

Tilburg University

Hoe je samenwerking laat werken: de kracht van netwerksturing

Blanken, Mariëlle; Dingemans, Ellen; Agterbosch, S.; Van Duren, M.; Blaauwbroek, Auke

Publication date:
2022

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Blanken, M., Dingemans, E., Agterbosch, S., Van Duren, M., & Blaauwbroek, A. (2022). *Hoe je samenwerking laat werken: de kracht van netwerksturing: Over organisatienetwerken in het publieke domein*. PON & Telos.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



Hoe je samenwerking laat werken: de kracht van netwerksturing

Over organisatienetwerken in het publieke domein

HET **pon** | **telos**

Hoe je samenwerking laat werken: de kracht van netwerksturing

Over organisatienetwerken in het publieke domein

Colofon

Auteur(s)

Drs. M. Blanken
Dr. E. Dingemans
Dr. S. Agterbosch
Drs. M. van Duren
Drs. A. Blaauwbroek, StrategieCentrale

Datum

mei 2022



© 2022 Het PON & Telos

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij Het PON & Telos. Gehele of gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld. Vermenigvuldiging en publicatie in een andere vorm dan dit rapport is slechts toegestaan na schriftelijke toestemming van Het PON & Telos. Hoewel deze publicatie met de grootst mogelijke zorg is samengesteld, kan Het PON & Telos geen enkele aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele fouten.

Meer informatie

www.hetpon-telos.nl

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
Inleiding	3
1 Theorie van netwerken	6
1.1 Wat zijn netwerken?	6
1.2 Wanneer functioneren netwerken effectief?	7
1.3 Heldere afbakening als startpunt	8
2 Verbreding van de publiek maatschappelijke opdracht in de arbeidsmarktregio's. Kansrijk maar ook risicovol!	10
2.1 De originele taakstelling van het regionale werkbedrijf	11
2.2 Verbreding van de publiek maatschappelijke opdracht	12
2.3 Risico's die de doelverbreding met zich meebracht	13
2.4 Doelverbreding gelegitimeerd: de komst van de regionale mobiliteitsteams	15
2.5 Naar kansrijke arbeidsmarktregio's	16
3 De energietransitie als regio-opgave. Wel legitiem, maar (nog) niet gerechtvaardigd	18
3.1 Het risico van een democratisch tekort	20
3.2 De opdracht van de Energieregio's	20
3.3 Bestuurlijk vertrouwen, politieke twijfel	21
3.4 Beperkte betrokkenheid tot nog toe	22
3.5 Een eerlijke verdeling	23
3.6 Hoe nu verder met de RES(t)	24
4 Onduidelijke governance in het jeugd domein: hoe organisaties in het netwerk de sturingsvorm verschillend ervaren	26
4.1 Vormen van netwerk governance	26
4.2 Risico's van verschillende percepties	27
4.3 Netwerk governance in jeugdhulpnetwerken verschillend ervaren	28
4.4 Meer inzicht door te kijken naar de kern-periferie structuur	30
5 Slotbeschouwing	34
Referenties	37

Inleiding

Samenwerken in een netwerk om steeds complexer wordende maatschappelijke vraagstukken aan te pakken is op zichzelf niet nieuw. In het publieke domein krijgt deze manier van horizontaal sturen, waarbij de overheid een samenwerkende rol heeft, vaak de voorkeur (1). Het werken in netwerken is dan ook niet meer weg te denken uit de Nederlandse bestuurscultuur. Hierdoor bestaan er vele praktijkvoorbeelden van netwerksamenwerkingen. Kijkend vanuit het publieke domein zien we de afgelopen jaren met name rondom decentralisaties en transitievraagstukken netwerken op regioniveau ontstaan. Dat is niet vreemd, aangezien deze veranderingen veelal gaan over complexe en grensoverschrijdende vraagstukken waarbij een gezamenlijke inzet vanuit diverse expertises noodzakelijk is. Ook in de wetenschap wordt er al een lange tijd een appel gedaan om organisatienetwerken in het publieke domein serieus te nemen (2). Processen van decentralisatie, gebiedsgericht werken, integraal werken en schaalvergroting benadrukken het belang van het werken in netwerken, maar roepen ook vragen op over effectiviteit en opbrengsten voor de samenleving en het individu. Zo worden er legitimiteitsvragen gesteld bij de toenemende bestuurlijke regionaliseringstrend (3, 4); in 2020 werkten gemeenten in gemiddeld 33 regionale samenwerkingsverbanden samen (5). Ook zien we de bestuurlijke drukte toenemen terwijl de uitvoeringskracht achterblijft (6) en worden eerdere weffouten in het systeem gewoon mee gedecentraliseerd als onderdeel van het nieuwe netwerk (7). De lokale bestuurlijke praktijk wordt er allesbehalve eenvoudiger van.

Kortom voldoende grond om eens wat langer stil te staan bij het fenomeen netwerksamenwerking. In deze publicatie zoeken we antwoorden op vragen over het functioneren van netwerken in het publieke domein. Dat doen we door belangrijke lessen uit zowel wetenschap als diverse praktijken bij elkaar te brengen, op basis waarvan er meer doordacht geopereerd kan worden in onze huidige netwerksamenleving (8, 9).

Waarom werken we in netwerken?

Op steeds meer terreinen zijn netwerken in opkomst (4, 10). Via netwerksamenwerkingen tussen diverse partijen worden programma's rondom maatschappelijke opgaven geïmplementeerd en gestuurd (8, 9, 11-13). De belangrijkste reden hiervoor is dat de complexiteit van de opgave dusdanig groot is, dat de aanpak verder strekt dan de expertise en mogelijkheden van één professional, dienst of organisatie (2, 14, 15). Denk bijvoorbeeld aan gezinnen met problemen op verschillende levensgebieden. Om hen integrale hulp op maat in de eigen leefomgeving te kunnen bieden is een multidisciplinaire benadering via netwerksamenwerking nodig, want het vergt een veelheid aan disciplines die vaak niet binnen één organisatie te vinden is (16). Een tweede reden voor de opkomst van netwerken is dat beleidsvraagstukken vaak territoriale, sectorale en politieke grenzen overstijgen (17). Bijvoorbeeld vraagstukken die de relatie stad-platteland aangaan, zoals omgevingsvisies of uitvoering van het klimaatakkoord.

Integrale samenwerking en gebiedsgerichte aanpak is voorwaardelijk om te komen tot succesvolle transities op bijvoorbeeld energie, arbeidsmarkt, wonen, landbouw, zorg en welzijn (18). Als gevolg van deze ontwikkeling worden bestuurders en managers in het publieke domein regelmatig gevraagd om organisatienetwerken te creëren, op te bouwen,

te (be)sturen en te onderhouden, terwijl zij soms maar weinig begrip of kennis hebben van hoe dat aan te pakken (15). Ook (potentiële) deelnemers aan netwerken hebben duidelijk behoefte aan meer netwerkbewustzijn en -bekwaamheid, wat bereikt kan worden door bijvoorbeeld het hebben van een gemeenschappelijke taal en een helder referentiekader voor het werken in netwerken (10). Denk daarbij bijvoorbeeld aan de positie en rol van de gemeenteraad in regionale samenwerkingsverbanden (19, 20). Het samenwerken tussen gemeenten gebeurt deels in dezelfde constellaties, maar ook in steeds weer anders samengestelde bestuurlijke ecosystemen. Zo ontstaat er een lappendeken van verschillende regionale indelingen, wat toezicht en controle van beleid bemoeilijkt (4, 21).

Netwerksamenwerking is niet eenvoudig

Organisatienetwerken waarin partijen in het publieke domein samenwerken, zijn vaak complexe adaptieve systemen (22, 23). De netwerken zijn groot van omvang en divers van samenstelling. Ook blijkt dat deelnemers zich dienen te verhouden tot meerdere bestuurlijke praktijken, waaronder diverse gemeenschappelijke regelingen op (sub)regionaal niveau (4, 24). Vaak zijn deze samenwerkingen vanuit de historie organisch gegroeid op basis van veelal pragmatische argumenten en ad hoc keuzes (25). Een jeugd(hulp)netwerk bijvoorbeeld bestaat al gauw uit meer dan honderd organisaties en is verdeeld over tien typen binnen de brede range van preventie tot zeer specialistische zorg (22). Deze opzet heeft consequenties voor het effectief uitvoeren van beleid. In de praktijk blijkt het in sommige gevallen niet eens mogelijk om een goed beeld te krijgen van de opbrengsten van het netwerk. Dat geldt bijvoorbeeld voor de arbeidsmarktregio's (6). Ondanks grote betrokkenheid en korte lijntjes tussen netwerkpartijen, blijken daar de doelen en maatschappelijke opgave van het netwerk onvoldoende duidelijk geformuleerd waardoor het meten van effectiviteit lastig, zo niet onmogelijk wordt. Ook leidt doelverbreiding van de publiek maatschappelijke opdracht tot risico's, zoals het buiten de boot vallen van de originele doelgroep van het beleid en onvoldoende uitvoering van beleid door aanhoudende bestuurlijke drukte.

Een ander sprekend voorbeeld van de complexiteit van netwerken betreft de democratische legitimiteit van de netwerksamenwerking ten behoeve van de regionale energiestrategieën, want de energieopgave lijkt in een spagaat te geraken tussen lokale en regionale belangen. In het bestuurlijke proces op regioniveau ligt de focus van het netwerk vooral op CO₂-reductie en het zoeken van ruimte, terwijl de daadwerkelijke uitvoering van de plannen een lokale aangelegenheid is.

Deze praktijken benadrukken het belang van een passende vorm van netwerksturing. Management van een netwerk (netwerk governance) heeft een belangrijke rol in het vinden van de juiste manier van samenwerking in het netwerk en daarmee op de te behalen netwerk opbrengsten (26). Zo is het van belang dat er overeenstemming is tussen de deelnemende organisaties over de vorm van netwerk governance (15, 27, 28). Verschillen in perceptie kunnen namelijk leiden tot conflicten rondom besluitvorming in het netwerk, wat uiteindelijk zorgt voor ineffectief functioneren van het netwerk als geheel (15, 28-30). Kortom, het werken in netwerken is niet eenvoudig.

Wat staat er in deze publicatie?

Het doel van deze publicatie is om wetenschappelijke kennis over het functioneren van netwerken te vertalen naar de praktijk en deze toepasbaar te maken voor mensen die daadwerkelijk met de complexiteit van netwerken te maken hebben. Daarom beginnen we in hoofdstuk 1 met de theorie van netwerken. In dit stuk wordt een aantal belangrijke inzichten over definiëring en effectiviteit van organisatienetwerken samengevat.

De ervaring leert echter dat het vertalen en toepasbaar maken van kennis alleen maar kan als je vanuit de praktijk vertrekt. Om die reden gaan we in de kern van deze publicatie dieper in op drie belangrijke aspecten van netwerksamenwerking door ze te bezien vanuit een specifieke context. In hoofdstuk 2 laat de praktijk van de arbeidsmarktregio's zien hoe belangrijk het is om een heldere gezamenlijke opdracht van het netwerk te hebben. Hoofdstuk 3 benadrukt het belang van democratische legitimiteit in het proces van de regionale energiestrategieën. En in hoofdstuk 4 schetsen we de implicaties van verschillen in de daadwerkelijke en de ervaren governance van het jeugd domein. Tot slot brengen we in hoofdstuk 5 theorie en praktijk bijeen in een compilatie van belangrijkste lessen en adviezen. Op deze wijze willen we de complexiteit van netwerksamenwerking in de praktijk beter doorgronden, wat een belangrijke eerste stap is in het ontwikkelen en versterken van effectieve en doelgerichte netwerken (27).

1 Theorie van netwerken

Mariëlle Blanken

Netwerken zijn al decennialang onderwerp van studie. Zeker binnen disciplines als bestuurskunde, publiek management en organisatiewetenschappen heeft het functioneren van netwerken veel aandacht gekregen (11, 13, 15, 27, 29, 31-34). In de inleiding van deze publicatie werd al duidelijk waarom er steeds meer in netwerken wordt samengewerkt. Door de toenemende complexiteit van vaak grensoverschrijdende vraagstukken groeit de behoefte aan (regionale) netwerksamenwerking. Maar wat is een netwerk nu precies? Hoe kan een netwerk het beste gedefinieerd worden? In dit hoofdstuk wordt een aantal belangrijke inzichten over de definiëring en effectiviteit van organisatienetwerken samengevat. Uiteraard is het een vereenvoudiging van de werkelijkheid, maar juist daardoor kan het als eerste leidraad dienen in het begrijpen van netwerken en helpt het om wetenschappelijke inzichten toepasbaar te maken voor netwerkmanagers, strategen, bestuurders en anderen die regelmatig met netwerken in aanraking komen.

1.1 Wat zijn netwerken?

In de wetenschappelijke literatuur worden netwerken in het publieke domein op veel verschillende manieren gedefinieerd. Ook is er een veelvoud aan benamingen. Denk aan governance netwerken, strategische allianties, interorganisationele samenwerking, regionale netwerken, triple helix, hub et cetera. In het algemeen wordt een netwerk gezien als een alternatief op de twee ideaal typen hiërarchie en markt (35), waarbij een netwerk zich kenmerkt door zijn samenstelling (bijvoorbeeld intersectoraal, multidisciplinair), horizontale sturing, gezamenlijke inspanning en focus op publieke waarde, goederen of diensten (34, 36).

In de vele definities van netwerken die er bestaan komen een aantal onderwerpen steeds terug, namelijk het *waarom*, *wie*, *wat* en *hoe* van een netwerk. Carboni et al (36) noemen dat de vier dimensies van doelgerichte netwerken die gezamenlijk het netwerk definiëren. Het *waarom* gaat over de motivatie, reden en legitimering voor het bestaan van het netwerk, oftewel het gemeenschappelijke doel van het netwerk. *Wie* betreft de actoren in het netwerk. Een netwerk bestaat op zijn minst uit drie autonome actoren die een bijdrage leveren aan het gemeenschappelijke doel. Het *wat* gaat over de gezamenlijke inspanning van de netwerkactoren. Om het doel van het netwerk te kunnen behalen is een aanpak nodig die verder strekt dan de expertise en mogelijkheden van één actor. De actoren geven dus gezamenlijk de

Een netwerk is opgebouwd uit vier dimensies:

Gemeenschappelijk doel: het doel van het netwerk is datgene dat de netwerkontwikkeling drijft en wordt vertaald in concrete doelstellingen

Actoren: Een netwerk bestaat uit drie of meer autonome actoren

Gezamenlijke inspanning: De actoren zijn onderling verbonden en wederzijds afhankelijk en geven gezamenlijk de samenwerking en processen in het netwerk vorm

Governance: de wijze waarop een gezamenlijke inspanning van het netwerk als geheel georganiseerd en gestuurd wordt

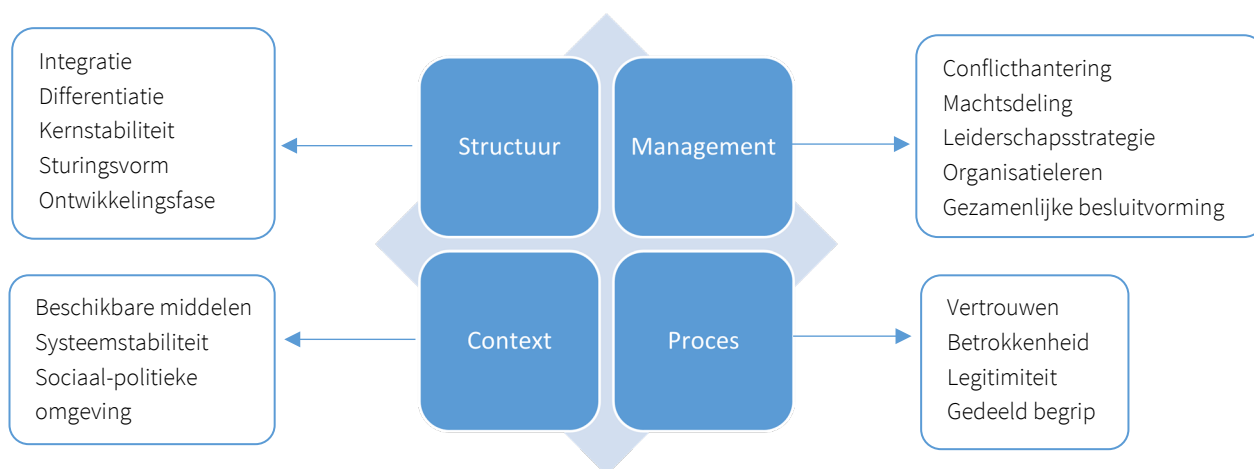
samenwerking en processen in het netwerk vorm en zijn daarmee onderling verbonden en wederzijds afhankelijk van elkaar. Het *hoe* gaat over de governance, ook wel de organisatie en sturing van het netwerk genoemd. Om de collectieve uitkomst te kunnen bereiken zal de gezamenlijke inspanning gecoördineerd en gecontroleerd moeten worden. De wijze waarop dat gebeurt betreft de governance van het netwerk.

1.2 Wanneer functioneren netwerken effectief?

Wetenschap, beleid en praktijk zijn het erover eens dat het belangrijk is om de effectiviteit van netwerken te evalueren, want netwerken zijn geen panacee en kunnen ook falen (2, 37). Echter blijkt er geen overeenstemming te zijn over wat de beste manier is om dat te doen, welke indicatoren ertoe doen en binnen welke context er gekeken moet worden. Een eenduidig antwoord op de vraag *wanneer netwerken effectief functioneren* bestaat dus niet. Er bestaan vele factoren die netwerkeffectiviteit bepalen en vanuit netwerktheorie worden deze grofweg ingedeeld in vier categorieën: structuur, management, proces en context (34).

Structuur gaat over het ontwerp van het netwerk. Dat betreft vragen als: hoe is het netwerk gestructureerd? Welke sturingsvorm wordt er gehanteerd? Hebben de gewenste kernactoren een centrale positie in het netwerk? Werken de organisatie die samen moeten werken ook samen (integratie)? *Management* gaat over managementstrategieën, leiderschapskenmerken en competenties. Zoals bijvoorbeeld het vermogen van netwerkmanagers om activiteiten in het netwerk te ontwikkelen en begeleiden, conflicten te hanteren, innovatie te stimuleren, betrokkenheid bij een gemeenschappelijk doel op te bouwen en te onderhouden, gezamenlijke besluitvorming te stimuleren, interne en externe legitimiteit op te bouwen en organisatieleren te stimuleren. *Proces* gaat over factoren die met netwerkprocessen en onderlinge verbindingen te maken hebben. Denk bijvoorbeeld aan factoren als vertrouwen in elkaar, betrokkenheid bij het gemeenschappelijke doel van het netwerk en ervaren legitimiteit van het netwerk. Tot slot gaat *context* om kenmerken van de omgeving van een netwerk, zoals de beschikbaarheid van externe middelen voor het netwerk en de stabiliteit van het grotere systeem waarbinnen het netwerk functioneert als ook sociaal-politieke kenmerken als geografische omgeving van het netwerk. Ter illustratie staan in figuur 1 verschillende voorbeelden genoemd bij de vier categorieën van factoren die netwerkeffectiviteit bepalen.

Figuur 1 Vier categorieën van bepalende factoren voor netwerkeffectiviteit



1.3 Heldere afbakening als startpunt

Het is onmogelijk om een compleet overzicht te bieden van alle factoren die netwerkeffectiviteit bepalen, laat staan dat je als manager van een netwerk aan al deze factoren tegelijk kunt werken. Het startpunt ligt bij een heldere afbakening van het netwerk. In de basis kan dit worden gezien als een minimale vereiste voor een effectief netwerk (38). Door bij de vorming en het onderhoud van het netwerk voldoende aandacht te besteden aan de vier dimensies van het netwerk (*waarom, wie, wat en hoe* van een netwerk), wordt de richting van het netwerk bepaald. Het belang van deze sterke basis wordt in de praktijkcasussen van de volgende hoofdstukken geïllustreerd¹.

¹ In het denken over netwerkeffectiviteit bestaan er twee wetenschappelijke scholen. De ene school ziet *leiderschap* en *management* als belangrijk component van effectiviteit (vooraanstaande wetenschappers zijn Agranoff, Mc Guire, O'Toole, Meier, Klijn), terwijl de andere school juist *structuur en governance* als uitgangspunt neemt om de effectiviteit van een netwerk in kaart te brengen (vooraanstaande wetenschappers zijn Provan, Kenis, Milward, Sebastian, Lemaire, Raab). De scholen spreken elkaar overigens niet tegen, ze hebben alleen een andere invalshoek en focus in onderzoek. In de praktijkcasussen in deze publicatie kiezen we voor het vertrekpunt vanuit de school *structuur en governance*, maar we erkennen ook het belang van de ander school.

2 Verbreding van de publiek maatschappelijke opdracht in de arbeidsmarktregio's. Kansrijk maar ook risicovol!

Ellen Dingemans (Het PON & Telos) & Auke Blaauwbroek (StrategieCentrale)

Het arbeidsmarktbeleid dat is gericht op het begeleiden van de kwetsbare groepen in hun zoektocht naar werk, is vanaf 2015 gedecentraliseerd naar de 35 arbeidsmarktregio's. De regionale werkbedrijven vormen de basis voor deze regio's. Deze werkbedrijven zijn netwerksamenwerkingen waarin publieke en private partijen een infrastructuur hebben ingericht en afspraken hebben gemaakt om samen beleid voor deze kwetsbare doelgroepen (uit) te voeren. Maar de ambities voor het regionaal arbeidsmarktbeleid zijn vaak groter, met het gevaar dat de aandacht voor de originele doelgroepen in de verdrukking komt, probleemeigenaarschap op nieuwe ambities onduidelijk blijft en de vertaling van strategie naar uitvoering achterblijft. Wat kunnen we leren van de samenwerkingen tot nu toe? En hoe kunnen risico's worden omgebogen in kansen voor versterking van de netwerksamenwerking? Naast het streven naar een inclusieve arbeidsmarkt, is het met de huidige arbeidsmarktkrapte ook van groot economisch belang om een antwoord te vinden op deze vragen en daarmee de samenwerking te versterken om mensen met een afstand van de arbeidsmarkt goed te kunnen ondersteunen.

Een netwerksamenwerking heeft tijd nodig om zich te vormen (29). Zo ook in de regionale werkbedrijven waarin gemeenten, UWV en sociale partners (werkgevers- en werknemersorganisaties) zich gezamenlijk hebben verbonden aan de doelstelling om kwetsbare doelgroepen te ondersteunen in hun zoektocht naar werk. Die vorming van de netwerksamenwerking in de regionale werkbedrijven vindt plaats in een dynamische omgeving. Er zijn verschillende andere gremia waartoe het werkbedrijf zich binnen de grenzen van de arbeidsmarktregio moet verhouden, denk bijvoorbeeld aan regionale samenwerking gericht op economie en human capital (39). Verder zijn er vanuit het Rijk wel kaders meegegeven voor de samenwerking binnen het werkbedrijf (zie kader), maar lag er in 2015 geen blauwdruk voor hoe dat er dan precies uit moet zien. Op die manier kregen de werkbedrijven de vrijheid om aan te sluiten bij de specifieke economische bedrijvigheid en arbeidsmarkttopgave in hun regio.

De regionale vrijheid heeft ook gezorgd voor verschillen tussen de regio's in samenwerking en netwerkstructuur. Dat roept vragen op over wat wel en niet werkt in de regionale samenwerking en hoe regio's van elkaar kunnen leren bij het versterken van het netwerk. In recente onderzoeken naar de netwerksamenwerking in de Brabantse arbeidsmarktregio's hebben we in kaart gebracht hoe de samenwerkingsstructuren in de regionale werkbedrijven zich in de eerste vijf jaren (2015-2020) sinds de oprichting hebben gevormd (40, 41). Door de inzichten uit de verschillende regio's naast elkaar te leggen en te staven aan de wettelijke kaders, hebben we zicht gekregen op de verbreding van ambities ten opzichte van de originele maatschappelijke opdracht van het netwerk en de mogelijke consequenties die dat met zich meebrengt.

De lessen die we hieruit ophalen bieden waardevolle inzichten voor de recente ontwikkelingen rondom de oprichting van de regionale mobiliteitsteams en de wens in veel arbeidsmarktregio's om te komen tot een integraal loket voor werkzoekenden, werkenden en werkgevers. We zetten hieronder die inzichten uiteen en beginnen met de wettelijk vastgelegde maatschappelijke opdracht waar de regionale werkbedrijven in 2015 mee van start zijn gegaan. Vervolgens reflecteren we op de doelverbreding die we binnen de regionale werkbedrijven hebben gezien in de jaren na de oprichting en wat daar de mogelijke risico's van zijn. Ten slotte identificeren we hoe risico's kunnen worden omgezet in kansen om netwerksamenwerking in de arbeidsmarktregio's te versterken, ook in het licht van de recente ontwikkelingen.

Ontstaan van de arbeidsmarktregio's

Nederland kent een golfbeweging van centralisering en decentralisering van (uitvoering van) het arbeidsmarktbeleid. Na een periode van 10 jaar van centralisering, die onvoldoende resultaat had geboekt, zijn er in 2012 in totaal 35 arbeidsmarktregio's ingericht. Gemeenten en UWV werden in de nieuwe regio's samengebracht om dienstverlening op te zetten voor werkgevers en werkzoekenden (Inspectie SZW, 2013). Kort daarna, in 2014, sloot Kabinet Rutte II een sociaal akkoord met sociale partners (STb.2014, 366). Daarin werd afgesproken dat gemeenten en UWV actief gingen samenwerken met sociale partners in regionale werkbedrijven. Binnen het samenwerkingsverband kregen centrumgemeenten de regie en de opdracht om publieke en private partners samen te brengen en inhoudelijk regionaal arbeidsmarktbeleid in te richten (42, 43).

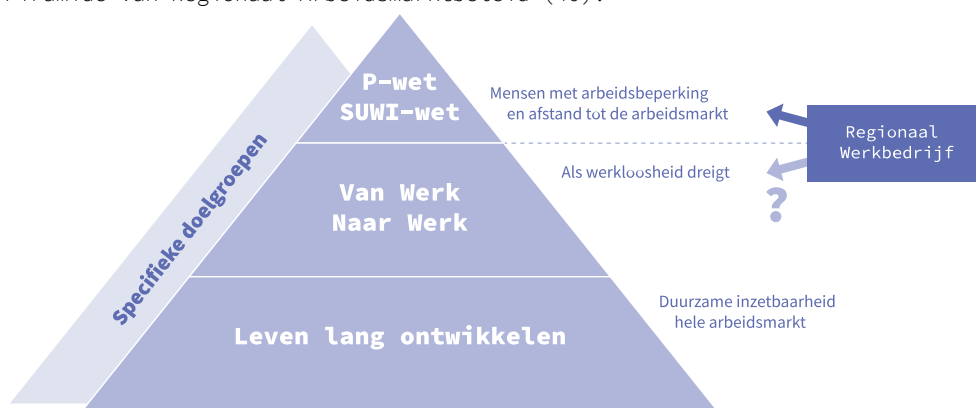
2.1 De originele taakstelling van het regionale werkbedrijf

Bij de oprichting van de regionale werkbedrijven in 2015 is er een redelijk afgebakende publiek maatschappelijke opdracht meegegeven waarvoor het netwerk zich dient in te zetten, namelijk het "op praktische en werkbare wijze zonder onnodige bureaucratie invulling geven aan een eenduidige regionale aanpak voor bedrijven en mensen met een arbeidsbeperking" (42). Deze doelstelling is verankerd in de Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk & Inkomen (SUWI). Vanaf de oprichting zijn ook de kwetsbare doelgroepen vallend onder de Participatiewet meegenomen in de maatschappelijke opdracht (42). Het regionale werkbedrijf legt de verbinding tussen vertegenwoordigers van werkzoekenden en werkgevers die volgens het sociaal akkoord extra banen realiseren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Centraal staat het invullen van het aantal afgesproken banen (Programmaraad Regionale Arbeidsmarkt, 2015). Verder heeft het regionale werkbedrijf de taak om regionale werkgeversdienstverlening vorm te geven en daarbij instrumenten te harmoniseren die werkgevers kunnen inzetten om kwetsbare doelgroepen op te nemen. Dit uitvoering vindt plaats in de werkgeversservicepunten (44).

2.2 Verbreding van de publiek maatschappelijke opdracht

Sinds het ontstaan van de regionale werkbedrijven is er door de partners in de netwerken hard gewerkt aan deze publiek maatschappelijke opdracht. Er zijn samenwerkingsafspraken gemaakt tussen de gemeenten in de regio om werkgevers zo goed mogelijk te ontzorgen en om hen zoveel mogelijk centraal vanuit één werkgeversservicepunt te benaderen. Tegelijkertijd zijn de ambities in de werkbedrijven sinds de oprichting in 2015 snel verbreed. Onderzoek naar netwerksamenwerking in de Brabantse arbeidsmarktregio's laat zien dat ambities snel verder gingen dan alleen de concrete doelstelling om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar werk te begeleiden (40). De aandacht werd ook steeds meer gericht op eerdere fasen in de werkloosheidsbestrijding (45).

Figuur 1. Piramide van Regionaal Arbeidsmarktbeleid (40).



Deze doelverbreding in de regionale werkbedrijven is in beeld gebracht in de 'Piramide van regionaal arbeidsmarktbeleid' (naar analogie van de piramide van zorg in het kader van de Jeugdwet). In de piramide worden drie ambities onderscheiden met eigen reikwijdten en doelgroepen. In de top van de piramide bevindt zich de maatwerkondersteuning aan mensen met een arbeidsbeperking en afstand tot de arbeidsmarkt (de originele publiek maatschappelijke opdracht bij de start van de regionale werkbedrijven). In dit deel van de piramide zijn in de wettelijke kaders concrete doelstellingen geformuleerd en is vastgelegd welke spelers zich aan deze doelstellingen hebben verbonden.

De doelverbreding zit in de onderste twee lagen van de piramide van regionaal arbeidsmarktbeleid, waar de aandacht zich richt op nieuwe doelgroepen, namelijk werkenden die met ontslag bedreigd worden en van werk naar werk moeten worden begeleid. De onderste laag van de piramide is gericht op alle (potentiële) werkenden. De doelstelling van Leven Lang Ontwikkelen is zoveel mogelijk mensen (bij) te scholen om de (technologische) ontwikkelingen op de arbeidsmarkt te kunnen blijven volgen en matching tussen vraag en aanbod te versterken. In de onderste twee lagen van de piramide zijn instrumenten en middelen nodig, om te voorkomen dat veel mensen doorstromen naar de top van de piramide. Juist in die onderste lagen van de piramide waren concrete doelstellingen, centrale spelers en rolverdeling nog erg onduidelijk en waren er in de eerste jaren van de samenwerking geen wettelijke kaders en afspraken voor regionale inzet.

2.3 Risico's die de doelverbreiding met zich meebracht

De brede ambities binnen de regionale werkbedrijven tonen de betrokkenheid en gedrevenheid van de partners in het netwerk om adequaat arbeidsmarktbeleid te voeren in de regio. Tegelijkertijd zijn er ook risico's aan verbonden wanneer ambities geen doorvertaling vinden in concrete doelstellingen en duidelijke richtingen waar het netwerk zich voor wil inzetten. In de onderzoeken naar de ontwikkeling van de netwerksamenwerking van de Brabantse arbeidsmarktregio's komen drie risicovolle consequenties naar voren.

Oorspronkelijke opdracht in de knel

Allereerst zijn er met de verbreding van de ambities in de regionale werkbedrijven ook zorgen ontstaan over de aandacht voor de oorspronkelijke doelgroepen waarvoor het netwerk is opgericht (40). Mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt vormen een kwetsbare groep, waarvoor extra inzet nodig is om tot duurzame (arbeidsmarkt)participatie te komen. Die zorgen zijn niet onterecht als we kijken naar de evaluatie van de Participatiewet, uitgevoerd door het Sociaal en Cultureel Planbureau (46). Grofweg is de conclusie dat de wet onvoldoende soelaas biedt voor zowel de oorspronkelijke doelgroep als voor bijstandsgerechtigden. Het ontwikkelde instrumentarium, zoals jobcoaching of loonkostensubsidie, wordt te weinig gebruikt door werkgevers en is voor gemeenten kostbaar om in te zetten. Deze hoge prijs leidt bij gemeenten tot de perverse prikkel het instrumentarium in te zetten op groepen met de hoogste kans op een baan en uitstroom uit de bijstand.

Bovendien zien we dat het instrumentarium generiek wordt ingezet en dat gemeenten de afgelopen jaren terughoudend zijn geworden om doelgroepenbeleid te voeren (41). Hoewel maatwerk gepredikt wordt, lijkt de diversiteit van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt niet altijd meegewogen te worden bij het vinden van werk. Mensen met een arbeidsbeperking vragen andere ondersteuning dan oudere werkzoekenden of mensen met een migratieachtergrond. Welke motivaties, mogelijkheden, beperkingen en ondersteuningsbehoeften zijn aanwezig bij mensen met verschillende achtergronden? De inzet van maatwerk vraagt dat er kennis wordt ontwikkeld van de aanbodkant, in al zijn diversiteit. Om vervolgens tot een passende 'match' te komen is er ook inzicht nodig in de vraagzijde. Door beide zijden scherp in beeld te brengen wordt de kans op een duurzaam resultaat vergroot. Het inrichten en uitvoeren van dergelijke analyses kost ambtelijke inzet en is kostbaar. De functie om adequate arbeidsmarktinformatie te genereren is daarom nog vaak onvoldoende ingericht in de regionale werkbedrijven (41).

Ambities blijven zonder probleemeigenaar

Bij de vorming van een netwerksamenwerking moeten verschillende partners elkaars belangen en taal leren kennen. Vanaf 2012 is een start gemaakt met regionale samenwerking door gemeenten en het UWV in de arbeidsmarktregio's. Met de komst van sociale partners in 2015 werd het overleg uitgebreid en was de agenda in het begin vooral gericht op de originele taakstelling. De wens tot verbreding van de ambities leidde vervolgens tot de vraag welke ambities daadwerkelijk gedeeld worden in het netwerk en of overeenstemming kan worden bereikt over een bredere gezamenlijke agenda (en concrete

invulling daarvan). Waar zit de wederzijdse afhankelijkheid van de betrokken partners en wat zijn de gedeelde doelen? Ook roept de verbreding van ambities vragen op over betrokkenheid van de juiste samenwerkingspartners, wie waar zeggenschap over heeft en wie probleemeigenaarschap op zich neemt.

Voor de originele taakstelling waren die vragen op hoofdlijnen beantwoord, was er een duidelijke vertaling in concrete doelstellingen en was het probleemeigenaarschap belegd. Voor de bredere ambities lag daar nog een uitdaging. Bij van werk-naar-werk ondersteuning is arbeidsmarktinformatie uit de sector- en brancheorganisaties bijvoorbeeld hard nodig en zijn sectorbestuurders van werkgeversorganisaties en vakorganisaties belangrijke spelers. Toch was er nog weinig afstemming met deze spelers op het niveau van de regionale werkbedrijven (47). Voor Leven Lang Ontwikkelen is de betrokkenheid van onderwijs van groot belang, terwijl de sector lange tijd niet of nauwelijks was aangesloten bij het regionale werkbedrijf (48). Binnen het netwerk is het de kunst is om koers te houden op de doelen waar men zich gezamenlijk voor wil inzetten, waar ook een logische wederzijdse afhankelijkheid zit en waarvan één of meerdere partners het probleemeigenaarschap op zich wil(len) nemen.

Lastige vertaling naar de uitvoering

Een derde consequentie van de doelverbreding zonder heldere doelstellingen is de vertaling van strategische ambities naar het niveau van de uitvoering. In de top van de piramide, waar het gaat om de originele taakstelling van het regionale werkbedrijf, worden er op strategisch niveau besluiten genomen en kan er door duidelijke doel- en rolomschrijvingen een vertaling worden gemaakt naar concrete acties. Zo zijn volgens de meegegeven kaders van de netwerksamenwerking in alle regio's bijvoorbeeld de werkgeversservicepunten opgericht (44).

Uit het onderzoek naar de netwerksamenwerking in Brabant blijkt dat vooral bij de mobiliteitsopgaven (de onderste lagen van de piramide van regionaal arbeidsmarktbeleid) mooie plannen worden gemaakt aan de overlegtafel, maar deze nog nauwelijks worden gekoppeld aan de uitvoering (40). Op strategisch niveau wordt wel met elkaar afgestemd, maar vaak zonder expliciet te worden in de doelen en opdrachten die op het niveau van de uitvoering kunnen worden meegegeven. Er ontstaat daarmee vooral veel bestuurlijke drukte. Bovendien blijkt het door het ontbreken van een adequate informatievoorziening in het netwerk (bijvoorbeeld kwalitatieve kennis over specifieke doelgroepen) ook moeilijk om gerichte en specifieke doelstellingen te formuleren (41). Als er onvoldoende scherpte is in welke doelen het netwerk wil halen en waar het netwerk zich voor wil inzetten, wat zijn dan de opgaven waarvoor men op het niveau van de uitvoering aan de lat staat?

2.4 Doelverbreiding gelegitimeerd: de komst van de regionale mobiliteitsteams

De dynamiek op de arbeidsmarkt en in de regionale werkbedrijven is groot en werd alleen maar vergroot met de komst van de COVID-19 pandemie in 2020. Waar de arbeidsmarkt steeds krappere werd in de periode voor de pandemie, zorgden de maatregelen om de pandemie in te dammen voor grote veranderingen in vraag en aanbod van diensten en producten en daarmee ook in vraag en aanbod van arbeid. In sommige sectoren zoals de horeca en de evenementensector werd het werk stilgelegd, terwijl in andere sectoren zoals de zorg overuren werden gedraaid. De te verwachten economische crisis met mogelijke ernstige gevolgen voor de arbeidsmarkt leidde in de zomer van 2020 tot de ontwikkeling van vooralsnog tijdelijke², nieuwe infrastructuur in de arbeidsmarktregio op basis van een wettelijke regeling (49). Naast de regionale werkbedrijven zijn er 35 regionale mobiliteitsteams opgericht om werknemers die met ontslag bedreigd worden te begeleiden naar ander werk.

Met de komst van de mobiliteitsteams naar de regio's is er (in ieder geval tijdelijk) legitimatie gekomen voor de regionale ambities om mensen van werk naar werk te gaan begeleiden. Dezelfde partijen als die worden aangesproken in het regionaal werkbedrijf (e.g. gemeenten, UWV en sociale partners) zijn aan zet om in samenwerking met het onderwijs en de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) uitvoering te geven aan de opdracht om ondersteuning te verlenen aan werknemers die werkloos dreigen te raken. Het gaat om aanvullende crisisdienstverlening (denk aan loopbaanbegeleiding, sollicitatievaardigheden, begeleiding bij scholing en matching), scholing via praktijkleren in het mbo en dienstverlening om mensen werkfit te houden. Deze opdracht wordt dus in een aparte samenwerking belegd, naast de samenwerking in de regionale werkbedrijven. Omdat bij het regionale mobiliteitsteam dezelfde partijen verantwoordelijkheid dragen als in het regionale werkbedrijf, staan de samenwerkende partijen in de arbeidsmarktregio's voor de uitdaging om de infrastructuur te stroomlijnen en waar nodig te centraliseren en te komen tot een regionaal arbeidsmarktnetwerk.

We zien vooralsnog geen verdere doelverduidelijking vanuit wettelijke grondslag op het vlak van Leven Lang Ontwikkelen, de onderste laag van de piramide van regionaal arbeidsmarktbeleid. De doelen van Leven Lang Ontwikkelen zijn vastgesteld door de SER in opdracht van het Kabinet. Op dit moment is Leven Lang Ontwikkelen een actieplan zonder wettelijke grondslag en staat daarom niet vanzelfsprekend op de uitvoeringsagenda van de regionale arbeidsmarktnetwerken (bij werkbedrijven en mobiliteitsteams). In het coalitieakkoord van het kabinet Rutte IV is de ambitie opgenomen om te komen tot permanente scholing via de inzet van leerrechten. Het valt te bezien hoe dat kan landen in de regionale infrastructuur waar wel de ambities leven om dit thema mee op te pakken, ook vanuit de bredere wens in verschillende regio's om te komen tot integrale loketten waar iedereen met vragen over werk terecht kan.

² In het coalitieakkoord van Kabinet Rutte IV staat het voornemen om de arbeidsmarktinfrastructuur uit te breiden om de overgang van werk naar werk en van uitkering naar werk te stimuleren en daarbij voort te bouwen op de kennis die in de regionale mobiliteitsteams wordt opgedaan. Zie: <https://www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/publicaties/2021/12/15/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>, pagina 24.

2.5 Naar kansrijke arbeidsmarktregio's

De oprichting van en verdere ontwikkelingen in de regionale werkbedrijven in de afgelopen jaren hebben inzicht gegeven in de risicovolle consequenties van doelverbreding zonder heldere doelen en/of wettelijke grondslag. De komst van de regionale mobiliteitsteams is op zichzelf een doelverduidelijking, omdat er nu een wettelijke grondslag ligt om mensen met risico op ontslag van werk naar werk te begeleiden. Tegelijkertijd hebben de regionale werkbedrijven en de regionale mobiliteitsteams overeenkomstige overstijgende ambities om bij te dragen aan de verdere ontwikkeling van regionaal arbeidsmarktbeleid. Een inmiddels veel gehoorde wens is de ontwikkeling van een integraal loket waar werkzoekenden, werknemers en werkgevers met al hun arbeidsvragen terecht kunnen. Deze wens ligt naast de vraag hoe de mobiliteitsteams en de werkbedrijven zich als subnetwerken in het grotere geheel van het arbeidsmarktnetwerk tot elkaar gaan verhouden. Welke doelstellingen worden waar belegd en wie neemt de regie om zicht te houden op het geheel van overstijgende ambities? We hebben momentum bereikt om te komen tot herdefiniëring van het grotere netwerk van samenwerkingspartners in de arbeidsmarktregio. Binnen deze herdefiniëring is het van belang aandacht te besteden aan het creëren van probleemeigenaarschap bij de deelnemende partners binnen het netwerk, het inrichten van een coördinerende functie tussen strategie en uitvoering en het inwinnen van beschikbare kwalitatieve informatie binnen de arbeidsmarktregio. Daarbij kunnen we leren van de lessen die zijn opgedaan bij de op- en inrichting van de regionale werkbedrijven. Bovengenoemde potentiële risico's kunnen zo worden omgezet in kansen.

De grootste kans ligt in het expliciet agenderen en beantwoorden van de vraag waar het arbeidsmarktnetwerk (en de subnetwerken rond het werkbedrijf en het mobiliteitsteam) zich voor willen inzetten. Kennis over de kwalitatieve behoeften binnen de arbeidsmarktregio moet daarbij centraal staan. De beantwoording van deze vraag leidt tot de formulering van concrete doelstellingen en een eenduidige fasering in de tijd om zo te komen tot een beleidstheorie. In een beleidstheorie, ook wel verandertheorie of Theorie of Change genoemd, worden veronderstellingen over de werking van een interventie of aanpak expliciet gemaakt (50). Dat maakt het mogelijk om kritisch te reflecteren op de plausibiliteit van de veronderstellingen. Ook kunnen beoogde resultaten worden geconcretiseerd en meetbaar worden gemaakt om zo de impact van een interventie of aanpak in beeld te brengen. Bovendien, en zeker zo belangrijk, helpt een beleidstheorie om het collectief leerproces in het netwerk op gang te brengen. Door de concretisering van de aanpak en bijbehorende veronderstellingen, wordt discussie mogelijk gemaakt. Samenwerkingspartners in het netwerk evenals de professionals in de uitvoering kunnen onder begeleiding van een coördinerende functionaris ideeën aandragen over het hoe en waarom van de aanpak en samen het gesprek aangaan om tot overeenstemming te komen.

Formuleren van beleidstheorie kan zo de kennisbasis en samenwerking in de arbeidsmarktregio's vergroten. Het maakt helder welke activiteiten voor welke doelgroepen bepaalde resultaten moeten sorteren. En het maakt daarmee ook helder waar de kennislacunes liggen. Weten we eigenlijk wel voldoende over kwetsbare doelgroepen, wat hen helpt (en wat juist niet), en wat de inzet vanuit het netwerk kan toevoegen op bijvoorbeeld ondersteuning vanuit werkgevers zelf (51)? Wat leren we uit eerdere initiatieven (die met behulp van een beleidstheorie goed gemonitord zijn) over de werkzaamheid van bepaalde instrumenten? En kunnen we de succesvolle ingrediënten overdragen en opschalen? Door doel- en rolverduidelijking en monitoring van de inzet van de netwerken wordt de informatievoorziening in het netwerk versterkt, waarmee de netwerksamenwerking toekomstige inzet weer beter kan richten, zowel aan de aanbodkant als aan de vraagkant. Zo ontstaat een vicieuze cirkel omhoog!

3 De energietransitie als regio-opgave. Wel legitiem, maar (nog) niet gerechtvaardigd

Susanne Agterbosch & Madelon van Duren

De energietransitie heeft op veel terreinen gevolgen voor onze samenleving. Het meest zichtbaar en tastbaar zijn de veranderingen in onze fysieke leefomgeving, waar daken vol liggen met zonnepanelen en windmolens in het landschap draaien voor de opwek van duurzame elektriciteit. Maar de gevolgen gaan verder dan datgene wat het meest zichtbaar en tastbaar is. Als basisvoorziening is energie noodzakelijk voor alledaagse zaken als wonen, zorgen, het bereiden en bewaren van voedsel, ontspanning, werken, leren, communiceren en deelnemen in sociale activiteiten (52, 53). Veranderingen in de opwek, distributie en opslag van onze energie en daarmee samenhangend in de toegankelijkheid ervan, raken dan ook aan de basis van ons moderne (samen)leven. Waarin toegankelijkheid van energie met de stijgende energieprijzen niet meer voor iedereen vanzelfsprekend is. Het is tegen deze achtergrond dat het zoeken en vinden van de benodigde ruimte voor hernieuwbare energieopwekking plaatsvindt. Een zoekproces waarin ruimtelijk samenhangende afwegingen gemaakt moeten worden op basis van systeemtechnische, economische en ruimtelijke inrichtingsprincipes. Een zoekproces ook, waarmee veel andere maatschappelijke opgaven verbonden zijn: denk aan de landbouwtransitie, ruimteclaims voor natuurherstel en -ontwikkeling, maar ook de woningbouwopgave en de leefbaarheid van (kleine) kernen. Een zoekproces kortom, dat alleen in samenhang met die andere opgaven kan worden vormgegeven, gebiedsgericht en over de sectorale beleidsdomeinen heen. Een zoekproces bovendien dat niet alleen kan gaan over CO₂-reductie en netinpassing, maar ook moet gaan over het eerlijk verdelen van de lusten en de lasten.

In navolging van het nationale Klimaatakkoord³ heeft dit zoekproces zijn beslag gekregen in regionale netwerksamenwerkingen: in 30 energieregio's hebben decentrale overheden, in afstemming met maatschappelijke partners, netbeheerders, bedrijfsleven en bewoners gezocht naar bestuurlijk, maatschappelijk – en soms planologisch - verdedigbare regionale energietransitie-strategieën (RES'en). Onder andere in de vorm van zogenaamde zoekgebieden voor wind en zon. Een belangrijke reden om dit zoekproces regionaal te organiseren en de RES'en lokaal te laten bekrachtigen was de verwachting dat het werken van onderop voor meer maatschappelijke betrokkenheid en draagvlak zou zorgen. En daarmee voor een meer democratisch gelegitimeerd resultaat. Immers, wanneer de juiste stakeholders voldoende hebben kunnen deelnemen aan de ontwikkeling van de energiestrategie, zal deze eerder als aanvaardbaar en redelijk worden geaccepteerd of zelfs omarmd.

³ Met andere landen hebben we afgesproken dat we in Nederland in 2030 49% minder CO₂ uitstoten dan in 1990. In het Klimaatakkoord van juni 2019 hebben we voor verschillende sectoren nadere voorstellen en plannen vastgelegd om dit te realiseren. Voor de sectoren Elektriciteit en Gebouwde Omgeving is gekozen voor een proces van regionale samenwerkingen om de landelijke afspraken uit te werken.

Het is goed om deze verwachting nog eens onder de loep te nemen. Zeker nu de RES'en zijn vastgesteld en de komende jaren in het teken van uitvoering staan. Want uitvoering betekent concreet worden en keuzes maken om projecten met voldoende kwaliteit en draagvlak daadwerkelijk gerealiseerd te krijgen. Dat wordt echt nog spannend.

Regionale Energiestrategie (RES)

De Regionale Energiestrategie (RES) is één van de maatregelen uit het nationale Klimaatakkoord. Doelstelling is 35TWh duurzame energie op land in 2030. Daartoe zijn in 2019 30 Energieregio's gevormd, die in 2021 een RES 1.0 document hebben opgeleverd, waarin de nationale doelstelling regionaal is vertaald. Vanaf dat moment wordt stapsgewijs toegewerkt naar uitvoering van de RES 1.0. Daarbij zijn er twee ijkmomenten: RES 2.0 op 1 juli 2023 en RES 3.0 in 2025. De omgevingsvergunningen voor zon- en windprojecten voor 2030 moeten dan zijn verleend, zodat de nationale doelstelling in 2030 gehaald kan worden. De periode tussen 2030 en 2050 wordt benut om tot een 100% hernieuwbare energievoorziening in Nederland te komen.

Deze aanpak past in een trend waarin voor steeds meer maatschappelijke opgaven op regionaal en lokaal niveau naar oplossingen wordt gezocht. De keuze voor dit schaalniveau hangt niet alleen samen met de gedachte dat op dat niveau maatschappelijke betrokkenheid en acceptatie beter te organiseren zijn, maar ook dat de verbinding met andere opgaven in de fysieke leefomgeving gemakkelijker gelegd kan worden. Ook eerdere (negatieve) ervaringen met beleidsvorming en implementatie op het vlak van duurzame energie hebben meegespeeld bij de keuze voor deze opgavegerichte regionale aanpak. Het top-down karakter waarmee er in de periode 2001 tot 2010 in diverse provincies zoekgebieden voor wind op land zijn aangewezen heeft destijds in veel gemeenten tot maatschappelijke weerstand geleid¹.

De keuze voor een opgavegerichte regionale netwerksamenwerking is vastgelegd in afspraken tussen de rijksoverheid en de nationale koepels (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen). Die afspraken vormden in feite een open, maar niet vrijblijvende, uitnodiging aan provincies, gemeenten en waterschappen om naar eigen inzicht een regionaal samenwerkingsverband vorm te geven en in afstemming met stakeholders een regionale transitiestrategie te ontwikkelen¹. De Energieregio's die daaruit zijn ontstaan zijn geen formele bestuurslaag en ook geen samenwerkingsverband op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen¹. Ze hebben daarmee geen publiekrechtelijke grondslag. Dat betekent onder andere dat bevoegdheden van de samenwerkende overheden niet kunnen worden overgedragen aan de energieregio en dat er wettelijk niets geregeld is voor de controle en verantwoording van de besluitvorming¹. De energieregio's hebben daarmee een behoorlijke graad van vrijheid als het gaat om de wijze waarop zij de regionale transitie strategieën procesmatig en inhoudelijk ontwikkelen: ze mogen zelf bepalen hoe en met wie ze tot een RES komen. Daarmee hebben ze ook de verantwoordelijkheid om de democratische legitimiteit van dit proces te borgen.

3.1 Het risico van een democratisch tekort

De theorie zegt het mooi: een democratisch legitiem beleids- en besluitvormingsproces weerspiegelt de wil van de samenleving, bevordert op effectieve wijze het algemeen belang en houdt rekening met de consequenties voor individuele stakeholders (54). Maar de praktijk is weerbarstig en uitdagend. Juist in gebiedsgerichte regionale netwerksamenwerkingen, die gekenmerkt worden door meervoudige belangenafwegingen en besluitvorming over de (regionale) verdeling van lusten en lasten is het vormgeven van een democratisch legitiem afwegingsproces nog niet zo eenvoudig (55). Het vraagt erom dat de juiste spelers (**wie**) op het juiste moment geïnformeerd en betrokken worden en hun inbreng (**wat**) kunnen leveren (al dan niet direct of via volksvertegenwoordigers). Gebeurt dit niet, dan bestaat het risico dat de uitkomst of het resultaat van het proces, in dit geval een RES met daarin zoekgebieden voor wind en zon, in de uitvoering op weerstand stuit en dat het vertrouwen in de netwerksamenwerking afneemt.

In haar publicatie 'Legitimiteit gezocht' (54) bespreekt de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur verschillende perspectieven op democratische legitimiteit. In die perspectieven komen steeds het **wie** en het **wat** van netwerksamenwerkingen als bepalende factoren voor de legitimiteit van beleids- en besluitvormingsprocessen naar voren. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen betrokkenheid van volksvertegenwoordigende organen en de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld en sociale groepen. Bij het eerste gaat het om de vraag of de bij de RES betrokken gemeenteraden, waterschapsbesturen en Provinciale Staten hun volksvertegenwoordigende, kaderstellende en toezichhoudende rol in voldoende mate hebben kunnen invullen. En bij het tweede of het maatschappelijk middenveld en verschillende sociale groepen voldoende toegang hebben (gehad) tot het RES-proces en ook daadwerkelijk invloed hebben (gehad) op het uiteindelijke resultaat.

Beide aspecten zullen we hieronder verder uitdiepen, om vandaaruit uitspraken te kunnen doen over het democratisch gehalte van de RES-processen en de RES'en als voorlopig resultaat daarvan. Voordat we dat doen staan we stil bij opdracht die de energieregio's vanuit het Klimaatakkoord hebben meegekregen. Het is immers deze opdracht die mede aan de basis staat van het **wie** (er betrokken moet worden) en het **wat** (er besloten wordt).

3.2 De opdracht van de Energieregio's

De overkoepelende opdracht die de Energieregio's hebben meegekregen is duidelijk. Om in 2030 50% minder CO₂ uit te stoten moet er voor 35TWh aan duurzame opwek in Nederland gerealiseerd worden. In zichzelf is deze opdracht via het Klimaatakkoord op democratische wijze tot stand gekomen. Daarbij is geleerd van eerdere negatieve ervaringen met top-down sturing op dit dossier en bovendien wordt deze opdracht inhoudelijk door een meerderheid van de Nederlanders onderschreven: ongeveer 75% van de Nederlanders vindt het belangrijk dat een omschakeling plaatsvindt van fossiele brandstoffen naar duurzame energie en staat bovendien positief tegenover het stimuleren daarvan (56-58). Maar de opdracht behelst meer dan een kwantitatieve doelstelling alleen: in het Klimaatakkoord zijn verschillende maatschappelijke nevens doelstellingen geformuleerd waaraan de energieregio's invulling moeten geven. Zo wordt gesteld dat 'ieder huishouden in de eigen, dan wel huurwoning, mee moet kunnen doen en dat de transitie op een eerlijke

en rechtvaardige wijze gerealiseerd moet worden' (59). Dit streven naar een eerlijke en rechtvaardige transitie en daarmee samenhangend het streven naar draagvlak is onder andere vertaald in de afspraak dat er sprake moet zijn van 'een evenwichtige eigendomsverdeling in een gebied (waar een wind- of zonnepark gerealiseerd wordt) waarbij gestreefd wordt naar 50% eigendom van de productie van de lokale omgeving (burgers en bedrijven)' (59).

Voor zover wij kunnen overzien hebben vrijwel alle, zo niet alle, energieregio's in Nederland, het streven naar een betaalbare, eerlijke en rechtvaardige transitie overgenomen. En ook deze nevendoelestellingen kunnen op breed draagvlak onder bewoners rekenen (60). Het zijn dan ook belangrijke richtinggevend criteria voor het vormgeven en uitvoeren van de regionale transitie strategieën. Tegelijkertijd constateren we dat juiste deze ambities niet of slechts in beperkte mate geoperationaliseerd zijn in de RES'en 1.0. De vraag die daaruit voortvloeit is of ze in deze eerste fase voldoende aan bod zijn geweest en of heikele punten, zoals de impact op de lokale leefomgeving en de mogelijkheid tot participatie voor verschillende groepen, niet teveel zijn doorgeschoven.

3.3 Bestuurlijk vertrouwen, politieke twijfel

In alle energieregio's hebben de betrokken volksvertegenwoordigers voorafgaand aan het RES-proces kaders meegegeven; meestal in de vorm van een startnotitie. Procesmatig is dit een belangrijke stap geweest. Net zo belangrijk als het gegeven dat de concept RES'en in alle regio's voor consultatie hebben voorgelegd en dat in veel regio's moties en amendementen zijn ingediend. Uiteindelijk hebben betrokken raadsleden, leden van Provinciale Staten en leden van het algemeen bestuur van de waterschappen de uiteindelijke RES-documenten vrijwel overal ook formeel vastgesteld. Vanuit deze optiek zouden we kunnen stellen dat de totstandkoming van de RES 1.0 als politiek-bestuurlijk document democratisch legitiem is verlopen.

Tegelijkertijd geeft het geen uitsluitsel over de vraag of de betrokken volksvertegenwoordigers zich ook voldoende geïnformeerd of toegerust hebben gevoeld om hun rol ook daadwerkelijk goed in te kunnen invullen. Over het algemeen geldt dat gemeenteraadsleden die niet actief betrokken zijn bij een regionaal samenwerkingsverband, van welke aard dan ook, vaak pas in de gemeenteraad geconfronteerd met regionale voorstellen. Bovendien bemoeilijkt de gegroeide complexiteit van veel maatschappelijke opgaven, en de energietransitie is er daar zeker één van, ook inhoudelijk de uitoefening van kaderstellende en controlerende taken. De energieportefeuille is politiek-bestuurlijk een complex dossier. En voor lokale bestuurders wellicht ook niet (meer) zo aantrekkelijk, gezien de historie van (soms felle) lokale politieke en maatschappelijke weerstand, zodra wind en zonneprojecten concreet worden. Het bestuurlijke afstemmingsproces en het opbouwen van onderling vertrouwen heeft in veel energieregio's dan ook veel aandacht gekregen. En dat lijkt niet zonder succes. Niet alleen is de bestuurlijke bewustwording over de omvang en impact van de energietransitie gegroeid, ook laten evaluaties zien dat ambtenaren en bestuurders over het algemeen veel vertrouwen hebben en tevreden zijn over de wijze waarop het RES-proces verlopen is (54, 61). Tegelijkertijd zijn er de nodige punten van twijfel of onvrede. Zo

kwam bijvoorbeeld uit een procesevaluatie van de totstandkoming van de RES 1.0 van energieregio Rotterdam Den Haag naar voren dat 45% van de respondenten (bestuurders, ambtenaren en raadsleden) onzeker is of er wel een goed product is opgeleverd. En 39% twijfelt of de plannen in de RES 1.0 ook daadwerkelijk zullen worden uitgevoerd. Die twijfel ligt vooral bij de politiek (62).

Raadsleden voelen zich soms in een spagaat geduwd door het samenwerkingsverband en de zoekgebieden, plannen en projecten die in de RES 1.0 zijn opgenomen. Ze voelen zich niet genoeg geïnformeerd en vanwege het regionale afstemmingsproces hebben ze het idee dat er niets anders resteert dan te 'tekenen bij het kruisje'. Of raadsleden ook daadwerkelijk niet goed geïnformeerd zijn is lastig te beoordelen. De dertig energieregio's in Nederland doen er ondertussen namelijk wel van alles aan om ook de volksvertegenwoordigers te betrekken in de vorm van webinars, bijeenkomsten en werksessies.

Hoe dan ook is de gesignaleerde twijfel een aandachtspunt voor het vervolg van het proces. Zeker gezien het gegeven dat de RES-documenten niet meer (maar ook niet minder) zijn dan een bestuurlijke en beleidsmatige intentie, zonder enige formele, bindende juridisch-planologische status. Het vervolg valt of staat dus met het commitment van de politiek en de samenleving.

3.4 Beperkte betrokkenheid tot nog toe

Regio's hebben geprobeerd om zowel maatschappelijke partijen als individuele bewoners te betrekken bij hun plannen, maar in veel RES-processen lag de nadruk op participatie van belangenorganisaties, zoals boerenorganisaties, energiecoöperaties, natuurbeschermingsorganisaties en experts. Zij hebben bijvoorbeeld via online bijeenkomsten inbreng kunnen leveren op de ruimtelijke vertaling van energetische ambities in de regio.

In veel energieregio's is de rol van individuele bewoners beperkt gebleven. Zij hebben natuurlijk via hun volksvertegenwoordigers 'een stem' in het proces, maar zijn amper direct actief betrokken geweest bij de totstandkoming van het document. Participatie van bewoners heeft zich beperkt tot 'informereren' via bijvoorbeeld een regionale RES-website en/of 'raadpleging' via enquêtes. Dit terwijl het werken van onderop inclusief actieve betrokkenheid en participatie van burgers een belangrijke reden was om het RES-proces regionaal te organiseren.

Het PON & Telos voerde in 2020 internetconsultaties uit onder inwoners van de vier energieregio's in Noord-Brabant. De resultaten lieten destijds zien dat in deze regio's maximaal een kwart van de inwoners op de hoogte was van het bestaan van het RES-proces (24% in Noordoost Brabant, 18% in de Metropoolregio Eindhoven, 14% in West-Brabant en 13% in Hart van Brabant). Inwoners gaven aan wél betrokken en/of geïnformeerd te willen worden over de plannen. Met name de zoekgebieden voor wind en zon en de concrete invulling van wind en/of zonneprojecten zijn onderwerpen waarover zij graag meedenken. Bewoners maken zich namelijk zorgen over veranderingen in het

landschap, en toekomstige overlast door geluid en slagschaduw door windturbines. Ook kwam naar voren dat bewoners het belangrijk vinden dat de transitie eerlijk verloopt. Andere burgerconsultaties ondersteunen dit beeld: mensen vinden het belangrijk dat de lusten en lasten eerlijk verdeeld worden en dat opbrengsten uit wind- en zonne-energie ten goede komen aan de gemeenschap (63).

3.5 Een eerlijke verdeling

Met de overgang van RES 1.0 naar RES 2.0 en verder breekt een nieuwe fase aan. De kwantitatieve energetische belofte – uitgedrukt in aantallen Terrawattuur – moet de komende jaren worden ingelost. Dat betekent dat duurzame energieprojecten planologisch verankerd moeten worden en het energienetwerk moet worden uitgebreid om aan alle vraag te kunnen voldoen. Dat is in technische en procedurele zin al een hele uitdaging. Maar het betekent ook dat gemeenten knopen zullen moeten doorhakken over (randvoorwaarden voor) definitieve ontwikkellocaties. Daarmee gaan zij invulling geven aan de ruimtelijke verdeling van lusten en (over)lasten.

Ook zullen provincies en gemeenten in deze fase beleidsmatig invulling moeten geven aan het streven naar een evenwichtige eigendomsverdeling (50% lokaal eigendom). Hoe dit lokaal eigendom ingericht kan worden of wat eventuele randvoorwaarden hiervoor kunnen zijn, heeft het Klimaatakkoord niet meegegeven. Gemeenten zullen zelf moeten vaststellen en vastleggen wat zij daaronder verstaan. Betekent het bijvoorbeeld dat burgers financieel en risicodragend mede-eigenaar moeten kunnen worden van een windmolenproject of een zonneveld (bijvoorbeeld via een energiecoöperatie). Of is een compensatieregeling voor omwonenden van dit soort projecten voldoende? En als een gemeente beleidsmatig inzet op financiële en daarmee risicodragende participatie: wat betekent dit dan voor de mogelijkheden tot participatie van lagere inkomensgroepen? Niet iedere inwoner heeft, mochten ze dat al willen, de financiële middelen om te participeren in een project voor duurzame energie. Hier is (spaar)geld voor nodig en wie dat niet heeft kan nu (nog) niet meedoen.

Toekomstige mogelijkheden voor mede-eigenaarschap van (verschillende groepen) bewoners is afhankelijk van wijze waarop gemeenten bovenstaande vragen gaan beantwoorden en omzetten in beleid⁴. De beantwoording zal onderdeel moeten worden van het proces tot planologische verankering: de vertaling van de zoekgebieden, plannen en projecten uit de RES 1.0 in het instrumentarium dat de aanstaande Omgevingswet (2022) biedt. Dit is niet alleen gezien de beperkte uitvoeringskracht op gemeentelijk niveau een uitdaging (64, 65), maar ook gezien de (soms felle) maatschappelijke weerstand die zich met name manifesteert wanneer projecten concreet worden (63, 66). En dan wordt het politiek snel lastig.

⁴ Gemeenten kunnen ervoor kiezen om de beantwoording van deze vragen vast te leggen in een lokaal beleidskader en het daarna over te laten aan de markt. Ze kunnen ook kiezen voor een maatschappelijke tender als route naar lokaal eigendom of zelf energieprojecten ontwikkelen (al dan niet in samenwerking met energiecoöperaties).

3.6 Hoe nu verder met de RES(t)

We kunnen stellen dat het vinden van de benodigde ruimte voor hernieuwbare energieopwekking via regionale netwerksamenwerkingen tot nog toe democratisch legitiem en succesvol is verlopen. Na afstemming met de samenleving in de vorm van werkateliers (belangenorganisaties) en enquêtes (onder bewoners) en na besluitvorming door volksvertegenwoordigers is het totale bod (van alle regio's samen) hoger dan noodzakelijk om de doelstelling van 35TWh uit het Klimaatakkoord te halen. Iets om trots op te zijn, of in ieder geval niet slecht voor een regionale netwerksamenwerking op een zeer complex dossier. Maar wie verder iets kijkt kan zich afvragen wat de waarde is van dit resultaat. Om de kwantitatieve belofte in Terrawattuur waar te maken is uitvoering nodig. En dat wordt echt spannend. Want uitvoering betekent concreet worden en (soms pijnlijke) keuzes maken. Keuzes over de verdeling van lusten en lasten (zowel ruimtelijk als naar groepen mensen). We zien een aantal samenhangende aandachtspunten:

- ***Politiek-bestuurlijke stabiliteit.*** De gesignaleerde twijfel onder lokale volksvertegenwoordigers is een risico en vraagt aandacht. Zeker omdat de RES-documenten geen formeel bindende juridisch-planologische status hebben kunnen veranderingen in het lokale politieke landschap, bijvoorbeeld als gevolg van de gemeenteraadsverkiezingen, leiden tot vertraging in de uitvoering. Het is de vraag is of doorgewerkt kan worden op de ingezette lijn of dat het gesprek op onderdelen, als gevolg van politieke instabiliteit, opnieuw gevoerd of verbreed moeten worden. Het is daarom belangrijk dat de energieregio's aankomende periode werk maken van het (hernieuwd) meenemen van volksvertegenwoordigers en nieuwe bestuurders in het gezamenlijke verhaal van de RES (zowel procesmatig als inhoudelijk).
- ***Wisseling van de gespreksarena.*** In veel energieregio's heeft de nadruk tot nog toe gelegen op het vinden van ruimte voor CO2 reductie, waarbij het duurzaamheidsaspect en de techniek dominant waren. Met de overgang van RES 1.0 naar RES 2.0 krijgt het proces een ander, meer lokaal en op de inwoner gericht karakter. Het is op dit niveau, dat (locatie- en projectgebonden) participatieprocessen op gang moeten komen om inwoners en maatschappelijke organisaties te laten meedenken over randvoorwaarden: om met hen (ruimtelijke) plannen en projecten te verrijken en beter passend te maken. En om hen actief te betrekken bij de invulling en uitvoering van het streven naar een eerlijke en rechtvaardige transitie (lees: 50% lokaal eigendom). Dat is een spannend proces, want hoe concreter het wordt, hoe meer maatschappelijke en politieke controversen.
- ***Uitvoeringskracht.*** Helder is dat het concretiseren van de verdeling van lusten en lasten is doorgeschoven naar de volgende fase en dat gemeenten nog lastige knopen moeten doorhakken. Tegelijkertijd maakt het gebrek aan capaciteit, juist bij gemeenten, dat processen en projecten stil komen te liggen of door onervaren mensen moeten worden opgepakt. Het organiseren van regionale ondersteuningsstructuren, gericht op het ontwikkelen en delen van kennis en capaciteit, is daarom hard nodig. De energieregio's vormen daarvoor een logische schaal en vehicle: zij kunnen bijvoorbeeld inzetten op de ontwikkeling van regionale expertpools of regionale uitvoeringsorganisaties voor de zich ontwikkelende RES-uitvoeringspraktijken (67, 68).

De vraag die resteert is of het regionale gesprek tot nog toe voldoende is gegaan over de wijze waarop het streven naar een eerlijke en rechtvaardige transitie zal worden ingericht en geborgd. En ook of dit schaalniveau zich eigenlijk wel leent voor het genereren van het juiste politiek-maatschappelijke beeld hierover. Het participatief organiseren van besluitvorming over de verdeling van lusten en lasten (ruimtelijk en naar groepen mensen) zal hoe dan ook (meer) centraal staan in volgende uitvoeringsfase van het RES-proces. Daarmee wordt dan ook duidelijk hoe invulling gegeven wordt aan het streven naar een eerlijke transitie: een belangrijke nevendoelstelling uit het Klimaatakkoord en van belang voor een democratisch legitiem resultaat. Dat vervolgens ook als rechtvaardig ervaren wordt.

4 Onduidelijke governance in het jeugddomein: hoe organisaties in het netwerk de sturingsvorm verschillend ervaren

Mariëlle Blanken

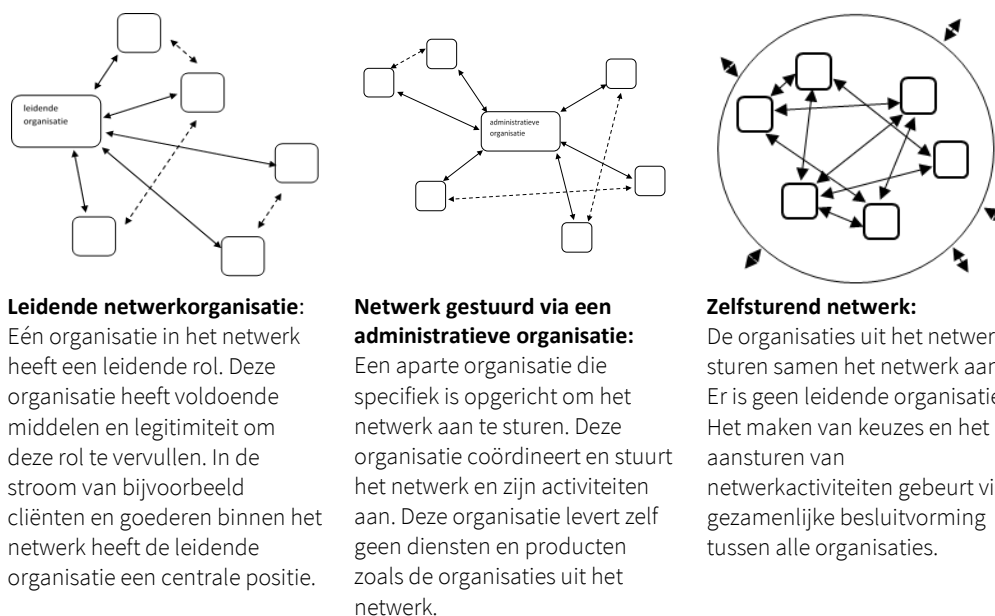
In Nederland zijn de gemeenten alweer een geruime tijd verantwoordelijk voor het gehele jeugddomein. De lokale overheid heeft daarbij veelal een samenwerkende overheidsrol en geeft samen met diverse organisaties vorm aan het jeugdhulpnetwerk. Het doel van deze netwerksamenwerking is om integrale hulp op maat in de eigen leefomgeving van kinderen en gezinnen te organiseren (16, 69). Om dat goed te kunnen doen is het belangrijk dat de brede range van organisaties in het netwerk goed samenwerkt. Dit betekent onder andere dat organisaties bereid moeten zijn om hulpbronnen zoals informatie, kennis en expertise met elkaar te delen en dat er sprake is van coördinatie tussen de expertises, bijvoorbeeld verwijzingen van jeugdigen en gezinnen naar passende organisaties in het netwerk (23, 70-74). Als dit onvoldoende gebeurt dan kan de hulpverlening gefragmenteerd raken en kunnen er schotten ontstaan tussen de verschillende disciplines, met als gevolg het risico dat kinderen en gezinnen niet de hulp krijgen die ze nodig hebben of zelfs helemaal door de organisatorische scheuren van het systeem vallen (75, 76). Jeugdigen ontvangen bijvoorbeeld geen tijdige en/of passende zorg, omdat er weinig aandacht en ruimte is voor gezamenlijke (multidisciplinaire) triage. Ook komt het regelmatig voor dat jeugdigen worden doorverwezen naar een bepaalde zorgaanbieder, terwijl deze aanbieder geen passende zorg in huis heeft. Het zorglandschap blijkt voor verwijzers, professionals met een signaleringsfunctie en zorgaanbieders vaak onvoldoende helder, terwijl dit van essentieel belang is om op de eerste plaats naar passende zorg door te kunnen verwijzen (via inhoudelijke consultatie en gezamenlijke triage), maar zeker ook om te kunnen afschalen en nazorg te kunnen organiseren (77). Helaas zijn dergelijke fragmentatie en overlapping van hulpverlening ook na decentralisaties aan de orde van de dag (78). Netwerk governance, oftewel het management van een netwerk in zijn geheel (26), heeft een belangrijke rol in het verbeteren van de samenwerking tussen de organisaties in het netwerk. Het is daarvoor wel belangrijk dat er overeenstemming is tussen de deelnemende organisaties over deze vorm van netwerksturing en dat blijkt in het jeugddomein niet het geval te zijn.

4.1 Vormen van netwerk governance

In bestuurskundige literatuur is er veel aandacht voor het belang van netwerksturing voor het succes van een netwerk (11, 13, 15, 27-34, 79). Om positieve netwerkopbrengsten te kunnen generen die niet door de organisaties afzonderlijk bereikt kunnen worden, is het belangrijk om te werken met een passende vorm van netwerk governance (15, 27, 28). In het algemeen geldt dat de grootte van het netwerk en het vertrouwen in het netwerk door de deelnemende organisaties meebepalen welke vorm van netwerk governance passend is (28). Er zijn in de regel drie manieren waarop een netwerk aangestuurd kan worden;

leidende netwerkorganisatie, netwerk gestuurd via een administratieve organisatie (NAO) en zelfsturend netwerk (28). Figuur 1 geeft per vorm van netwerk governance een beschrijving.

Figuur 1 Drie vormen van netwerk governance (overgenomen van Provan & Kenis 2009:447)



Volgens Provan en Kenis, auteurs van deze vaak geciteerde typering van netwerk governance, is zelfsturing vooral geschikt voor een klein netwerk met een maximum van vijf of zes organisaties. Als een netwerk groter en complexer is dan passen de andere twee vormen van governance beter. Deze hebben namelijk een makelaarsvorm waarbij de governance taken bij een organisatie liggen, hierdoor kan het netwerk ondanks zijn grootte toch effectief worden gestuurd (15). De leidende netwerkorganisatie is de governance vorm die het vaakst voorkomt bij publieke dienstverlening in de sociale sector (80). Zo ook in het jeugddomein, gemeenten geven aan dat de leidende netwerkorganisatie als governance vorm het beste past bij de wijze waarop ze het jeugdhulpnetwerk nu aansturen (22, 81).

4.2 Risico's van verschillende percepties

Om een netwerk goed aan te kunnen sturen is het belangrijk dat er overeenstemming is tussen de deelnemende organisaties over de vorm van governance van het netwerk (15, 27, 28). Uit eerder onderzoek blijkt echter dat organisaties in een netwerk vaak niet precies weten hoe hun netwerk gestructureerd is (82, 83). Dat kan problematisch zijn voor de praktijk, want verschillen in perceptie kunnen leiden tot conflicten en legitimiteitsvraagstukken en daarmee tot het ineffectief functioneren van het netwerk als geheel (15, 28-30). Het is bijvoorbeeld niet effectief als de leidende netwerkorganisatie niet herkend wordt als zodanig door de organisaties in het netwerk, want dan kan deze organisatie het netwerk niet effectief aansturen. Ook is het niet effectief als meerdere organisaties een zelfsturend netwerk als sturingsvorm ervaren, want deze organisaties

voelen zich actief betrokken bij het aansturen van het netwerk, terwijl dat de taak en rol van de leidende netwerkorganisatie is. Dit kan leiden tot meer bureaucratie, maar ook spanningen en conflicten ten aanzien van de legitimiteit van de netwerksturing.

Dit inzicht is vooral van belang voor diegene die het netwerk aansturen (netwerkmanagers⁵). Zij hebben namelijk een strategische rol te vervullen in de governance van een netwerk. Om een netwerk te ontwerpen en te laten functioneren zodat netwerkdoelen effectief worden bereikt, moeten netwerkmanagers weten welke patronen van relaties de kernprocessen structureren (15, 33). Denk daarbij aan processen zoals informatie uitwisselen, cliënten verwijzen en administratie. Naast het herkennen en hanteren van conflicten die inherent zijn aan governance, kunnen netwerkmanagers sturen op de al dan niet aanwezige verbindingen tussen actoren in het netwerk (15, 28, 30, 34). Dit proces van selectieve integratie zorgt ervoor dat de relaties binnen een netwerk gericht en passend zijn, zodat de organisaties die samen moeten werken dat ook doen, terwijl organisaties die niet hoeven samen te werken dat niet doen (15). Helaas kunnen verschillen tussen de gehanteerde en ervaren governance vorm managers bemoeilijken om deze strategische rol te vervullen (84, 85).

4.3 Netwerk governance in jeugdhulpnetwerken verschillend ervaren

Kijken we naar de praktijk van organisatienetwerken in het jeugddomein dan zien een uiteenlopende perceptie over de sturingsvorm van het netwerk. We baseren ons op het wetenschappelijk onderzoek dat Het PON & Telos in samenwerking met Tranzo/Tilburg University in de periode 2017 – 2020 heeft uitgevoerd⁶. Het doel van dat onderzoek was om meer inzicht te verkrijgen in het functioneren van jeugdhulpnetwerken en daarmee een bijdrage te leveren aan de transformatie naar een andere manier van overheidssturing. In het onderzoek hebben we bij een aantal gemeenten onderzocht hoe het jeugdhulpnetwerk is vormgegeven en functioneert: een grote gemeente met 180.000 inwoners (netwerk I), een middelgrote (netwerk II - 66.000 inwoners) en vier samenwerkende kleine gemeenten (netwerk III – totaal ongeveer 60.000 inwoners). Het jeugdhulpnetwerk bestaat uit de organisaties waarmee de betreffende gemeente samenwerkt om het doel van het jeugdhulpbeleid te bereiken. In de kern luidt dit doel⁷: *kinderen groeien in een kansrijk en veilig thuis op tot zelfstandige burgers die actief deelnemen aan de samenleving en sociaal en economisch zelfredzaam zijn*. We hebben gebruik gemaakt van een vragenlijst op organisatieniveau. Medewerkers van alle organisaties in het netwerk zijn tweemaal

5 In het jeugddomein is de leidende netwerkorganisatie de afdeling binnen de gemeente die verantwoordelijk is voor het jeugddomein (de naam van die afdeling verschilt per gemeente), de eindverantwoordelijke manager van die afdeling kan gezien worden als de netwerkmanager.

6 Zie voor meer informatie

<https://hetpon-telos.nl/portfolio/organisatienetwerken-in-het-jeugddomein/>

7 In de Jeugdwet staat dat de gemeenteraad periodiek een plan vast moet stellen dat richting geeft aan de door de gemeenteraad en het college te nemen beslissingen betreffende preventie en jeugdhulp, de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. In deze beleidsplannen staan daartoe doelen geformuleerd. De in dit hoofdstuk genoemde kern daarvan is gebaseerd op de doelomschrijvingen uit de beleidsplannen van de casusgemeenten.

gevraagd om de vragenlijst in te vullen. Dit waren medewerkers die in het primaire proces werken en een verbindende rol vervullen tussen de organisaties in het netwerk, zogenaamde ‘boundary spanners’ (31, 86). Resultaten die we hier presenteren betreffen de tweede meting⁸.

De jeugdhulpnetwerken blijken in grote mate complexe adaptieve systemen (23). Ze zijn groot van omvang en divers van samenstelling. Een netwerk bestaat al gauw uit meer dan honderd organisaties en is verdeeld over tien typen binnen de brede range van preventie tot zeer specialistische zorg (22). In tabel 1 staan voorbeelden genoemd bij de verschillende typen organisaties. In netwerk I en III komen alle typen voor, alleen in netwerk II is het type organisatie vrijwilligersorganisatie en vereniging geen onderdeel van het netwerk.

Tabel 1 Typen organisaties in jeugdhulpnetwerken

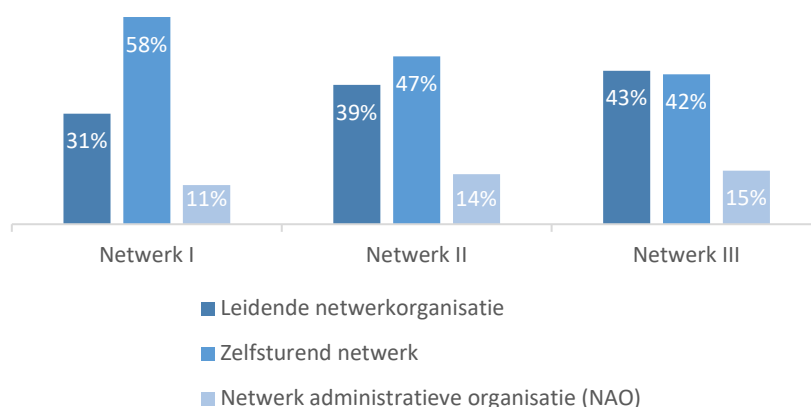
Typen	Voorbeelden van organisaties*
Gemeentelijke organisatie	Centrum voor Jeugd & Gezin (CJG), leerplichtamtenaar, team toegang, lokale ondersteuningsteams, expertteam, integrale veiligheidscoördinator, inkoop en contractmanagement, afdelingen jeugd/ wmo/ sociale zaken/ werkgelegenheid/ participatie/ veiligheid en handhaving, wijkmanager, combinatiefunctionaris jeugd /buurt/sport/cultuurcoach
Organisatie voor basisvoorzieningen	Welzijnswerk, (school) maatschappelijk werk, buurthuizen, ondersteuning mensen met verstandelijke beperking, dorps- en wijkraden, bibliotheek, voedselbank, vluchtelingenhelp, autisme informatiecentrum, stichting leergeld, maatschappelijke opvang
Onderwijsorganisatie	Intern begeleiders primair onderwijs en zorgcoördinatoren voortgezet onderwijs
Huisartsen	Huisartsen
Organisatie voor gezondheid en preventie	Jeugdgezondheidszorg, GGD
Opvangorganisatie	Peuter- en kinderopvang, buitenschoolse opvang (BSO), huiswerkbegeleiding
Organisatie voor specialistische jeugdzorg	Jeugdzorg, jeugd ggz, (forensische) psychiatrie, verstandelijk beperkten zorg, verslavingszorg, pleegzorg, crisisopvang, begeleid wonen
Gecertificeerde instelling JB/JR	Jeugdbescherming en jeugdreclassering
Veiligheidsorganisatie	Politie, Halt, OM, jeugdgevangenis, Raad voor de kinderbescherming, Veilig Thuis, zorg- en veiligheidshuis, rechtbank (familie- en jeugdrecht), buurtpreventie
Vrijwilligersorganisatie en vereniging	WMO-adviesraad, wijkplatforms (wijkbeheerder), burenhulp, sport-, muziek-, carnavalsverenigingen, scouting, kindervakantiewerk

* Verschillende afdelingen van de gemeente en bepaalde functies met een afgebakend werkgebied (bijvoorbeeld huisartsen of intern begeleiders) worden als aparte organisaties gezien.

⁸ In 2019 participeerde in netwerk I, netwerk II en netwerk III respectievelijk 132, 67 en 70 organisaties, waarvan in totaal resp. 77, 39, 47 organisaties de vragenlijst volledig hebben ingevuld.

De geïnterviewde netwerkmanagers geven aan dat de leidende netwerkorganisatie als sturingsvorm het beste past bij de wijze waarop hun jeugdhulpnetwerk wordt aangestuurd. Om na te gaan welke governance vorm organisaties in het netwerk ervaren, zijn de respondenten gevraagd om aan te geven welke beschrijving van netwerksturing (figuur 1) volgens hen het meest passend is voor het netwerk waarin zij participeren. Figuur 2 laat per netwerk zien welke vorm van netwerk governance door de organisaties in het netwerk ervaren wordt.

Figuur 2 Ervaren vorm van netwerk governance per netwerk in 2019



Ondanks dat de leidende netwerkorganisatie de huidige sturingsvorm is, valt op dat een groot deel van de organisaties dat niet ervaart. Veel respondenten ervaren het netwerk als zelfsturend. Netwerkmanagers lopen het risico om niet de leidende rol te kunnen vervullen die van hen verwacht wordt vanuit de governance vorm en het netwerk kan te maken krijgen met bureaucratie, conflicten en legitimiteitsvraagstukken. Meer inzicht in hoe het netwerk is opgebouwd is nodig om deze discrepanties beter in beeld te krijgen. Dat kan door te kijken naar de netwerkstructuur.

4.4 Meer inzicht door te kijken naar de kern-periferie structuur

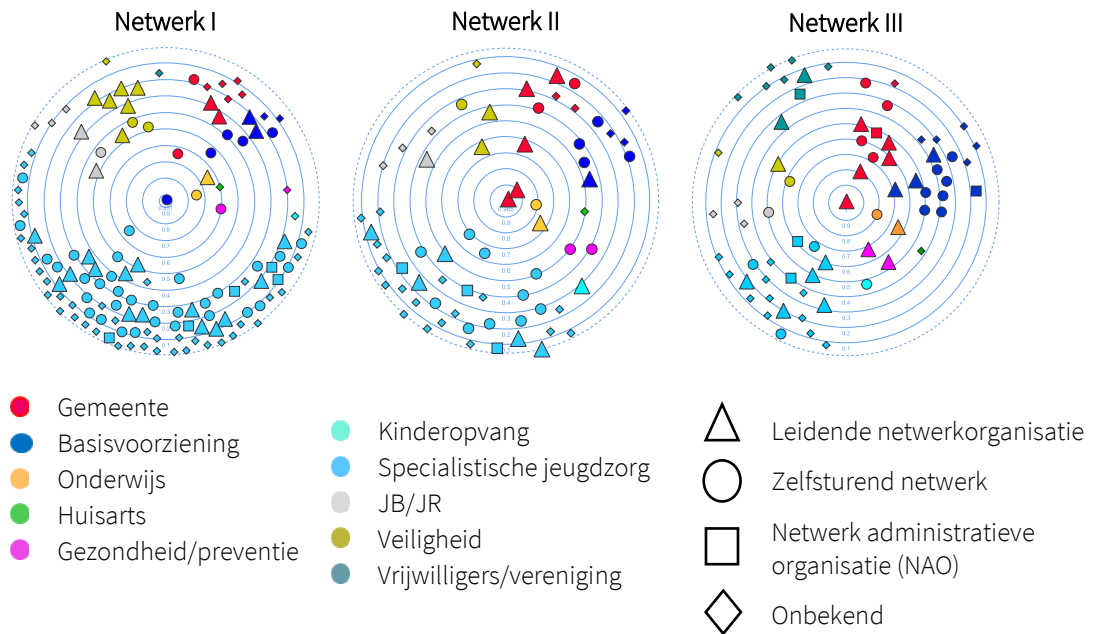
Een van de meest onderzochte kenmerken van een netwerk is de structuur (87, 88). Door na te gaan welke organisaties contact met elkaar hebben, kunnen op basis van netwerkanalyse de resultaten grafisch weergegeven worden. Om voor de jeugdhulpnetwerken een netwerkplaatje te kunnen maken, zijn organisaties gevraagd met welke andere organisaties in het jeugdhulpnetwerk hun organisatie tenminste één keer per jaar contact heeft. Bijvoorbeeld face-to-face contact (vergadering, bijeenkomst of overleg), telefonisch contact of contact via e-mail.

We hebben de structuur van het netwerk achterhaald door te kijken welke organisaties een centrale positie in het netwerk hebben en welke zich meer aan de rand (in de periferie) bevinden (89, 90)⁹. Uit de analyses blijkt dat ieder netwerk als geheel verbonden is. Dit betekent dat alle organisaties uit het betreffende netwerk op zijn minst contact hebben met één andere organisatie, er staat geen organisatie los van het netwerk. Kijken we naar de structuur van meer centrale en meer perifere organisaties in de netwerken dan blijkt dat vooral de organisaties met een schakelfunctie een centrale positie hebben in het netwerk. Dit zijn organisaties die een belangrijke rol hebben in het doorverwijzen van cliënten of in het verlenen van toegang tot specialistische zorg, zoals bijvoorbeeld het CJG, jeugdgezondheidszorg en intern begeleiders in het onderwijs. In de periferie bevinden zich de organisaties die specifieke hulp en ondersteuning bieden of die jeugdhulp niet als primaire taak hebben. Denk bijvoorbeeld aan maatschappelijk werk, forensische jeugdpsychiatrie, afdeling sociale zaken, politie en sportverenigingen.

In figuur 3 worden de resultaten van zowel de positie (degree centrality) als de ervaren sturingsvorm van de verschillende typen organisaties per netwerk weergegeven. Hoe meer een organisatie in het midden van de radar staat, hoe centraler de positie van de organisatie in het jeugdhulpnetwerk is.

⁹ We hebben de maat 'degree centrality' gebruikt; een berekening van het aantal organisaties waarmee een organisatie in het netwerk is verbonden. Om de netwerken met elkaar te kunnen vergelijken hebben we een gewogen score berekend door de uitkomsten te delen door het aantal organisatie in het netwerk -1.

Figuur 3 Structuur van de jeugdhulpnetwerken in combinatie met de ervaren vorm van netwerk governance per organisatie in 2019



Bovenstaande figuur laat zien welke organisaties de juiste perceptie hebben van de sturingsvorm van het netwerk (driehoek: leidende netwerkorganisatie). Wat opvalt is dat slechts een deel van de gemeentelijke organisaties de leidende netwerkorganisatie als sturingsvorm herkent, terwijl de gemeente die leidende rol formeel te vervullen heeft. Voor netwerk I valt op dat het merendeel van de organisaties in de kern van het netwerk de governance ervaren als zelfsturend. Verder zien we dat ook de basisvoorzieningen eerder zelfsturing ervaren dan sturing door een leidende netwerkorganisatie.

Beter doorgronden en versterken van netwerk governance

De in de studie gevonden verschillen in perceptie van organisaties hebben consequenties voor het netwerk leiderschap. Netwerkmanagers zouden zich hier meer bewust van moeten zijn en deze inzichten gebruiken om hun managementstrategieën ten aanzien van de benodigde netwerkstructuur en kernprocessen te versterken (15, 37, 84). Aan de andere kant is het de vraag of het nodig is dat iedere organisatie in het netwerk weet welke governance mode van toepassing is in het netwerk. Zeker als het zo'n groot netwerk betreft met een kleine groep kernorganisaties en een grote groep organisaties in de periferie. Wellicht volstaat het dan als de leidende netwerkorganisatie contact heeft met een kleinere groep van actoren die als makelaars functioneren voor de organisaties in de periferie (91). Hoe dan ook is het van belang om de werking van de netwerk governance te doorgronden en te versterken. De in theorie bedachte mechanismen zoals de 'beweging naar voren', het effectiever 'schakelen' of met 'eigen kracht en met behulp van sociaal netwerk' vragen in de praktijk om een goed werkende netwerksturing. Deze wijze waarop een gezamenlijke inspanning van het netwerk als geheel wordt georganiseerd en gestuurd is namelijk cruciaal voor het succes van het netwerk (28, 30, 34, 79).

Netwerkanalyse versterkt de governance van het netwerk

Wanneer de aansturing van het jeugdhulpnetwerk niet op orde is, kan het netwerk als geheel geen tijdige integrale hulp op maat garanderen. Een manier om meer grip te krijgen op een netwerk is door te analyseren hoe het netwerk in de praktijk is opgebouwd. Een netwerkanalyse vormt daarmee een belangrijke basis voor het kunnen toepassen van selectieve integratie; zorgen dat relaties binnen een netwerk gericht en passend zijn, zodat de organisaties die samen moeten werken dat ook doen, terwijl organisaties die niet hoeven samen te werken dat niet doen (15).

Als blijkt uit de netwerkanalyse dat het netwerk anders is opgebouwd dan nodig is voor goed lopende kernprocessen, kan de netwerkmanager bijsturen zodat processen zoals informatie uitwisselen, cliënten verwijzen en administratie meer gericht en effectief kunnen worden uitgevoerd. Ook kan de netwerkmanager eerder inspelen op conflicten en legitimizeitsvraagstukken, wanneer er door netwerkanalyse beter zicht komt op de discrepanties in de ervaren sturingsvorm. Kortom, het systematisch analyseren van het netwerk versterkt de netwerkmanager in zijn of haar strategische rol in de governance van het netwerk.

5 Slotbeschouwing

Mariëlle Blanken

In de afgelopen 25 jaar heeft het werken in netwerken een enorme vlucht genomen. We zijn verworven tot een netwerksamenleving (8) of misschien zelfs een samenleving van netwerken (9). Door de hoge mate van onderlinge verbondenheid en afhankelijkheid in de huidige samenleving kunnen organisaties steeds minder gemakkelijk zelfstandig oplossingen vinden voor vraagstukken (12, 92). Ook processen van decentralisatie, gebiedsgericht en integraal werken benadrukken het belang van netwerksamenwerking. Tegelijkertijd worden steeds vaker ongewenste uitkomsten zichtbaar, denk aan groeiend democratische tekort, systematische weeffouten of wantrouwen in de bestuurlijke praktijk (4, 7, 93). Om die reden is het vermogen om complexe samenwerkingsverbanden te managen van toenemend belang (94). Het is dus tijd om gehoor te geven aan het aloude pleidooi om organisatienetwerken in het publieke domein serieus te nemen (2).

Een belangrijk inzicht dat kan bijdragen aan het ontwikkelen en versterken van effectieve en doelgerichte netwerken is dat netwerksamenwerking nooit hetzelfde is. Daarnaast zijn netwerken geen statische maar dynamische systemen (27, 95, 96). Ook al zijn er uit het functioneren van netwerken generieke mechanismen en succesfactoren te destilleren, netwerken blijven verschillend. Het is risicovol om ieder netwerk gelijk te benaderen en aan te nemen dat randvoorwaarden voor zich spreken. De voorbeelden in deze publicatie hebben laten zien dat een eenduidige invulling van de vier dimensies van doelgerichte netwerken in de praktijk helemaal niet vanzelfsprekend is, laat staan dat netwerken vergelijkbaar zijn met elkaar. Des te belangrijker het is om in beeld te hebben welke vragen en punten op zijn minst expliciet besproken, vastgelegd en gemonitord moeten worden. In dit slothoofdstuk zetten we de belangrijkste punten op een rij.

Heldere afbakening essentieel

Een heldere afbakening van het netwerk wordt ook wel gezien als een minimale vereiste voor een effectief netwerk (38). Het is tevens een voorwaardelijke basis voor het meten van de uiteindelijke impact van het netwerk. Het gaat over het concretiseren en expliciteren van het *waarom*, *wie*, *wat* en *hoe* van het netwerk. Deze vier dimensies bepalen namelijk gezamenlijk de richting van het netwerk (36). Het klinkt zo logisch, maar in de praktijk blijkt het op deze essentiële basisprincipes van netwerksamenwerking mis te gaan. In de arbeidsmarktregio's zien we onduidelijkheid over de gezamenlijke opdracht van het netwerk (*waarom*), bij de regionale energiestrategieën komt de democratische legitimiteit van het netwerk in het gedrang (*wie en wat*) en bij de jeugdhulpnetwerken lijkt een niet passende sturingsvorm te worden gehanteerd (*hoe*).

De afwezigheid van een heldere netwerkafbakening brengt serieuze risico's met zich mee. Netwerken die gedreven worden door de ambitie om een complex inhoudelijk vraagstuk aan te pakken, bestaan vaak uit actoren met veel inhoudelijke expertise. Zoals duidelijk werd in de arbeidsmarktcasus ligt de focus in het netwerk op de inhoudelijke ontwikkeling en willen de actoren niet te veel tijd en aandacht besteden aan structuurdiscussies en formaliteiten. Het risico van deze disbalans tussen inhoud en organisatie is dat de vertaling

van het strategische bestuurlijke niveau naar het tactisch operationele niveau ontbreekt. Het is onduidelijk wie probleemeigenaren en daarmee verantwoordelijk zijn voor het behalen van (deel)doelstellingen en daardoor stukt het in de vertaling naar de uitvoering. Netwerken die toewerken naar een gezamenlijke strategie voor het aanpakken van maatschappelijke opgaven hebben te maken met diverse belangen en afwegingen. De totstandkoming van de RES 1.0 (regionale energiestrategie) als politiek-bestuurlijk document is dan wel democratisch legitiem verlopen, maar het blijkt geen garantie voor voldoende betrokkenheid en geïnformeerdheid van de volksvertegenwoordigers, laat staan van de inwoners zelf. Het heeft consequenties voor de mate waarin netwerkactoren hun rol daadwerkelijk kunnen invullen. Dit risico wordt zelfs groter zodra de slag van strategie naar uitvoering moet worden gemaakt (RES 2.0), want dat betreft ingewikkelde keuzes over de verdeling van lusten en lasten. Het meer lokaal en op de inwoner gericht karakter van dit proces vraagt om een wisseling van de gespreksarena (andere wie en wat). Governance van een netwerk is cruciaal voor goede netwerkresultaten (15, 27, 28). Grote organisatienetwerken, zoals de jeugdhulpnetwerken, kunnen geen tijdige integrale hulp op maat garanderen als de aansturing van het netwerk niet op orde is. Als het voor degene die het netwerk aanstuurt (netwerkmanager) niet duidelijk is welke verbindingen in het netwerk nodig zijn om de kernprocessen te structureren, dan kan de strategische rol in de governance van het netwerk niet goed worden vervuld en worden processen zoals informatie uitwisselen, cliënten verwijzen en administratie ineffectief.

Wees alert op de mate van gedeeld begrip, betrokkenheid, legitimiteit en vertrouwen

We weten dat factoren als gedeeld begrip, betrokkenheid, legitimiteit en vertrouwen medebepalend zijn voor de effectiviteit van een netwerk (34). Deze factoren zijn van invloed op en kunnen tegelijkertijd gezien worden als resultaat van netwerkprocessen en verbindingen tussen de actoren in het netwerk. Zo zorgt bijvoorbeeld vertrouwen in elkaar voor een sterke verbinding en andersom geredeneerd leiden sterk verbonden relaties tot meer vertrouwen in elkaar (12, 28, 31, 97). In feite gaat netwerken om leven volgens de wet van wederkerigheid: het vrijelijk verstrekken van kennis, talent, geld en toegang biedt ook de mogelijkheid tot ontvangen (98). Het is te verwachten dat er op deze procesfactoren in het netwerk minder goed gescoord wordt zodra de vier dimensies van het netwerk niet helder zijn afgebakend. In de casussen van deze publicatie is vooral legitimiteit een terugkerend thema en dat vraagt om meer aandacht voor controle en toezicht. Door regelmatig na te gaan hoe het netwerk zich ontwikkelt ten aanzien van de vier dimensies en tegelijkertijd te toetsen waar het netwerk staat op deze procesfactoren, wordt het mogelijk om tijdig bij te sturen. Ook biedt periodieke reflectie op de opbrengsten en intenties van de samenwerking de mogelijkheid om stapeling van (niet werkende) structuren te voorkomen (94). Dit betreft geen eenmalige exercitie, maar vraagt een continue monitoring.

Meer grip op het netwerk

Zoals in deze publicatie duidelijk naar voren komt, wordt het functioneren van netwerken beïnvloed door de vele factoren van design, governance, leiderschap, management, processen en context. In het theoriehoofdstuk werd al duidelijk dat het onmogelijk is om aan al deze factoren tegelijk te kunnen werken. Een manier om meer grip te krijgen op het netwerk is door te starten met een heldere invulling van de vier netwerkdimensies.

Uiteraard zijn er vele methoden die kunnen helpen bij het genereren van deze helderheid. Het werken met een beleidstheorie, een krachtenveldanalyse en een netwerkanalyse is een sterke combinatie. In een beleidstheorie, ook wel verandertheorie of Theorie of Change genoemd, worden veronderstellingen over de werking van een interventie of aanpak expliciet gemaakt (50). Dat maakt het mogelijk om kritisch te reflecteren op de plausibiliteit van de veronderstellingen. Ook kunnen beoogde resultaten worden geconcretiseerd en meetbaar worden gemaakt om zo de impact van een interventie of aanpak in beeld te brengen. Een krachtenveldanalyse maakt inzichtelijk welke actoren en welke belangen een rol spelen in het functioneren van het netwerk. De praktijk leert dat actoren samenwerking vaak van toegevoegde waarde ervaren, maar dat in de besluitvorming de belangen van de eigen persoon en organisatie een belangrijke rol spelen (99). Met een analyse van actoren en belangen worden patronen van macht en tegenmacht zichtbaar. Een netwerkanalyse maakt inzichtelijk hoe het netwerk in de praktijk is opgebouwd. Sociale netwerkanalyse (87, 89, 90) vormt daarmee een belangrijke basis voor het kunnen toepassen van selectieve integratie: zorgen dat relaties binnen een netwerk gericht en passend zijn, zodat de organisaties die samen moeten werken dat ook doen, terwijl organisaties die niet hoeven samen te werken dat niet doen (15). De sturing van netwerken en interorganisationele samenwerkingsverbanden gaat dus over de *governance van relaties*, waarbij governance een strategische activiteit is die gericht is op het begrijpen en beïnvloeden van de interactie tussen de actoren (94).

Referenties

1. Van der Steen M, Scherpenisse J, van Twist M. Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren. The Hague: NSOB. 2015.
2. O'Toole Jr LJ. Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. *Public administration review*. 1997;45-52.
3. Boogers M, Reussing R. Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. *Bestuurswetenschappen*. 2019;2:22-46.
4. ROB. Adviesrapport Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's. Raad voor Openbaar Bestuur, Den Haag2021.
5. F. Theissen JW, T. Pham, S. Stikvoort, A. Duursma en D. van Groen. Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden. 2020.
6. Dingemans E G, A. & Broers, B. Couleur regionale van de Brabantse arbeidsmarktregio's. Een onderzoek naar regionale netwerksamenwerking. Het PON & Telos en BrabantAdvies, Tilburg2021.
7. Loots J, Peeters PH. Vijf jaar lokaal sociaal domein. Veel gedaan, te weinig bereikt. Soest: BoekXpress; 2020.
8. Castells M. *The rise of the network society*: John wiley & sons; 2011.
9. Raab J, Kenis P. Heading toward a society of networks: Empirical developments and theoretical challenges. *Journal of management inquiry*. 2009;18(3):198-210.
10. Doevendans P, Deuten, J., Triest, N. van, Corèl, A. en M. Fokkema. Organisatienetwerken van waarde. Een voorstudie naar het functioneren en de toekomst van organisatienetwerken in het maatschappelijk domein. Platform 31, Den Haag2020.
11. Isett KR, Mergel IA, LeRoux K, Mischen PA, Rethemeyer RK. Networks in public administration scholarship: Understanding where we are and where we need to go. *Journal of public administration research and theory*. 2011;21(suppl_1):i157-i73.
12. Klijn E-H. Governance and governance networks in Europe: An assessment of ten years of research on the theme. *Public management review*. 2008;10(4):505-25.
13. Turrini A, Cristofoli D, Frosini F, Nasi G. Networking literature about determinants of network effectiveness. *Public Administration*. 2010;88(2):528-50.
14. Agranoff R, McGuire M. Big questions in public network management research. *Journal of public administration research and theory*. 2001;11(3):295-326.
15. Provan KG, Lemaire RH. Core concepts and key ideas for understanding public sector organizational networks: Using research to inform scholarship and practice. *Public Administration Review*. 2012;72(5):638-48.
16. Nooteboom L. Towards increased understanding of integrated Youth Care: a qualitative evaluation of facilitators and barriers for professionals. 2021.
17. Raab J, Lemaire RH, Provan KG. Chapter 10 the configurational approach in organizational network research. *Configurational theory and methods in organizational research*. 2013:225-53.
18. Klaster E. Toward more effective regional networks: a multi-method study on top-down stimulated networks within the Dutch public-policy areas of education and employment. 2015.
19. van den Broek J, Fehres, P., Asseldonk, M., Blanken, M. en M. Smulders. Reflexen en reflectie: raadsleden en de regio. BrabantKennis en Het PON & Telos, Tilburg2022.
20. Smulders M, Blanken, M., Asseldonk, M., Broek, J van den en Fehres, P. Raden en de regio: een verkenning in Brabant. Het PON & Telos en BrabantKennis, Tilburg2022.
21. Van de Berg CK, A. Regionaal maatschappelijk onbehagen. Naar een rechtsstatelijk antwoord op perifeer ressentiment. Rijksuniversiteit Groningen / campus frysia, Groningen; 2021.

22. Blanken M, Mathijssen J, van Nieuwenhuizen C, Raab J, van Oers H. Cross-sectoral collaboration: comparing complex child service delivery systems. *Journal of Health Organization and Management*. 2022.
23. Colvin ML, Miller SE. The role of complexity theory and network analysis for examining child welfare service delivery systems. *Child & Youth Services*. 2020:1-24.
24. Theissen F, Westerbeek, J., Pham, T., Stikvoort, S., Duursma, A. en D. van Groen. Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden 2020. Proofadviseurs & Kwinkgroep, Rotterdam 2020.
25. Blaauwbroek A, Blanken, M., Clemminck, R. en E. Dingemans. Onafhankelijk senario-onderzoek sociaal domein Oirschot. StrategieCentrale en Het PON&Telos, Tilburg; 2019.
26. Milward HB, Provan KG. A manager's guide to choosing and using collaborative networks: IBM Center for the Business of Government Washington, DC; 2006.
27. Popp J, Milward HB, MacKean G, Casebeer A, Lindstrom R. Inter-organizational networks: a review of the literature to inform practice. IBM Center for the Business of Government. 2014.
28. Provan KG, Kenis P. Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration research and theory*. 2008;18(2):229-52.
29. Raab J, Mannak RS, Cambré B. Combining structure, governance, and context: A configurational approach to network effectiveness. *Journal of public administration research and theory*. 2015;25(2):479-511.
30. Saz-Carranza A, Ospina SM. The behavioral dimension of governing interorganizational goal-directed networks—Managing the unity-diversity tension. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2011;21(2):327-65.
31. Kramer AE. Resilient networks in healthcare: Effects of structural and cognitive embeddedness on network commitment. Tilburg University, School of Economics and Management; 2014.
32. Provan KG, Milward HB. A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems. *Administrative science quarterly*. 1995:1-33.
33. Provan KG, Milward HB. Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public administration review*. 2001;61(4):414-23.
34. Smith JG. Theoretical Advances in Our Understanding of Network Effectiveness. *Perspectives on Public Management and Governance*. 2020:1-16.
35. Podolny JM, Page KL. Network forms of organization. *Annual review of sociology*. 1998;24(1):57-76.
36. Carboni JL, Saz-Carranza A, Raab J, Isett KR. Taking Dimensions of Purpose-Oriented Networks Seriously. *Perspectives on Public Management and Governance*. 2019;2(3):187-201.
37. Kenis P, Raab J. Back to the future: Using organization design theory for effective organizational networks. *Perspectives on Public Management and Governance*. 2020;3(2):109-23.
38. Provan KG, Fish A, Sydow J. Interorganizational networks at the network level: A review of the empirical literature on whole networks. *Journal of management*. 2007;33(3):479-516.
39. Groenendijk K. Verbindingen Noord-Brabant. Koepeldocument. Telien BV en Provincie Noord-Brabant, Den Bosch; 2002.
40. Dingemans E, Groen, A. & Broers, B. Couleur regionale van de Brabantse arbeidsmarktregio's. Een onderzoek naar regionale netwerksamenwerking. Het PON & Telos en BrabantAdvies, Tilburg; 2021.
41. Blaauwbroek A, Dingemans, E. Ouderenwerkloosheid in Brabant. Inventarisatie van projecten in de Brabantse arbeidsmarktregio's. StrategieCentrale en Het PON & Telos, Tilburg; 2021.

42. Staatsblad. Stb.2014, nr.366. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2014-366.html/> [
43. Arbeidsinspectie. Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag; 2013.
44. Berenschot. Inventarisatie regionale dienstverlening aan werkzoekenden (met en zonder een arbeidsbeperking) en aan werkgevers. Utrecht; 2019.
45. Borghouts-van de Pas I, Bosmans M, Verschoor J, Wilthagen T. Overstappen op de arbeidsmarkt: Een onderzoek naar van werk naar werk-beleid en-trajecten: Celsus juridische uitgeverij; 2019.
46. van Echtelt P, Sadiraj K, Hoff S, Muns S, Karpinska K, Das D, et al. Eindevaluatie van de Participatiewet. 2019.
47. BrabantAdvies. Sector en regio in samenspel. Naar een betere match van vraag en aanbod op de Brabantse arbeidsmarkt. Den Bosch; 2019.
48. Thunnissen M. Een leven lang ontwikkelen: regionale samenwerking in een LLO-ecosysteem. Fontys, Den Bosch; 2021.
49. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2021-15327.html> [
50. Snel E. De Theory of Change-benadering: weten is méér dan meten. Omlo, J, Bool, M, Rensen, P(Red) Weten wat werkt Passend evaluatieonderzoek in het sociale domein. 2013:145-64.
51. Borghouts-van de Pas I, Bosmans M, Freese C. Unemployment prevention: The role of Human Resource Management in job-to-job transitions in the event of redundancy. European Journal of Social Security. 2021;23(2):103-19.
52. Bouzarovski S. Energy poverty in the European Union: Landscapes of vulnerability. Wiley Interdisciplinary Reviews: Energy and Environment. 2014;3(3):276-89.
53. Day R, Walker G, Simcock N. Conceptualising energy use and energy poverty using a capabilities framework. Energy Policy. 2016;93:255-64.
54. Steen M, Boogaard G, Jansen P, Westerweel J, Koopmans B. Legitimiteit gezocht: dilemma's van democratische afstand en nabijheid in het RES-proces. NSOB, Den Haag; 2021.
55. ROB. Adviesrapport Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's. Raad voor Openbaar Bestuur, Den Haag; 2021.
56. CBS. Klimaatverandering en energietransitie: opvattingen en gedrag van Nederlanders in 2020. Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag; 2021.
57. de Kluizenaar Y, Carabain C, Steenbekkers A. Klimaatbeleid en de samenleving. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag; 2020.
58. Agterbosch S, & Verhoeven, L. Monitor houding en gedrag van Brabanders ten opzichte van de energietransitie – 2-meting. Het PON & Telos, Tilburg; 2020.
59. MinEZK. Klimaatakkoord. Den Haag. Directoraat-generaal Energie, Telecom en Mededinging; 28 juni 2019: pp: 1182019.
60. Agterbosch S, Van Duren, M. & Koomen, B. Internetconsultatie Brabantse energieregio's Rapportage REKS Hart van Brabant / Rapportage RES Zuidoost Brabant / Rapportage RES Noordoost Brabant / Rapportage RES West-Brabant. Het PON & Telos, Tilburg2021.
61. Research IO. Evaluatie communicatie en participatie RES 1.0 in Noord-Holland Noord en Noord-Holland Zuid. I&O Research, Amsterdam 2022.
62. Agterbosch S, Van Asseldonk, M., & Van Duren, M. Procesevaluatie totstandkoming RES Rotterdam Den Haag. Het PON & Telos, Tilburg2021.
63. PBL. Monitor RES 1.0. Een analyse van de Regionale Energiestrategieën 1.0. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag 2021.
64. VNG. Het kraakt en het piept in het fysiek domein: onderzoek naar de uitvoeringskracht van gemeenten in het fysieke domein. Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag2020.
65. Rli. Geef richting, maak ruimte! Raad voor het Openbaar Bestuur, Den Haag2021.

66. Evers D, P. Nabielek & J. Tennekes. Wind-op-land: lessen en ervaringen. Een reflectie op de implementatie van windenergie vanuit een ruimtelijk perspectief. PBL, Den Haag 2019.
67. Janssen J, Agterbosch, S., & B. Koomen. De kracht van de combinatie. Leren op het raakvlak van energie en ruimtelijke ordening. Het PON & Telos, Tilburg; 2022.
68. Oudejans J. Anders kijken naar de energietransitie. ROMagazine: <http://romagazine.nl/anders-kijken-naar-de-energietransitie/27618>. 2022.
69. Bosscher N. The decentralisation and transformation of the Dutch youth care system. Retrieved September. 2012;30:2013.
70. Brooks F, Bloomfield L, Offredy M, Shaughnessy P. Evaluation of services for children with complex needs: mapping service provision in one NHS Trust. Primary Health Care Research & Development. 2013;14(1):52-62.
71. Brown SM, Klein S, McCrae JS. Collaborative relationships and improved service coordination among child welfare and early childhood systems. Child Welfare. 2014;93(2):91-116.
72. Bunger AC, Doogan NJ, Cao Y. Building service delivery networks: Partnership evolution among children's behavioral health agencies in response to new funding. Journal of the Society for Social Work and Research. 2014;5(4):513-38.
73. Colvin ML. Mapping the inter-organizational landscape of child maltreatment prevention and service delivery: A network analysis. Children and youth services review. 2017;73:352-9.
74. Nooteboom L, Mulder EA, Kuiper CHZ, Colins OF, Vermeiren RRJM. Towards Integrated Youth Care: A Systematic Review of Facilitators and Barriers for Professionals. Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research. 2021;48(1):88-105.
75. Bustos TE. A Scoping Review of Social Network Analyses in Interorganizational Collaboration Studies for Child Mental Health. Children and Youth Services Review. 2020:105569.
76. Cooper M, Evans Y, Pybis J. Interagency collaboration in children and young people's mental health: a systematic review of outcomes, facilitating factors and inhibiting factors. Child: care, health and development. 2016;42(3):325-42.
77. Blanken M, Dalen, B. van en B. Koomen. Analyse jeugdhulp Noordoost-Brabant: Onderzoek naar het specialistisch jeugdhulpgebruik in Noordoost-Brabant. Het PON, Tilburg; 2019.
78. Friele R, Bruning M, Bastiaanssen I, De Boer R, Bucx A, De Groot J, et al. Eerste evaluatie jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie Den Haag: ZonMw. 2018.
79. McGuire M. Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. Public administration review. 2006;66:33-43.
80. Kenis P, Provan KG. Towards an exogenous theory of public network performance. Public administration. 2009;87(3):440-56.
81. Blanken M, Martens, L. en J.J.P. Mathijssen. Het effectief functioneren van organisatienetwerken in het jeugddomein. Onderzoek naar het Jeugdhulpnetwerk in de Kempengemeenten resultaten 2019. Tranzo/Tilburg University en Het PON & Telos, Tilburg; 2020.
82. Casciaro T. Seeing things clearly: Social structure, personality, and accuracy in social network perception. Social Networks. 1998;20(4):331-51.
83. Knoben J, Oerlemans LA, Krijkamp AR, Provan KG. What do they know? The antecedents of information accuracy differentials in interorganizational networks. Organization Science. 2018;29(3):471-88.
84. Balkundi P, Kilduff M. The ties that lead: A social network approach to leadership. The leadership quarterly. 2006;17(4):419-39.
85. Kilduff M, Krackhardt D. Interpersonal networks in organizations: Cognition, personality, dynamics, and culture: Cambridge University Press; 2008.

86. Williams P. The competent boundary spanner. *Public administration*. 2002;80(1):103-24.
87. Kilduff M, Brass DJ. Organizational social network research: Core ideas and key debates. *The academy of management annals*. 2010;4(1):317-57.
88. Scott J. Social network analysis: developments, advances, and prospects. *Social network analysis and mining*. 2011;1(1):21-6.
89. Scott J, Carrington PJ. *The SAGE handbook of social network analysis*: SAGE publications; 2011.
90. Wasserman S, Faust K. *Social network analysis: Methods and applications*: Cambridge university press; 1994.
91. Nowell B, Steelman T, Velez A-LK, Yang Z. The structure of effective governance of disaster response networks: Insights from the field. *The American Review of Public Administration*. 2018;48(7):699-715.
92. Klijn EH, Koppenjan J. *Governance networks in the public sector*: Routledge; 2015.
93. NVvR. Raad & Regionale samenwerking. Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, Den Haag 2021.
94. Minkman M. Verlangen naar integraliteit. *Innovatie van organisatie en governance van langdurende integrale zorg*. Rede Prof. dr. Mirella Minkman, Tilburg University, Tilburg 2017.
95. Human SE, Provan KG. Legitimacy building in the evolution of small-firm multilateral networks: A comparative study of success and demise. *Administrative science quarterly*. 2000;45(2):327-65.
96. Lemaire RH, Mannak RS, Ospina SM, Groenleer M. Striving for State of the Art with Paradigm Interplay and Meta-Synthesis: Purpose-oriented Network Research Challenges and Good Research Practices as a Way Forward. *Perspectives on Public Management and Governance*. 2019;2(3):175-86.
97. Provan KG, Harvey J, de Zapien JG. Network structure and attitudes toward collaboration in a community partnership for diabetes control on the US-Mexican border. *Journal of Health Organization and Management*. 2005.
98. Castells M. *The information age: Economy, society and culture* (3 volumes). Blackwell, Oxford. 1996;1997:1998.
99. Hofman C, Reitsma, M., Stapersma, E., Van Maar, C. & Minkman, M. *Rapportage Netwerkindicatoren Dementie 2016*. Samen Sterk: Goed voorbeeld doet goed volgen. Vilans, Utrecht 2016.

HET **pon | telos**



OPGERICHT IN
1947



GEVESTIGD IN
TILBURG

KENNISONDERNEMING

STICHTING ZONDER WINSTOOGMERK

AANTAL MEDEWERKERS

30



INTENSIEVE SAMENWERKINGEN

MET UNIVERSEITEN EN ANDERE
KENNISINSTELLINGEN

SPECIFIEKE THEMA'S

- > VEERKRACHT
- > RUIMTE EN ENERGIE
- > OMGEVING
- > ARBEID
- > CULTUUR
- > ERFGOED
- > MIGRATIE
- > PARTICIPATIE
- > JEUGD
- > STURING

ONZE OPDRACHTGEVERS

- > PROVINCIES
- > GEMEENTEN
- > ZORG- EN WELZIJNSINSTELLINGEN
- > FONDSEN

HET
pon | telos

Over het PON & Telos

Maatschappelijke besluitvorming verbeteren

Wij zijn een sociale kennisonderneming in het hart van de samenleving. We beschouwen het als onze opdracht om maatschappelijke besluitvorming te verbeteren. Dat doen we door wetenschappelijke kennis met kennis van de praktijk te verbinden. We zijn van data, feiten en cijfers, maar geven die altijd een gezicht. Waarbij iedere stem telt. Voorkeuren en meningen halen we op, onderzoeken we, analyseren we en duiden we. Met prikkelende aanpakken en innovatieve methoden. Daarbij zijn we altijd gericht op duurzaamheid: de harmonieuze verbinding tussen sociale, ecologische en economische doelstellingen. Zo dragen we bij aan de kwaliteit van samenleven, nu en in de toekomst.

Met een multidisciplinair en creatief team van bijna 30 adviseurs en onderzoekers werken we vooral voor lokale en regionale overheden in Nederland (met een sterke kennispositie in Noord-Brabant), maar ook voor corporaties, banken, zorg- en welzijnsinstellingen, fondsen en maatschappelijke organisaties. We werken daarbij intensief samen met universiteiten en andere kennisinstellingen en zijn officieel partner van Tilburg University. Met onze kennis en inzichten adviseren we beleidsmakers en bestuurders. Zodat ze afgewogen keuzes kunnen maken. Zodat ze bestuurlijk kunnen vernieuwen. En zodat ze een positieve impuls kunnen geven aan de samenleving van morgen.

Stationsstraat 20c
5038 ED Tilburg
+31 (0)13 535 15 35
info@hetpon-telos.nl
hetpon-telos.nl