

## Effectieve regionale netwerken

### Een onderzoek naar top-down gestimuleerde netwerken op onderwijs- en arbeidsmarktgebied

Esther Klaster

*Regionale netwerken worden veelvuldig door het Rijk gestimuleerd als manier om nationale doelstellingen te vertalen in regionale acties. Tegelijkertijd ontstaan er steeds meer regionale netwerken van onderaf. Het wordt, kortom, druk in de regio. Dit artikel beschrijft een studie naar regionale netwerken die vanuit de rijksoverheid tijdelijk worden gestimuleerd om complexe vraagstukken op het onderwijs- en arbeidsmarktdomein aan te pakken. We zoeken antwoord op de centrale vraag op welke wijze het stimuleren van regionale samenwerking door de centrale overheid effectief is in te zetten. Dertien netwerken zijn met interviews, vragenlijsten en sociale netwerkdata bestudeerd. De resultaten laten zien dat er in deze top-down gestimuleerde netwerken een spanningsveld bestaat tussen het behalen van kortetermijnresultaten en het opbouwen van samenwerkingsrelaties, en dat gevoelde urgentie in de regio een belangrijke voorwaarde voor succes is. Dit pleit voor het meer van onderaf mee laten bepalen van de beleidsagenda en het tempo. Bovendien bleek tussen de schijnbaar afzonderlijke netwerken een sterke overlap te bestaan, zowel thematisch als qua personele bezetting, welke kansen biedt voor het creëren van synergie. Deze bevinding pleit voor het benutten van deze ‘metanetwerken’ bij de vorming van netwerken. Beide noties leiden tot enkele strategieën voor het effectiever benutten van regionale netwerken.*

#### 1 Inleiding

Regionaliseren is ‘in’. Voor een land zonder vaste regio-indeling en zonder formele, regionale bestuurslaag is het opmerkelijk hoeveel beleidsinitiatieven op het niveau van ‘de regio’ worden georganiseerd. *Top-down* worden vanuit het Rijk lokale en regionale actoren gestimuleerd om maatschappelijke problemen gezamenlijk aan te pakken. Omdat de beleidsvraagstukken zich op het regionale niveau afspelen, of omdat de regio voor de kernactoren het natuurlijke werkgebied vormt. Bekende regionale beleidsterreinen zijn economie en mobiliteit, maar ook voor arbeidsmarkt en beroepsonderwijs wordt het niveau van de regio doorgaans het meest geschikt geacht, omdat de regio voor veel werkgevers en roc’s een natuurlijk werkgebied vormt (RWI, 2006; Ministerie OCW, 2007; Ministerie BZK, 2016). *Bottom-up* kiezen steeds meer gemeenten ervoor om samenwerking te zoeken: met elkaar en andere publieke en private actoren, bijvoorbeeld omdat taken

complex zijn en lokaal niet altijd de slagkracht of competenties voldoende aanwezig zijn. Publieke en private actoren die regionaal georiënteerd zijn, hebben baat bij regionale samenwerking zodat zij niet met iedere gemeente apart afspraken hoeven te maken.

Deze tendens naar regionale samenwerking is versterkt door de recente decentralisaties, waarbij gemeenten veel nieuwe taken hebben gekregen die op lokaal niveau niet altijd effectief of efficiënt uit te voeren zijn. Er liggen dus flinke samenwerkingsopgaven: tussen gemeenten onderling, maar zeker ook tussen gemeenten en andere partijen in de regio. Dit artikel richt zich op regionale netwerken die top-down, vanuit het Rijk, worden gestimuleerd, met als doel nationale beleidsdoelstellingen te vertalen in regionale acties. We zoomen hierbij in op de beleidsterreinen onderwijs en arbeidsmarkt, waar het stimuleren van regionale netwerken veelvuldig voorkomt. Een voorbeeld zijn de subsidie- en prestatiemiddelen die het Ministerie van OCW biedt aan scholen en gemeenten in 39 RMC-regio's om gezamenlijk het aantal voortijdige schoolverlaters terug te dringen. Een ander voorbeeld zijn de subsidiemiddelen die het Ministerie van SZW inzet om gemeenten, scholen, UWV en werkgeverspartijen in de 35 arbeidsmarktregio's te stimuleren het aantal jeugdwerklozen te beperken. Hoewel de stimuleringsmiddelen vanuit het Rijk tijdelijk zijn, zijn de problemen die de netwerken proberen te tackelen dit doorgaans niet. De gelden zijn daarmee bedoeld als tijdelijke impuls voor het stimuleren van duurzame samenwerkingsrelaties.

Voor een 'beleidsinstrument' dat zo veelvuldig wordt benut als regionale netwerken, is de wetenschappelijke kennis over dit onderwerp beperkt en fragmentarisch te noemen. In dit artikel wordt nader ingegaan op de effectiviteit van regionale netwerken, aan de hand van drie centrale vragen: (1) Hoe verhoudt het sturen op resultaten zich tot (potentieel duurzame) relaties in tijdelijk gestimuleerde regionale netwerken? (2) Onder welke omstandigheden is het top-down stimuleren van regionale netwerken van meerwaarde? En als resultante van de eerste twee vragen: (3) Hoe kunnen regionale netwerken op onderwijs- en arbeidsmarkt door het Rijk en de regio effectiever worden benut? Deze vragen worden als volgt beantwoord. Paragraaf 2 gaat in op wat er in de netwerk- en organisatieliteratuur bekend is over effectiviteit in een netwerkcontext en de mogelijke voorwaarden om het instrument van tijdelijk gestimuleerde netwerken effectief in te zetten. Hierbij wordt gebruikgemaakt van literatuur over regionale samenwerking en tijdelijke projecten. Paragraaf 3 beschrijft de aanpak van de twee veldstudies die zijn uitgevoerd, waarna de resultaten van beide studies in paragraaf 4 worden gepresenteerd. In paragraaf 5 wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen en worden op basis van de bevindingen vier strategieën geschetst die kunnen bijdragen aan het optimaler benutten van regionale netwerken.

**Tabel 1** *Voorwaarden voor effectieve regionale netwerken vanuit twee literaire tradities*

	<b>Voorwaarden voor effectieve regionale samenwerking</b>	<b>Voorwaarden voor effectieve tijdelijke projecten</b>
Waarom	Urgentie; momentum; het vóórkomen van een ramp (Van de Laar, 2010; Cigler, 1994)	Urgentie (Belassi & Tukul, 1996)
Hoe	(Landelijke) regelgeving die regionale samenwerking mogelijk maakt (Feiock, 2007)	Afwezigheid van bureaucratie; adequate financiering (Baker e.a., 1983)
Wat	Een probleem dat zich voordoet op het niveau van de regio (Van de Laar, 2010; Castenmiller, Keur & Woudenberg, 2010)	Een complexe en niet-routine taak; unieke taak (Grabher, 2002; Belassi & Tukul, 1996)
Met wie	De juiste partners kiezen; beperkt aantal actoren; congruentie van doelen tussen partners; homogeniteit; zichtbare voorwaarden van samenwerking voor betrokken partijen (Cigler, 1994; Van de Laar, 2010; Ansell & Gash, 2007)	Wederzijdse afhankelijkheid van actoren; heterogeniteit (Selsky & Parker, 2005; Gazley & Brudney, 2007; Grabher, 2002)

## 2 Theorie

### *Effectiviteit in netwerken*

In de organisatie- en netwerkliteratuur is veel discussie over wat effectiviteit in een netwerkcontext precies inhoudt. In zijn meeste basale vorm kan effectiviteit gedefinieerd worden als het behalen van de vooraf gestelde doelstellingen. Als het gaat om netwerken en samenwerkingsverbanden, is de wereld evenwel iets complexer. Sommige auteurs benadrukken dat de traditionele effectiviteitscriteria niet opgaan voor netwerken, vanwege het belang van sterke relaties en ontastbare *outcomes*, zoals vertrouwen en reciprociteit (Mandell & Keast, 2008). Anderen zijn juist van mening dat, bij gebrek aan objectievere criteria en vanwege het gegeven dat netwerken ontstaan door samenwerking, netwerken ten onrechte worden gezien als effectief wanneer er ‘goed wordt samengewerkt’ (McGuire, 2006; Kenis & Provan, 2009; Herranz, 2010). Weer anderen combineren beide perspectieven en beschrijven netwerkeffectiviteit als een combinatie van ‘harde’ en ‘zachte’ indicatoren (Klijn e.a., 2010; Sydow & Windeler, 1998).

Er is, kortom, geen eenduidig antwoord voorhanden op de vraag wat netwerkeffectiviteit behelst. Het spreekwoordelijke geheim zit hem in de context. Als we de context van de onderzochte netwerken nader beschouwen, hebben deze netwerken enkele opvallende kenmerken. Ten eerste zijn ze top-down geïnitieerd. Hoewel de netwerken vaak geen verplichtend karakter hebben, kan dit gegeven invloed hebben op het gemak van de samenwerking en het commitment van partijen. Ten tweede worden de netwerken tijdelijk gesubsidieerd. De overheidssubsidi-

die is bedoeld als impuls: de interventies die door de netwerken ontwikkeld worden, dienen verankerd en gecontinueerd te worden nadat de tijdelijke subsidie voor het netwerk stopt. Immers, het probleem waar de stimulans zich op richt, houdt niet op te bestaan na de subsidieperiode. Een mogelijke voorwaarde voor het continueren van de samenwerkingsrelaties zonder externe stimulans is dan ook dat de samenwerking tussen en het commitment van partijen gedurende de subsidieperiode door partijen positief wordt beleefd. Anders gezegd, als partijen gedurende de periode met externe stimuli en middelen zich al niet inzetten voor het netwerk, lijkt het voor de hand te liggen dat zij dit zonder die externe druk al helemaal niet zullen doen. Andersom vormen samenwerkingsrelaties en commitment evenmin een garantie voor continuering en verankering: ze zijn *necessary*, maar niet *sufficient*.

De wijze waarop het sturen op resultaten en het ontwikkelen van samenwerkingsrelaties zich tot elkaar verhouden, is interessant. De organisatieliteratuur gaat er doorgaans van uit dat goede samenwerkingsrelaties positief samenhangen met goede resultaten en dat het behalen van resultaten de samenwerking kan versterken (Ferlie & Pettigrew, 1996; Agranoff & McGuire, 2001, 2003; Conrad e.a., 2003; Mitchell & Shortell, 2000). Tegelijkertijd zijn er signalen dat er binnen netwerken een spanningsveld kan optreden tussen enerzijds het realiseren van kortetermijndoelen en anderzijds het ontwikkelen van duurzame netwerkrelaties (Human & Provan, 2000). Om beter te begrijpen wat de dynamiek is in regionale netwerken met tijdelijke stimuli, zoomen we in dit artikel nader in op deze verhouding tussen relaties en resultaten.

#### *Effectiviteit van netwerken*

Wanneer we meer weten over de dynamiek van effectiviteit binnen netwerken, is een tweede interessante vraag onder welke omstandigheden het instrument van tijdelijk gestimuleerde netwerken van meerwaarde is. De netwerken die we hier onderzoeken, hebben kenmerken van zowel tijdelijke projecten als van regionale samenwerking. Voor beide kenmerken bestaat er een uitgebreide literaire traditie, die mogelijke voorwaarden voor succesvolle tijdelijke projecten en regionale samenwerking bieden. Tabel 1 toont een niet-uitputtend overzicht van dergelijke voorwaarden, die grofweg te onderscheiden zijn in vier categorieën: de legitimiteit van het initiëren van het samenwerkingsverband (het *waarom*), de facilitaire randvoorwaarden vanuit het Rijk (het *hoe*), kenmerken van het onderwerp waarvoor de samenwerking wordt opgericht (het *wat*) en kenmerken of voorwaarden voor de te kiezen partners (*met wie*). Deze voorwaarden worden hierna kort toegelicht.

Zowel vanuit literatuur over regionale samenwerking als literatuur over tijdelijke projecten wordt het belang van urgentie benadrukt. Om partijen in beweging te krijgen moeten zij een directe urgentie voelen: een voor hen belangrijk issue dat op dit moment om acute aandacht vraagt. Vanuit regionalisatieliteratuur, die grotendeels betrekking heeft op samenwerking tussen gemeenten, is een randvoorwaarde de ruimte die landelijke regelgeving en beleid bieden aan regionale samen-

werkingsverbanden. Hieruit volgen tevens de bereidheid en mogelijkheid van lokale spelers zelf om hun beleid of aanpak waar nodig aan te willen passen aan dat van anderen, als voorwaarde voor regionale samenwerking. Vanuit de projectliteratuur wordt eveneens gerefereerd aan regelgeving, maar dan in de context van een afwezigheid van bureaucratie. Een tijdelijk project moet snel en flexibel kunnen opereren en niet worden gehinderd door interne of externe bureaucratie. Ook adequate financiering wordt in projectliteratuur genoemd als voorwaarde voor succesvolle projecten. Ten aanzien van kenmerken van het onderwerp (het 'wat') benadrukt de regionalisatieliteratuur vooral dat het probleem waarop de samenwerking zich richt, zich ook echt op het regionale niveau moet voordoen. Niet voor ieder probleem is het niveau van de regio passend en logisch: sommige problemen of kansen doen zich eerder voor op lokaal, nationaal of sectoraal niveau. Daarnaast zou het ook een probleem of uitdaging moeten betreffen die vanuit de bestaande organisaties nog geen routine betreft, zo leert ons de projectliteratuur. En tot slot is de vraag 'met wie' belangrijk. Interessant is dat de regionale samenwerkingsliteratuur vooral benoemt dat de actoren (zoals gemeenten) niet te groot in aantal en liefst zo homogeen mogelijk moeten zijn, omdat dit institutionele en machtsverschillen beperkt. De projectliteratuur redeneert juist dat heterogeniteit van actoren bijdraagt aan succesvolle projecten, omdat een verscheidenheid aan partijen meer diversiteit aan kennis en andere hulpbronnen met zich meebrengt.

### 3 Methoden

#### *Onderzoeksontwerp*

De onderzoeksvragen zijn onderzocht door middel van twee veldstudies. De eerste verkennende studie vergeleek twee netwerken in twee regio's rondom het beleidsthema Leren & Werken. De projectdirectie Leren & Werken was een samenwerkingsverband van de Ministeries van OCW en SZW. Het had tot doel het percentage van de beroepsbevolking met een startkwalificatie (d.i. niveau 2 van het mbo of een havo- of vwo-diploma) te verhogen. Om dat te bereiken stimuleerde de projectdirectie de vorming van regionale netwerken, bestaande uit onder meer gemeenten, roc's, hogescholen, UWV Werkbedrijven, bedrijven en/of werkgeversorganisaties. Deze regionale netwerken moesten aan de slag met drie instrumenten: ervaringscertificaten (het verzilveren van werkervaring in een certificaat, wat interessant is voor mensen met veel praktijkervaring en die veel bedrijfs cursussen hebben gevolgd, maar weinig formele diploma's hebben); leerwerktrajecten (waarbij werkenden of werkzoekenden tegelijkertijd werken en een opleiding volgen); en een leerwerkloket (meestal een fysiek loket op een UWV-vestiging, waar werkgevers, werknemers en werkzoekenden terecht konden voor informatie). De regio's bepaalden zelf de hoogte van hun kwantitatieve targets, wat mede de hoogte van de subsidie bepaalde. Uit het totaal van 37 regionale netwerken werden er twee gekozen, op basis van een *extreme case scenario* (Eisenhardt, 1989). Eén netwerk ('zuid') scoorde zeer hoog qua aantal mensen dat gebruikmaakte van ervaringscertificaten en leerwerkplekken, het andere juist laag

**Tabel 2** *Kenmerken van vier projecten die vorm krijgen in regionale netwerken*

<b>Landelijk project</b>	<b>Ministerie</b>	<b>Overall doelstelling</b>	<b>Regionale partners</b>	<b>Onderzochte regio's</b>
Leren en Werken (L&W)	OCW en SZW	Stimuleren percentage beroepsbevolking met startkwalificatie	Gemeenten, roc's, hogescholen, UWV, bedrijven/werkgevers	Noord, Oost, Zuid
Voortijdig schoolverlaten (VSV)	OCW	Terugdringen aantal jongeren dat stopt met school voordat een startkwalificatie is behaald	Gemeenten, roc's, voortgezet onderwijs	Noord, Oost, Zuid, West
Jeugdwerkloosheid (JWL)	SZW	Terugdringen aantal jongeren dat geen werk heeft en niet naar school gaat	Gemeenten, roc's, UWV, bedrijven/werkgevers	Noord, Oost, Zuid, West
Technologie Onderwijs en Arbeidsmarkt (TOA)	OCW, EZ en SZW	Stimuleren aantal studenten en werkenden dat kiest voor een baan in de techniek of technologie	Gemeenten, roc's, UWV, bedrijven/werkgevers	Oost, Zuid

('noord'). Deze aanpak was gekozen omdat we verwachtten contrasterende patronen te vinden in beide regionale netwerken.

Om te toetsen of de bevindingen uit het eerste veldonderzoek stand zouden houden in een bredere en niet-extreme steekproef van regionale netwerken en om te verkennen wat voorwaarden zijn voor effectieve regionale netwerken, is een tweede, grotere veldstudie uitgevoerd. In deze studie werden elf, willekeurig gekozen, regionale netwerken uit vier verschillende regio's onderzocht: noord, oost, zuid en west. Deze netwerken waren georganiseerd rondom vier verschillende landelijke projecten: Leren & Werken (hiervoor reeds beschreven), Voortijdig Schoolverlaten (VSV), Jeugdwerkloosheid (JWL) en Technologie Onderwijs en Arbeidsmarkt (TOA).

Rondom het project Voortijdig Schoolverlaten werden gemeenten, roc's en scholen in het voortgezet onderwijs in de 37 RMC-regio's uitgedaagd om het aantal scholieren dat voortijdig de schoolbanken verlaat (d.i. zonder startkwalificatie) jaarlijks met 10% te verminderen. Dit deden zij via een scala aan interventies, zoals individuele ondersteuning van dreigende schooluitvallers; training van docenten; betere begeleiding bij loopbaan/studiekeuzen; en interventies om jongeren bij de overgang van het vmbo naar het mbo in beeld te houden, zoals investeren in leerlingvolgsystemen.

Om de stijgende jeugdwerkloosheid af te remmen of terug te dringen stimuleerde het ministerie van SZW gemeenten, scholen, UWV Werkbedrijven en bedrijven of

werkgeversorganisaties in de 35 arbeidsmarktregio's om tot gezamenlijke interventies te komen, bijvoorbeeld het opsporen van thuiszittende jongeren; het opzetten van jongerenloketten; intensieve begeleiding van de jongeren; het teruggeleiden naar school van thuiszitters; en jongeren praktijkervaring laten opdoen bij werkgevers.

De ministeries van OCW, EZ en SZW initieerden de Technologie Onderwijs en Arbeidsmarkt om de toenmalige tekorten in de technische sector terug te dringen. In acht regio's werden actoren gestimuleerd om bestaande initiatieven te verbinden en te versterken en waar nodig nieuwe initiatieven te starten. De regionale netwerken richtten zich op het voorkomen van voortijdig schooluitval op technische opleidingen; het upgraden van werkenden binnen bedrijven via ervaringscertificaten; het stimuleren van zij-instroom; en gerichte arbeidsmigratie.

#### *Dataverzameling en -analyse*

In de eerste studie zijn in beide regio's alle netwerkdeelnemers geïnterviewd, 20 in totaal: 10 in Noord, 6 in Zuid en 4 interviews met accounthouders, beleidsmedewerkers en directieleden van de projectdirectie Leren en Werken. Deze gesprekken gingen over de organisatie en governance van het netwerk, de effectiviteit, de onderlinge relaties en relevante ontwikkelingen binnen het netwerk sinds de start. Tevens werd de betrokkenen gevraagd een vragenlijst in te vullen. Deze bevatte acht stellingen over samenwerkingsrelaties (incl. vertrouwen en commitment), gebaseerd op een vragenlijst van Chatman en Flynn (2001). De vragen werden voor twee momenten ingevuld: in retrospectief voor het voorgaande jaar (Cronbach's alpha .95) en *real time* voor het huidige jaar (Cronbach's alpha .94). Daarnaast bevatte de vragenlijst een *social network*-onderdeel, waarbij een complete lijst van alle deelnemers werd getoond en de vraag werd gesteld (1) hoe vaak de respondent met elk van de deelnemers contact had; en (2) hoeveel invloed iedere actor had op de besluitvorming. Deze had tot doel om – samen met de interviews – een beeld te krijgen van de governance van het netwerk. Tot slot werd op basis van bestaande documenten de realisatie van de kwantitatieve targets in kaart gebracht. Op basis van deze data werden de twee netwerken nauwkeurig geanalyseerd en werd hun ontwikkeling over twee jaar zichtbaar.

Deze tweede studie bestond uit 55 interviews, waarvan 39 met netwerkdeelnemers uit de vier regio's, aangevuld met 16 gesprekken met accounthouders, beleidsmedewerkers en directieleden binnen de drie betrokken ministeries (OCW, SZW en EZ). De interviews hadden betrekking op de organisatie van het netwerk, de resultaten, de samenwerkingsrelaties, de wijze waarop verschillende projecten binnen de regio met elkaar samenhangen en elkaar beïnvloeden, en de beleefde meerwaarde van het projectmatige stimuleren van regionale netwerken. Om erachter te komen wat netwerkdeelnemers spontaan noemen als voorwaarden voor zinvolle tijdelijk gestimuleerde regionale netwerken en wat hiervoor de achterliggende redenen zijn, zijn zij geïnterviewd volgens de zogenoemde *laddering technique* (Reynolds & Gutman, 1988). Hierbij wordt steeds doorgevraagd naar dieperliggende oorzaken en motieven van initiële reacties. Archiefdata van de

betrokken ministeries gaven inzicht in de kwantitatieve resultaten van de elf regionale netwerken. Tot slot werd een survey verstrekt (respons:  $n = 37$ ), die de kwaliteit van de relaties tussen de netwerkdeelnemers in kaart bracht (Cronbach's alpha .81).

## 4 Resultaten

### *Balanceren tussen relaties en resultaten*

Hoewel een logische aanname zou zijn dat een goede samenwerking positief correleert met goede prestaties, toonde de eerste studie aan dat er een spanningsveld bestaat tussen het behalen van resultaten enerzijds en het opbouwen van samenwerkingsrelaties anderzijds. Netwerk Zuid, dat in kwantitatieve zin hoog scoorde, bleek in de praktijk veel problemen te ondervinden in termen van samenwerking, terwijl het lager presenterende netwerk Noord veel beter scoorde qua samenwerking. In Zuid was een actieve partij die vanaf de start vaart maakte en veel beslissingen en uitvoerende werkzaamheden naar zich toe trok. Deze partij had reeds ervaring met ervaringscertificaten bij werkenden in een specifieke sector, en moest nu zijn repertoire uitbreiden naar leerwerktrajecten en een bredere doelgroep van werkenden en werkzoekenden sector-breed. Hiervoor was nauwe samenwerking met andere partijen nodig. Maar ingegeven door de druk om resultaten te genereren werd er weinig energie gestoken in het proces van samenwerking en werd direct overgegaan tot uitvoering. Hierbij nam de centrale actor ook taken over die bij scholen hoorden, wat leidde tot spanningen en frictie met scholen. Het leerwerkloket kwam eveneens snel op gang, doordat een externe medewerker fulltime werd ingehuurd om het loket te bemannen. Dit alles leidde tot snelle resultaten, maar ook tot geringe betrokkenheid van en desinteresse van andere partijen, zoals de gemeente.

Noord daarentegen functioneerde veel meer als een collectief. De subsidieaanvraag werd gezamenlijk geschreven, waarbij de partijen zich enkele dagen opsloten in een hotel. Er was meer overleg en de processen duurden langer, waardoor de resultaten in eerste instantie achterbleven op de doelstellingen. Het leerwerkloket werd bijvoorbeeld in gelijke mate door de betrokken partijen bemand, wat meer afstemmingstijd vroeg. De betrokkenheid en de onderlinge relaties waren hierdoor evenwel sterker. En doordat alle partijen in gelijke mate bijdroegen en investeerden, werd de verwachte continuïteit door betrokkenen hoger ingeschat dan in Zuid, waar de inspanningen grotendeels afhankelijk waren van een enkele partij en tijdelijke externe inhuur. Figuur 1 toont de resultaten van de netwerk-analyse. Deze figuur illustreert dat netwerk Zuid een sterke, centrale actor had en dat Noord veel decentraler was, met een hogere dichtheid en meerdere actoren in de kern van het netwerk.

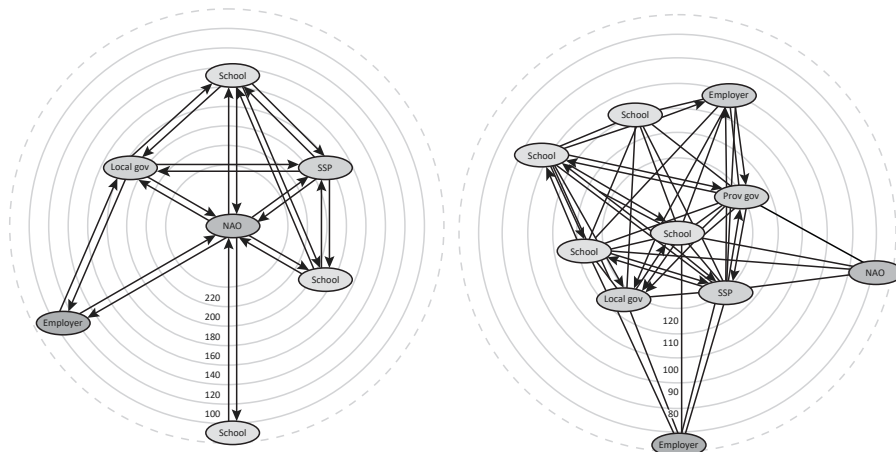
In de tweede studie naar elf netwerken in vier verschillende regio's werd de verhouding tussen resultaten en relaties opnieuw beschouwd en werd gezocht naar verklarende factoren. Ook in deze studie bevestigde het bestaan van een span-



**Figuur 1** Visualisatie van twee netwerken *Leren en Werken*

Zuid (dichtheid: 45%)

Noord (dichtheid: 70%)



ningsveld tussen kwantitatieve resultaten en persoonlijke relaties. Een verklaring was de duur van het netwerk: het spanningsveld was groter bij netwerken die slechts één jaar bestonden, dan bij tweejarige netwerken – ondanks het feit dat beide netwerken uiteraard nog jong zijn. Naarmate een netwerk langer bestaat, lijkt het werken aan relaties en resultaten beter samen te gaan.

Een tweede verklaring was dat de governance-vorm van het regionale netwerk een belangrijke rol speelt. De literatuur onderscheidt drie basisorganisatievormen van netwerken: *lead-organization* (waarbij een van de deelnemende partijen een leidende en trekkende rol heeft); *shared-participant* (waarbij alle partijen in gelijke mate zijn betrokken); en *NAO-governed networks* (wat staat voor Network Administrative Organization, waarbij een externe/onafhankelijke partij zorg draagt voor de coördinatie) (Provan & Kenis, 2008). Zo'n NAO was vaak een extern ingehuurd persoon die als projectleider fungeerde, maar soms ook een van de regionale partners die een onafhankelijke rol kreeg. Zo werd bij JWJ in Zuid een externe projectleider ingehuurd van een adviesbureau. In Oost waren de projectleiders afkomstig van scholen, maar werden zij gedetacheerd bij een intergemeentelijk orgaan. En bij L&W in Noord werd een medewerker van het UWV losgemaakt van die organisatie en kreeg hij een onafhankelijke rol in het netwerk, bekostigd uit de projectgelden, waarbij een andere persoon vanuit het UWV de rol van vertegenwoordiger overnam.

Uit het onderzoek bleek dat niet zozeer de aanwezigheid van een NAO, maar de specifieke rol die een NAO aannam, een bepalende factor is voor zowel het realiseren van output als het opbouwen van goede samenwerkingsrelaties. Netwerken met een NAO die zich beperkte tot de ondersteunende, coördinerende rol, scoorden op beide aspecten hoger dan netwerken met een andere governance-vorm. Echter, netwerken waar de NAO een sterk sturende of uitvoerende rol op zich

nam, scoorden lager op zowel resultaten als relaties. In het conclusiedeel komen we terug op deze bevindingen.

#### *Voorwaarden voor effectieve regionale netwerken*

Vier typen voorwaarden bleken volgens netwerkparticipanten nodig om te spreken van zinvolle stimulering van regionale netwerken. De eerste – en veruit de belangrijkste – voorwaarde was de gepercipieerde legitimiteit van ingrijpen. Het probleem moet worden gezien als urgent genoeg om een project voor op te tui- gen. Jeugdwerkloosheid, bijvoorbeeld, was vanuit de nationale politiek gezien een urgent issue, maar sommige regio's hadden een veel groter probleem met werkloosheid onder 45+ers. In deze regio's is het lastig echt commitment te creëren.

Net als het 'waarom' had ook het 'hoe' te maken met de randvoorwaarden vanuit het Rijk: voldoende middelen, een beperkte administratieve last en tegelijkertijd ook heldere doelstellingen en monitoring. Merk op dat de behoefte aan zo min mogelijk administratieve belasting en de behoefte aan monitoring enigszins haaks op elkaar staan. Dit komt doordat de beperkte regeldruk met name werd genoemd door netwerkactoren die op het strategische niveau opereren (zoals roc-bestuurders), terwijl netwerkactoren op het tactische niveau (bijv. beleidsmedewerkers) daarentegen vooral voordelen zagen in geormerkte financiering, zodat de 'middelen niet opgaan in de grote bulk'. Tot slot werd als randvoorwaarde genoemd dat verschillende beleidsinitiatieven van het Rijk zoveel mogelijk op elkaar afgestemd moeten zijn. Met dit laatste werd bedoeld dat er in de regio ruimte is voor verbinding en dat er dus zo min mogelijk dubbelingen zijn of doelstellingen die met elkaar schuren. Een voorbeeld van schurend beleid was de interventie vanuit Jeugdwerkloosheid om jongeren terug te leiden naar roc's, terwijl diezelfde roc's vanuit de VSV-gelden beloond werden om uitval te beperken. Hierdoor werd het aannemen van een complexe doelgroep vanuit JWV minder aantrekkelijk. Een ander voorbeeld is de voorwaarde bij verschillende subsidieregelingen om een speciaal loket in te richten op de UWV-werkpleinen, terwijl een gecombineerd loket volgens netwerkactoren meer kans van slagen zou hebben om gecontinueerd te worden na afloop van de subsidieperiode.

Ten aanzien van het 'wat' werden met name twee zaken genoemd: (1) de tijdelijkheid van het probleem en (2) de tijdelijkheid van de interventies die door de netwerkdeelnemers worden ontwikkeld en ingezet. De potentiële randvoorwaarden die uit de literatuur naar voren kwamen, te weten dat het probleem zich op het regionale niveau moet voordoen en dat het een niet-routinetaak betreft, werden minder vaak genoemd. De tijdelijkheid van het probleem slaat op de redenering dat een tijdelijke impuls alleen zin heeft als iets een tijdelijk probleem betreft. De redeneerlijn vanuit het Rijk is vaak juist dat een tijdelijke, extra impuls zinvol is voor een langduriger probleem, omdat het voor extra aandacht en inzet zorgt die vervolgens worden voortgezet. Vanwege die verschillende redeneerlijnen is de tweede voorwaarde, de tijdelijkheid van interventies, extra interessant. Interventies waarvan verwacht kan worden dat zij ook na de subsidieperiode door de netwerkdeelnemers gecontinueerd kunnen worden, werden – niet verwonderlijk – als

waardevoller gezien. Een voorbeeld hiervan is een leerlingvolgsysteem dat in enkele regio's werd ontwikkeld om leerlingen van het vmbo te volgen tot en met het roc. Een interventie waarbij de kans veel kleiner werd geacht dat deze wordt voortgezet, was bijvoorbeeld de externe inhuur van extra coaches voor thuiszittende jongeren.

Een bijzondere categorie vormden de voorwaarden die betrekking hadden op de vraag 'met wie'. De formeel afzonderlijke netwerken bleken in de praktijk binnen een regio nauw met elkaar verweven te zijn. De netwerken overlaptten elkaar thematisch: zo heeft een jongere die voortijdig van school af gaat een grotere kans om jeugdwerkloze te worden; en maakten verschillende projecten gebruik van dezelfde instrumenten. Maar er bleek eveneens een personele overlap te bestaan tussen de netwerken, doordat een beperkt aantal actoren elkaar in verschillende gremia steeds treft. Dit fenomeen, waarbij schijnbaar afzonderlijke netwerken elkaar overlappen en in elkaar grijpen, duiden we aan met de term 'regionaal metanetwerk'.

In regio's waar dit regionaal metanetwerk duidelijk aanwezig was, slaagden betrokkenen erin om vrij concreet voorzieningen van afzonderlijke projecten te combineren, bijvoorbeeld door op het UWV Werkplein één loket te maken dat meerdere doelgroepen bedient, door coaches voor jongeren die dreigen uit te vallen óók in te zetten voor jongeren die al werkloos thuis zitten, of door accountmanagers die vanuit verschillende organisaties bedrijven benaderen voor vacatures en stageplekken met een gecombineerde opdracht op pad te sturen. Ook kwamen in regio's met sterke metanetwerken nieuwe projecten sneller van de grond, doordat men gebruik kon maken van bestaande samenwerkings- en vertrouwensrelaties. Zo verklaarde een respondent: *'De mobiliteit in deze regio is laag, waardoor je iedere keer dezelfde mensen tegenkomt. Dat werkt heel goed; toen er op stel en sprong een aanvraag moest worden geschreven voor Jeugdwerkloosheid, midden in de zomervakantie, waren mensen bereid hun zomervakantie te verplaatsen om te helpen. Dat doe je eerder als je persoonlijke relaties met elkaar hebt.'*

Bij pogingen om interventies van afzonderlijke netwerken te verbinden liepen de netwerkparticipanten evenwel tegen de grenzen van het Rijk op. Zo werkten afwijkende regio-indelingen en subsidieregelingen met specifieke voorwaarden (bijv. de eis om een loket in te richten voor een specifieke doelgroep) belemmerend voor het creëren van een synergie over afzonderlijke netwerken heen.

## 5 Conclusies

In dit artikel staat de vraag centraal hoe regionale netwerken als 'beleidsinstrument' door de rijksoverheid optimaler kunnen worden benut. Hiertoe zoomden we eerst in op de effectiviteit binnen netwerken, waarna er vanuit het perspectief van de netwerkactoren werd gezocht naar randvoorwaarden voor zinvolle top-down stimulering van regionale netwerken.

De resultaten toonden een spanningsveld aan dat ontstaat als gevolg van de duale opdracht aan regionale netwerken: het realiseren van kortetermijnresultaten en het ontwikkelen van duurzame samenwerkingsrelaties. De wijze waarop het netwerk is georganiseerd, speelde hierbij een belangrijke rol. Uit de literatuur weten we dat de aanwezigheid van een NAO-achtige organisatie een positieve invloed heeft op het functioneren van een netwerk, onder meer omdat communicatie- en besluitvormingsprocessen dan efficiënter verlopen (Provan & Milward, 1995; Conrad e.a., 2003). De resultaten van dit onderzoek tonen aan dat niet zozeer de aanwezigheid van een NAO een bepalende rol speelt, maar de *specifieke rol* die deze partij op zich neemt. We zagen voorbeelden van NAO's die zich puur concentreerden op het bijeenbrengen van andere partijen, en NAO's die steeds meer werkzaamheden naar zich toe trokken en daarmee de betrokkenheid van andere netwerkpartners verloren. Dergelijke NAO's doen dit overigens doorgaans met de beste bedoelingen: als reactie op een initieel gebrek aan actiebereidheid van andere netwerkpartners. Aangezien de inzet van de NAO normaliter gefinancierd wordt uit tijdelijke middelen, is het netwerk kwetsbaar en is de kans op verduurzaming nihil wanneer de kernpartners niet afdoende zijn gecommiteerd en in het netwerk investeren en participeren. Ten tweede was het spanningsveld in de beginfase van netwerken groter. Netwerken hebben tijd nodig om zich te ontwikkelen en te investeren in zowel de gezamenlijke acties als identiteit. Dit impliceert dat een opeenstapeling van kortdurende impulsen op de lange termijn weinig meerwaarde biedt. Er wordt dan enig resultaat geboekt, maar het netwerk zal na afloop van de subsidieperiode snel uiteenvallen – en waarschijnlijk worden opgevolgd door een volgende. Enige terughoudendheid met zeer kortlopende impulsen is dus raadzaam.

Hiermee komen we op de tweede vraag, wanneer het top-down stimuleren van regionale netwerken van meerwaarde is. De meest pregnante was de *gevoelde urgentie* in de regio. Als vanuit het Rijk een beleidsthema belangrijk wordt gevonden, wil dat niet automatisch zeggen dat die urgentie in iedere regio intrinsiek gevoeld wordt. Opvallend was de mate van overlap tussen de netwerken die vanuit verschillende onderdelen van de rijksoverheid werden gestimuleerd, een overlap die we aanduiden met de term regionaal metanetwerk. Hoewel in de netwerk-literatuur het niveau van 'het hele netwerk' als het hoogste abstractieniveau wordt beschouwd (in het rijtje *ego-network*, *dyadic relations* en *whole network*), bestaat het idee dat netwerken deel zijn van grotere entiteiten in de organisatie-literatuur al langer. Met name in industrieën die in een 'project-modus' opereren, zoals de filmindustrie of de bouw (Faulkner & Anderson, 1987; Eccles, 1981), werd geconstateerd dat tijdelijke samenwerkingen langdurige, overkoepelende netwerken vormen. In literatuur over de publieke sector is dit idee recenter ontstaan. Zo ontdekten Rethemeyer en Hatmaker (2008) bijvoorbeeld dat netwerken van scholen die in eerste instantie gescheiden leken, in werkelijkheid door een aantal netwerkmanagers met elkaar verbonden werden. Zij refereerden aan dit grotere geheel als het 'netwerksysteem'. Voor literatuur over zowel netwerken, organisaties als projecten is het denken over netwerken als onderdeel van een groter verband interessant. Door de blik in onderzoek te verruimen naar meta-

netwerken wordt meegenomen dat verschillende netwerken elkaar (positief of negatief) kunnen beïnvloeden. Ook biedt het ruimte voor het formuleren van effectiviteitscriteria op een hoger abstractieniveau. Als aanvulling van criteria op bijvoorbeeld het niveau van de cliënt, de organisatie en het netwerk (Provan & Milward, 2001), kan worden nagedacht over effectiviteitscriteria op het niveau van het metanetwerk. Hierbij is de kern dat verschillende beleids- of netwerkdoelstellingen complementair aan elkaar dienen te zijn.

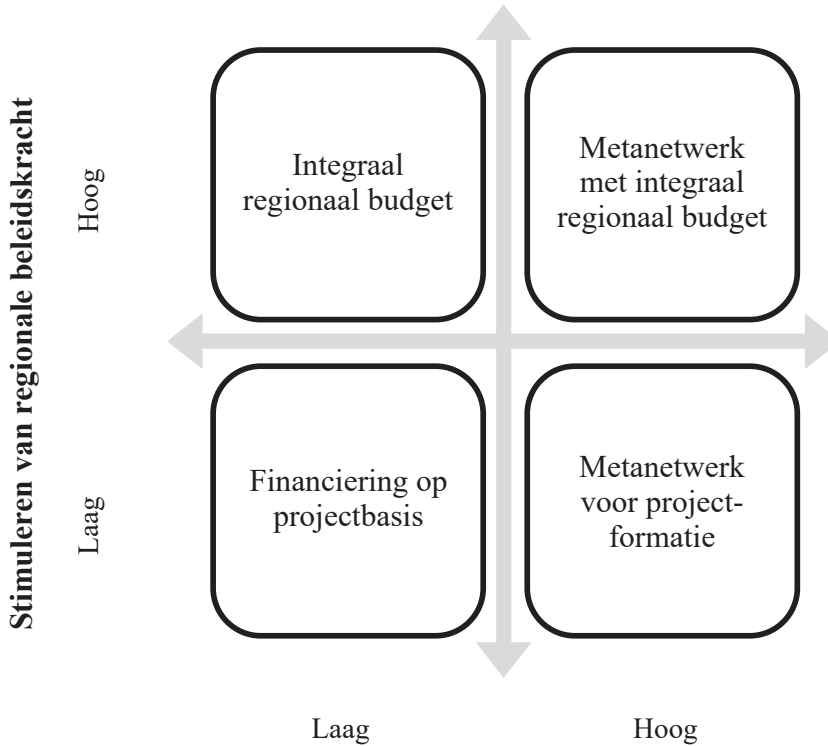
#### *Naar effectievere regionale netwerken*

Voor het beantwoorden van de derde onderzoeksvraag, hoe regionale netwerken op effectievere wijze benut kunnen worden, kunnen we op basis van de resultaten een tweetal bouwstenen formuleren. De eerste is het benutten en versterken van regionale *beleidskracht*. Met beleidskracht wordt bedoeld de mate waarin regionale actoren zelf een beleids(implementatie)agenda formuleren en uitvoeren. In het geval van een serie tijdelijke projecten met vooraf gestelde nationale doelstellingen is de regionale beleidskracht beperkt. Indien relevante regionale actoren bepalen welke uitdagingen aangepakt dienen te worden, wordt daarentegen een groot beroep gedaan op regionale beleidskracht. De tweede bouwsteen is het benutten en versterken van regionale metanetwerken. Regionale metanetwerken ontstaan vanzelf, als onbedoeld bijeffect van het stimuleren van een serie projecten en programma's. Zij kunnen echter ook gericht worden benut, om synergetische effecten van verschillende beleidsinitiatieven mogelijk te maken, nieuwe initiatieven sneller op te kunnen zetten en de kans op continuering te vergroten door concrete interventies te verbinden (denk aan de eerdergenoemde combinatie-loketten of het ineenschuiven van overlappende stuurgroepen). Deze twee bouwstenen kunnen worden beschouwd als twee assen van een strategiematrix. De matrix die hieruit volgt, bestaat uit vier kwadranten die elk een strategie representeren.

Het kwadrant *linksonder* (financiering op projectbasis) reflecteert de huidige aanpak, waarbij op projectbasis via tijdelijke subsidies regionale netwerken worden gestimuleerd en ondersteund. Hierbij wordt niet of nauwelijks gebruikgemaakt van regionale metanetwerken en wordt een beperkt beroep gedaan op regionale beleidskracht. Deze werkwijze kan worden geoptimaliseerd door een decentrale verkenning uit te voeren onder relevante actoren, voordat men overgaat tot het implementeren van projecten waarbij regionale netwerken aan zet zijn. Een dergelijke verkenning zou tot doel moeten hebben de regionale urgentie voor het specifieke onderwerp te toetsen en te verifiëren wat het geëigende niveau (bijv. arbeidsmarktregio, landsdeel, landelijk) is om dit onderwerp aan te pakken. Tegelijkertijd zou een centrale verkenning moeten worden uitgevoerd om in kaart te brengen wat de samenhang is met andere projecten en programma's, om schurende beleidsdoelstellingen of contraproductieve eisen in de subsidieregelingen tijdig te signaleren.

Bij de strategie in het kwadrant *rechtsonder* (metanetwerk voor projectformatie) wordt nog steeds gebruikgemaakt van tijdelijke projecten, maar wordt bij de

**Figuur 2** Strategieën voor effectievere regionale netwerken



### Stimuleren van regionale metanetwerken

samenstelling hiervan gericht gebruikgemaakt van regionale metanetwerken, door juist die organisaties en actoren te mobiliseren die een centrale positie hebben in de regio en een actieve rol hebben in andere netwerken. Door het mobiliseren van deze actoren worden de regionale metanetwerken tegelijkertijd benut en versterkt.

Het kwadrant *linksonder* (integraal regionaal budget) doet een beroep op de beleidskracht van een regio, door een regionaal budget beschikbaar te stellen waaruit regionale actoren zelf projecten kunnen opstarten. Wie die actoren zijn, wordt aan het veld overgelaten. Deze strategie kan in de praktijk resulteren in een serie projecten, aangevraagd door verschillende coalities van organisaties; een situatie die vergelijkbaar is met het kwadrant *linksonder*, met als enige verschil dat de keuze voor projecten van onderaf bepaald is.

De strategie in het kwadrant *rechtsboven* (metanetwerk met integraal regionaal budget) doet een beroep op zowel de regionale metanetwerken als de regionale beleidskracht. Hier wordt het regionale metanetwerk direct gefinancierd middels een breed inzetbaar, regionaal budget voor onderwijs- en arbeidsmarkt. Van de

metanetwerk actoren wordt verwacht dat zij gezamenlijk, op basis van een goede regio-analyse, een brede, regionale agenda opstellen en uitvoeren. Wanneer vanuit de regio's een integrale beleidsagenda en bijbehorend financieringsplan worden opgesteld, is de verwachting dat dit ook een natuurlijke impuls zal geven aan de inter- en intradepartementale samenwerking op rijksniveau. Immers, wanneer er reeds een integraal plan voorligt, is de prikkel om het eigen beleid te laten prevaleren boven dat van een collega-directie of ministerie minder aanwezig dan wanneer (overbelaste) regionale actoren moeten worden gemobiliseerd om het eigen beleid uit te voeren.

Het implementeren van bovengenoemde strategieën brengt zowel praktische als ideologische/politieke uitdagingen met zich mee. Om op een laagdrempelige wijze te experimenteren met de twee bouwstenen valt het aan te bevelen om in enkele regio's die van oudsher sterk georganiseerd zijn, metanetwerk-actoren uit te dagen een brede, regionale agenda op te stellen. Een vertrekpunt zou een experimentele variant van het regionale investeringsfonds kunnen zijn, dat gericht is op de aansluiting van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt. Een dergelijk fonds zou – voor de experimentregio's – thematisch verbreed kunnen worden naar onderwijs en arbeidsmarkt, en zou de expliciete opdracht kunnen hebben om niet een enkel project aan te vragen, maar op basis van een regionale analyse een integrale agenda op te stellen met een samenhangend programma van interventies. Op deze wijze kan op gecontroleerde wijze geëxperimenteerd worden met integrale, regionale budgetten voor onderwijs- en arbeidsmarktvragestukken, waardoor het versterken van beleidskracht en het benutten van regionale metanetwerken op meer evolutionaire wijze vorm krijgen.

#### *Beperkingen en een toekomstagenda*

Zoals ieder onderzoek kent dit onderzoek zijn beperkingen. We benoemen hier de belangrijkste en koppelen deze aan een onderzoeksagenda. Ten eerste is het in netwerkonderzoek gebruikelijk met grote datasets te werken; in dit onderzoek is er echter voor gekozen om de diepte in te gaan en door middel van kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden een zo rijk mogelijk beeld te krijgen van een aantal regionale netwerken. De relatief kleine dataset, qua aantal netwerken en aantal respondenten, is te verantwoorden vanwege het kwalitatieve karakter van de studie en het doel om te exploreren en te begrijpen. Maar zelfs dan schuilen er in kleine datasets risico's; bijvoorbeeld een mogelijke selectiebias in de zin dat netwerken waarin zaken beter gaan, wellicht makkelijker toegang geven aan externe onderzoekers dan netwerken die moeizamer functioneren. De bevindingen ten aanzien van de balans tussen resultaten en relaties, het bestaan van metanetwerken en voorwaarden voor effectieve tijdelijke impulsen, zouden dan ook in grotere, kwantitatieve onderzoeken getoetst kunnen worden, ook in andere beleidsvelden dan onderwijs en arbeidsmarkt.

Ten tweede is met name bij de tweede onderzoeksvraag geleund op de percepties van netwerkdeelnemers. Dit gebeurde om zowel pragmatische als inhoudelijke redenen: zij vormden het object van analyse in een breder onderzoek, en zijn uit-

eindelijk bepalend voor het laten slagen van een project, terwijl de keuze voor regionale netwerken nu van top-down wordt bepaald. Hun beleving is echter niet absoluut; ook percepties en beweegredenen van landelijke beleidsmakers en politici spelen een rol en moeten worden meegenomen als de voorwaarden zouden leiden tot afwegingskaders voor regionale netwerkstimulering.

Ten derde is dit onderzoek merendeels een momentopname geweest, terwijl juist de tijdelijkheid van de stimulans een relevant kenmerk is van dit soort regionale netwerken. Zo zagen we dat de verhouding tussen relaties en resultaten zich over tijd ontwikkelt, zelfs in een korte tijdspanne. Longitudinaal onderzoek is dan ook wenselijk om deze ontwikkelingen op systematische wijze in kaart te brengen en te bezien wat er in de praktijk daadwerkelijk gebeurt met netwerken als de tijdelijke subsidies en andere vormen van rijksondersteuning (informatie, accounthouders, etc.) wegvallen. Ook voor het onderzoeken van de manier waarop regionale metanetwerken zich ontwikkelen (bijv. hun robuustheid over tijd) en de invloed die zij hebben op de afzonderlijke netwerken, is langdurig onderzoek waardevol.

## Literatuur

- Agranoff, R. & M. McGuire, 'Big questions in public network management research', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2001/3, p. 295-326.
- Agranoff, R. & M. McGuire, *Collaborative public management. New strategies for local governments*, Washington, DC: 2003.
- Ansell, C. & A. Gash, 'Collaborative governance in theory and practice', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2007/4, p. 543-571.
- Baker, B.N., D. Fisher & D.C. Murphy, 'Project management in the public sector. Success and failure patterns compared to private sector projects', D.I. Cleland & W.R. King (eds.), *Project management handbook*, Hoboken, NJ: 1983, p. 920-934.
- Belassi, W. & O.I. Tukel, 'A new framework for determining critical success/failure factors in projects', *International Journal of Project Management*, 1996/3, p. 141-151.
- Castenmiller, P.G., P. Keur & B. Woudenberg, *Rapport plussen en minnen. Evaluatie van de Wgr-plus*, Den Haag: 2010.
- Chatman, J.A. & F.J. Flynn, 'The influence of demographic heterogeneity on the emergence and consequences of cooperative norms in work teams', *Academy of Management Journal*, 2001/5, p. 956-974.
- Cigler, B.A., *Pre-conditions for multicomunity collaboration*, Washington, DC: 1994.
- Conrad, D.A., S.H. Cave, M. Lucas, J. Harville, S.M. Shortell, G. Bazzoli, et al., 'Community care networks. Linking vision to outcomes for community health improvements', *Medical Care Research*, 2003/4, p. 95-129.
- Eccles, R., 'The quasi-firm in the construction industry', *Journal of Economic Behavior and Organization*, 1981/2, p. 335-357.
- Eisenhardt, K.M., 'Building theories from case study research', *The Academy of Management Review*, 1989/4, p. 532-550.
- Faulkner, R.R. & A.B. Anderson, 'Short-term projects and emergent careers. Evidence from Hollywood', *American Journal of Sociology*, 1987/4, p. 879-909.
- Feiock, R., 'Rational choice and regional governance', *Journal of Urban Affairs*, 2007/1, p. 47-63.



- Ferlie, E. & A. Pettigrew, 'Managing through networks. Some issues and implications for the NHS', *British Journal of Management*, 1996/s1, p. 81-99.
- Gazley, B. & J.L. Brudney, 'The purpose (and perils) of government-nonprofit partnership', *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 2007/3, p. 389-415.
- Grabher, G., 'Cool projects, boring institutions. Temporary collaboration in social context', *Regional Studies*, 2002/3, 205-214.
- Herranz, J., 'Network performance and coordination. A theoretical review and framework', *Public Performance and Management Review*, 2010/3, p. 311-341.
- Human, S.E. & K.G. Provan, 'Legitimacy building in the evolution of small-firm multilateral networks. A comparative study of success and demise', *Administrative Science Quarterly*, 2000/2, p. 327-365.
- Kenis, P.N. & K.G. Provan, 'Towards an exogenous theory of public network performance', *Public Administration*, 2009/3, p. 440-456.
- Klijn, E.H., B. Steijn & J. Edelenbos, 'The impact of network management strategies on the outcomes in governance networks', *Public Administration*, 2010/4, p. 1063-1082.
- Laar, S. van de, *Samen sterker. Samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd*, Delft: 2010.
- Mandell, M.P. & R. Keast, 'Evaluating the effectiveness of interorganizational relations through networks. Developing a framework for revised performance measures', *Public Management Review*, 2008/6, p. 715-731.
- McGuire, M., 'Collaborative public management. Assessing what we know and how we know it', *Public Administration Review*, 2006/s1, p. 33-43.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*, Den Haag: 2016.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Strategische agenda BVE, 2008-2011*, Den Haag: 2007.
- Mitchell, S.N. & S.M. Shortell, 'The governance and management of effective community health partnerships. A typology for research, policy and practice', *The Milbank Quarterly*, 2000/2, p. 241-289.
- Provan, K.G. & H. Brinton Milward, 'A preliminary theory of interorganizational effectiveness. A comparative study of four community mental health systems', *Administrative Science Quarterly*, 1995/1, p. 1-33.
- Provan, K.G. & H. Brinton Milward, 'Do networks really work? A framework for evaluating public sector organizational networks', *Public Administration Review*, 2001/4, p. 414-423.
- Provan, K.G. & P.N. Kenis, 'Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2008/2, p. 229-252.
- Raad voor Werk en Inkomen, *De toegevoegde waarde van regionaal arbeidsmarktbeleid. Een discussienotitie van de RWI*, Den Haag: 2006.
- Rethemeyer, R.K. & D.M. Hatmaker, 'Network management reconsidered. An inquiry into management of network structures in public sector service provision', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2008/4, p. 617-646.
- Reynolds, T.J. & J. Gutman, 'Laddering theory, method, analysis, and interpretation', *Journal of Advertising Research*, 1988/1, p. 11-31.
- Selsky, J.W. & B. Parker, 'Cross-sector partnerships to address social issues. Challenges to theory and practice', *Journal of Management*, 2005/6, p. 849-872.
- Sydow, J. & A. Windeler, 'Organizing and evaluating interfirm networks. A structuralist perspective on network processes and effectiveness', *Organizational Science*, 1998/3, p. 265-284.