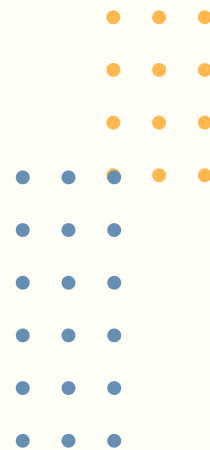


UNIVERSITEIT UTRECHT

BUITEN DE GEBAANDE PADEN: LEREN VAN SUCCESEN IN BELEIDSONTWIKKELING EN -UITVOERING

*INZICHTEN VAN RUIMTE VOOR DE RIVIER, BRAINPORT EINDHOVEN EN
ZORG- EN VEILIGHEIDSHUIZEN*



JUNI 2023

AUTEURS: LINDE
BEKKERS, MICHELLE
BREURMAN, TIMO DAHM,
MAART VAN DIEST,
DAVID SCHUT, BRAM
SPAAI, FLEUR
STALENHOEF & JACOB
TOFTDAL

In opdracht van
het Ministerie
van
Binnenlandse
zaken

INHOUD

3

Introductie

Voorwoord

Samenvatting

Introductie

Theoretisch kader

Casus selectie en

benadering

11

Ruimte voor de Rivier

Introductie

Actoren

Onderzoeksaanpak

Successen

Lessen

19

Brainport Eindhoven

Introductie

Actoren

Onderzoeksaanpak

Successen

Lessen

27

Zorg- en Veiligheidshuizen

Introductie

Actoren

Onderzoeksaanpak

Successen

Lessen

34

Conclusie

Voorwoord

Hierbij bieden wij u ons onderzoek in opdracht van het 'Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties' (BZK) aan. Met veel plezier en enthousiasme hebben wij, acht studenten van de onderzoeksmaster 'Public Administration and Organisational Science' aan de Universiteit Utrecht, dit rapport geschreven voor BZK en de 'Staat van de Uitvoering'. Dit rapport valt binnen een recente stroom binnen de bestuurskunde, 'Positive Public Administration' (in het Nederlands: positief openbaar bestuur). Voor dit rapport hebben we drie succesvolle casussen van Nederlands beleid van de afgelopen 20 jaar geanalyseerd: Ruimte voor de Rivier, Brainport Eindhoven en de Zorg- en Veiligheidshuizen.

Wij hopen dat onze bevindingen een toevoeging en inspiratie kunnen zijn voor zowel werknemers binnen de publieke sector als academici om te leren van successen, en deze lessen toe te passen op huidige problematiek. Hoewel de focus van dit onderzoek ligt op het belichten van overheidssuccessen, willen wij ook benadrukken dat het van belang is om altijd kritisch te blijven.

Linde Bekkers, Michelle Breurman, Timo Dahm, David Schut, Bram Spaai, Fleur Stalenhoef, Jacob Toftdal en Maartje van Diest (Universiteit Utrecht)

Samenvatting

Deze sectie geeft een samenvatting van het adviesrapport, waarin de nadruk ligt op het belang van 'durven' en 'succes' in beleidsontwikkeling.

In het rapport wordt ingegaan op de problemen en crises die worden gevormd door factoren zoals overstromingen, economische achteruitgang, criminaliteit en onveiligheid. Ondanks deze uitdagende omstandigheden zijn er grote successen geboekt in de drie geanalyseerde projecten: Ruimte voor de Rivier, Brainport Eindhoven en de Zorg- en Veiligheidshuizen.

Het rapport past binnen de beweging van 'Positive Public Administration', die de nadruk legt op leren van succesvolle casussen. In een complexe en snel veranderende beleidsomgeving met verschillende belanghebbenden is het belangrijk om aandacht te besteden aan het proces van beleidsontwikkeling- en implementatie. Deze benadering wordt toegepast in de drie casussen.

De omgevingsmanager in de 'Ruimte voor de Rivier'-casus heeft laten zien dat het inzetten van een bemiddelaar cruciaal is bij het succesvol navigeren van complexe beleidsprocessen. Als 'policy broker' speelde de omgevingsmanager een essentiële rol in communicatie, compromissen vinden en het opbouwen van stabiliteit en vertrouwen.

De casestudy van 'Brainport Eindhoven' benadrukt andere succesfactoren, voornamelijk gefocust op de samenwerking tussen actoren. Vertrouwen en vrijheid in de uitvoering, een standvastige focus op de lange termijn, de faciliterende overheid en het blijven bij de eigen kerncompetenties zijn algemene lessen die andere samenwerkingsverbanden en regio's kunnen inspireren in het streven naar succesvolle ontwikkeling.

Belangrijke lessen uit de casestudy van de 'Zorg- en Veiligheidshuizen' zijn onder andere het belang van samenwerking, het delen van kennis en informatie, een persoonsgerichte aanpak en het vermogen om zich aan te passen. Deze lessen benadrukken het belang van een geïntegreerde benadering, effectieve communicatie, maatwerk en flexibiliteit in samenwerkingsverbanden.

Het rapport biedt een analyse van drie succesvolle cases en moedigt de lezer aan om dit te gebruiken als een springplank voor meer positieve analyses en om een fundament van succes verder te ontwikkelen.

1. INTRODUCTIE

Durven en moed hebben zijn essentiële eigenschappen die vaak de weg banen naar succesvol beleid. In de wereld van beleidsvorming zijn er talloze uitdagingen die vereisen om buiten de gebaande paden te treden en nieuwe benaderingen te omarmen. Hoewel binnen de overheid 'durf' niet altijd een kenmerk is dat aan ambtenaren wordt toegeschreven, zijn er toch projecten en individuen die durf en moed laten zien.

Een dergelijk voorbeeld is te vinden in het 'Ruimte voor de Rivier'-beleid in de Biesbosch. Voor Linda, inwoner van de Biesbosch, betekende 'durven', een project van meer dan twintig jaar, met een radicaal nieuwe aanpak om de gevolgen van klimaatverandering en zeespiegelstijging tegen te gaan. Het vereiste het heropbouwen van vertrouwen, het vormen van allianties met lokale bewoners om hun stem te laten horen en het omgaan met onzekerheden. Uiteindelijk bracht het project grote opluchting en blijdschap toen het succesvol werd afgerond.

Het slagen of falen van beleid kent talloze redenen en is een complex vraagstuk. Beleidsprojecten worden ontwikkeld en geïmplementeerd in verschillende arena's die verbonden zijn door een ingewikkelde projectpijplijn. Het gehele proces wordt gekenmerkt door complexiteit, omdat beleidsprojecten bijna zonder uitzondering te maken hebben met meerdere actoren met uiteenlopende belangen. Zowel interne belanghebbenden, zoals ambtenaren die betrokken zijn bij de ontwikkeling en uitvoering, als externe belanghebbenden, zoals maatschappelijke organisaties en bedrijven, hebben vaak geen gemeenschappelijke definitie van succes. Het definiëren van succes kan verschillen tussen de ambtenaren aan de tekentafel, de lokale ambtenaren in de uitvoering en de burgers die zich zorgen maken over de concrete en praktische consequenties.

De 'Staat van de Uitvoering' belicht deze complexiteit en uitdagingen in beleidsontwikkeling en -uitvoering. Het benadrukt dat de overheid en ambtenaren de fundamentele missie hebben om waarde te leveren aan burgers, te investeren in de samenleving en urgente problemen op te lossen. Echter, de problemen waarmee zij worden geconfronteerd zijn niet alleen complex, maar ook urgent. Dit dwingt hen om 'durf' te tonen en buiten de gebaande paden te treden.

Durven betekent ook om de problemen en negativiteit soms terzijde te schuiven en te leren van de successen uit het verleden. Daarom is dit rapport geschreven aan de hand van het gedachtegoed van 'Positive Public Administration', dat lessen probeert te trekken uit succesvolle casussen binnen het openbaar bestuur.

Het rapport analyseert drie beleidsprojecten - 'Ruimte voor de Rivieren', 'Brainport Eindhoven' en 'Zorg- en Veiligheidshuizen' - aan de hand van het PPA-raamwerk. Deze casestudies bevinden zich in verschillende beleidsdomeinen, waarbij de 'Ruimte voor de Rivier'-case zich richt op milieukwesties, de 'Brainport'-case op innovatie en vooruitgang, en de 'Zorg- en Veiligheidshuizen'-case op veiligheid en zorg in een complexe omgeving.

Het schrijven van dit rapport, waarbij de nadruk ligt op het leren van successen in plaats van fouten, is op zichzelf al een gedurfde stap. Waar vaak de nadruk ligt op het leren van fouten, draaien wij de rollen om en richten wij ons specifiek op het leren van successen. Toch is er een belangrijke uitdaging: succes is niet eenduidig.

Het is daarom een bewuste keuze om bij het schrijven van dit rapport op zoek te gaan naar een evenwicht tussen het vieren van successen en het erkennen van problemen en zwakheden. Met behulp van het PPA-gedachtegoed wordt een analyse van de drie casestudies uitgevoerd, waarbij lessen worden getrokken uit deze cases en vooruit wordt gekeken naar toekomstige uitdagingen. Van Eindhoven tot de Biesbosch, van de centrale bureaus tot de lokale kantoren, nodigt dit rapport ons uit om naar onze successen te kijken en samen te leren voor een betere toekomst.

2. THEORETISCH KADER

2.1 Positive Public Administration

De basis van dit rapport is geworteld in de beweging voor 'Positive Public Administration' (PPA). Deze beweging benadrukt de behoefte aan onderzoek gericht op *"het identificeren van de factoren en mechanismen die het mogelijk maken om problemen op te lossen en openbare diensten te verlenen op een hoog niveau; procedurele en distributieve eerlijke processen om maatschappelijke conflicten aan te pakken; en robuuste en veerkrachtige manieren om om te gaan met bedreigingen en risico's"*.¹

De motivatie achter PPA komt voort uit de waarneming dat hoewel overheden op tal van terreinen aanzienlijke prestaties hebben geleverd, zoals bijvoorbeeld blijkt uit voortdurende verbeteringen in de gezondheid, het onderwijs en de levensstandaard van burgers,² het overheidsbeleid in het discours grotendeels wordt bekritiseerd, zowel door wetenschappers, media als het publiek.³ In de context van Nederland is het rapport 'Staat van de Uitvoering' hier een goed voorbeeld van, omdat het een reactie was op het falende kinderbijslagbeleid.⁴

Daarnaast beoordeelt het rapport 'Staat van de Uitvoering' ook in bredere zin verschillende aspecten van de processen tussen beleidsvorming en -uitvoering, met een bijzondere nadruk op de uitdagingen die publieke organisaties niet weten op te lossen.

Hoewel het bestuderen van 'mislukt' beleid inderdaad waardevolle inzichten kan opleveren in beleidsontwerp, besluitvorming en publieke managementpraktijken die moeten worden vermeden, is het net zo belangrijk om het belang van leren van succesvol beleid niet over het hoofd te zien.⁵

Om kennis te verkrijgen over waarom sommige vormen van overheidsbeleid beter zijn in het produceren van wenselijke maatschappelijke uitkomsten dan andere⁶, is een meer evenwichtige focus op zowel de 'lichte' als de 'donkere' kanten van de prestatie-instellingen nodig.⁷ Aangezien overheden de macht hebben om het leven van de burgers te beïnvloeden via hun beleid,⁸ zijn beide soorten kennis cruciaal voor het informeren van toekomstige beleidsvorming en voor het overbruggen van wetten en implementatie.

2.2 Het PPPE raamwerk

Bij het identificeren van het type 'beleidssucces' maken we gebruik van het PPPE-beoordelingskader, dat vier dimensies van succes identificeert.⁹ Dit raamwerk heeft een sterke basis in de literatuur en is in de loop der tijd verder ontwikkeld. De laatste versie van het raamwerk^{10 11 12 13} bevat de volgende dimensies van successen: programmatisch succes, proces succes, politiek succes en duurzaamheidssucces.¹⁴

De rationale achter de keuze om het PPPE-raamwerk te gebruiken is dat de toepassing ervan eerder is getest in verschillende casestudies en zijn waarde heeft bewezen bij het genereren van kennis om toekomstig beleid te informeren.^{15 16 17} Hoewel het raamwerk geen kant-en-klare oplossingen kan garanderen, vormt de ontwikkeling van 'best practices' en inzichten in 'wat werkt' een positieve stap in de richting van het bevorderen van beter bestuur in Nederland.

Elke casestudy zal dieper ingaan op de specifieke dimensie(s) waarop hij zich richt, aangezien succesfactoren uit verschillende aspecten kunnen voortvloeien. Niettemin is de toepassing van het raamwerk in alle gevallen gericht op de verbinding tussen beleidsvorming en -uitvoering, dat vatbaar is voor uitdagingen en mislukkingen.¹⁸ Daarom is het intrigerend om te onderzoeken hoe dit proces in de drie geselecteerde casussen tot succes heeft geleid. Daarom zal de analyse trachten te bepalen hoe de cases effectief 'de kloof' overbruggen tussen beleidsvorming (het ontwerpen van en onderhandelen over wetten en programma's) en beleidsuitvoering (het leveren van diensten of producten door uitvoerende agentschappen, provincies en gemeenten).¹⁹

Door het identificeren en analyseren van leidende principes en succesvolle praktijken binnen deze context, kunnen waardevolle inzichten worden verkregen om de implementatie van overheidsbeleid te verbeteren.

Figuur 1. Dimensies van beleidssucces: het beoordelingskader voor PPPE.

Programmatisch succes: Doelgericht en gewaardeerde actie	Succesvolle processen: Doordachte en effectieve beleidsvormingspraktijken	Politiek succes: Veel winnaars, stevige steun en reputatie voordelen
<ul style="list-style-type: none"> - Een goed ontwikkelde <i>publieke waardepropositie</i> en <i>veranderingstheorie</i> onderbouwen het beleid - <i>Bereiken</i> van (of een aanzienlijke dynamiek naar) de beoogde <i>resultaten</i> van het beleid en/of andere <i>gunstige sociale resultaten</i> - Het plezier en de pijn die voortvloeien uit het beleid worden <i>eerlijk verdeeld</i> over het veld van institutionele en maatschappelijke belanghebbenden 	<ul style="list-style-type: none"> - Het ontwerpproces zorgt voor een weloverwogen <i>keuze van beleidsinstrumenten die passen bij de context</i> en op een manier die als correct en eerlijk wordt ervaren. - Het beleidsvormingsproces biedt redelijke mogelijkheden voor <i>verschillende belanghebbenden om invloed uit te oefenen</i> en voor <i>verschillende vormen van deskundigheid</i> om gehoord te worden, evenals voor <i>innovatieve praktijken</i> om uit te proberen voordat belangrijke beleidskeuzes worden gemaakt. - Het beleidsvormingsproces resulteert in <i>voldoende financiering, realistische tijdschema's en bestuurlijke capaciteit</i>. - Het uitvoeringsproces zet (een mix van) beleidsinstrument(en) effectief en adaptief in om het volgende te bereiken: <i>beoogde resultaten met aanvaardbare kosten</i> en met beperkte onbedoelde negatieve gevolgen 	<ul style="list-style-type: none"> - Een breed scala aan belanghebbenden heeft het gevoel dat zij hun belangen hebben kunnen behartigen door het proces en/of de resultaten van het beleid - Het beleid heeft een relatief hoog sociale, politieke en administratieve ondersteuning - Geassocieerd worden met het beleid <i>verbetert de reputatie</i> van de actoren die het beleid aansturen (zowel binnen als buiten de overheid)
<p>Succes met uithoudingsvermogen: Consolidatie en aanpassing</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Hoge niveaus van proces- en programmaprestaties</i> worden na verloop van tijd <i>gehandhaafd</i> door tijdige aanpassing van instrumenten en praktijken - <i>Stabiele of groeiende kracht van sociale, politieke en bestuurlijke coalities</i> die voortzetting van het beleid in de tijd bevorderen - Opkomende verhalen over het langdurige succes van het beleid <i>verlenen legitimiteit aan het bredere politieke systeem</i> 		

Bron: Aangepast van Compton et al. (2019) en Compton et al. (2021).

3. CASUS SELECTIE EN BENADERING

In dit hoofdstuk wordt de aanpak en het proces van de selectie van de cases uitgelegd.

De selectie van de casussen bouwt voort op de 'Appreciative Inquiry'-benadering waarin "deelnemers een dialoog aangaan over wat er nodig is, in termen van zowel taken als middelen, om de gewenste toekomst tot stand te brengen".²⁰ Terwijl veel evaluatiebenaderingen zich richten op het identificeren van problemen, oorzaken en oplossingen, is het idee van 'Appreciative Inquiry' om te focussen op en te begrijpen wat uitzonderlijk goed werkt en hoe deze successen kunnen worden gerepliceerd in andere gebieden.^{21 22}

Om deze aanpak toe te passen, kozen we cases op basis van de expertises en interesses van de onderzoekers. Sommige teamleden waren vooral geïnteresseerd in bepaalde beleidsgebieden zoals veiligheid, terwijl anderen meer geïnteresseerd waren in economie. Dit betekende ook dat sommige onderzoekers meer kennis hadden op specifieke gebieden en in staat waren om hun oorspronkelijke gedachten over hoe een casus als een succes kon worden beschouwd verder uit te werken. Zo zorgden we ervoor dat er ruimte was voor elke onderzoeker om zich bezig te houden met activiteiten die aansloten bij hun individuele wensen en sterke punten.

Vanaf het begin van het project was het primaire doel bij het selecteren van de casussen het identificeren van drie voorbeelden van grote beleidssuccessen in Nederland die in de afgelopen 20 jaar zijn behaald. Aanvankelijk leken de criteria voor de selectie van de casussen relatief bescheiden, waardoor de eerste fase van het proces begon met een brainstormsessie. De brainstormsessie omvatte een breed scala aan onderwerpen, waaronder ook cases die niet de selectie hebben gehaald antirookbeleid, abortusbeleid en 'wildlife passages'.

Naarmate de discussies vorderden werden de uitdagingen die gepaard gaan met het identificeren van beleidssuccessen duidelijk. Sommige van de eerder voorgestelde beleidsmaatregelen, zoals het immigrantenbeleid, waren bijvoorbeeld sterk gepolitiseerd en het succes ervan was afhankelijk van individuele standpunten. Andere beleidsmaatregelen bleken moeilijk te meten, zoals de wildpassages, waarvan het onduidelijk was hoeveel dieren er daadwerkelijk gebruik van zouden maken.²³

Tijdens deze discussies werd het ook duidelijk dat beleidssuccessen zich in verschillende vormen kunnen manifesteren: ze kunnen voortkomen uit een succesvolle implementatie, gunstige resultaten, of gewoon het vermijden van duidelijke valkuilen.

Het bleek dus een uitdaging om tot een consensus te komen over een casus die alle onderzoeksleden als een succes beschouwden. Na zorgvuldige overweging zijn uiteindelijk drie cases geselecteerd voor analyse:

1. Ruimte voor de Rivier
2. Brainport Eindhoven
3. Zorg- en Veiligheidshuizen

Deze cases zijn gekozen vanwege hun gedeelde kenmerk van het effectief aanpakken van ingewikkelde en uitdagende problemen, en omdat ze verschillende beleidsterreinen omvatten: duurzaamheid (Ruimte voor de Rivier), economie (Brainport Eindhoven) en veiligheid/sociaal beleid (Zorg- en Veiligheidshuizen). Elke casestudy geeft een gedetailleerde analyse van de specifieke aspecten die kunnen worden geïdentificeerd als beleidssuccessen en de onderliggende redenen voor hun classificatie.

De uiteindelijke selectie van cases was geen willekeurig proces, maar een systematisch en iteratief proces, geleid door het theoretisch kader en geïnformeerd door bijeenkomsten met prof. dr. Paul t' Hart en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Bovendien maakten de onderzoekers gebruik van hun netwerken, waaronder platforms zoals LinkedIn, om aansprekende cases en personen die ermee geassocieerd werden te identificeren.

Het is belangrijk om te benadrukken dat we gedurende het project voortdurend contact onderhielden en bijeenkomsten hadden met BZK. De verantwoordelijkheid voor het analyseren en voorstellen van verschillende succesvolle cases lag echter bij ons onderzoeksteam.



RUIMTE VOOR DE RIVIER

*'EEN NEDERLANDS
SUCCESSVERHAAL OP HET
GEBIED VAN
WATERMANAGEMENT'*

4.1.1 Introductie: Nationaal Park de Biesbosch

Nederland, internationaal bekend om zijn succesvolle watermanagement, heeft een lange geschiedenis met betrekking tot overstromingen en hoge waterstanden in de rivieren die ernstige bedreigingen vormden voor mens en natuur. In de jaren 90 werd het land geconfronteerd met grote overstromingen die aanzienlijke schade veroorzaakten en grootschalige evacuaties vereisten. Het werd duidelijk dat traditionele methoden van waterbeheer, zoals het verhogen van dijken, niet langer afdoende waren om de veiligheid te waarborgen. Als reactie hierop werd het concept van 'Ruimte voor de Rivier' geïntroduceerd, een nieuwe benadering van waterbeheer die zich vooral richtte op het creëren van extra ruimte voor waterberging en -afvoer. Deze benadering omvatte het aanleggen van overloopgebieden en het verleggen van dijken om rivieren meer ruimte te geven om op een natuurlijke manier te (over)stromen.²⁴

De Biesbosch, gelegen op de samenvloeiing van de Maas en de Waal, speelde een cruciale rol binnen het 'Ruimte voor de Rivier'-beleid. Dit gebied vormt namelijk een technische uitdaging vanwege het hoge watervolume in een laaggelegen gebied, maar herbergt ook een complex ecosysteem.²⁵ Hierdoor vereiste het beleid in de Biesbosch de betrokkenheid van belanghebbenden op verschillende niveaus. Ook de interactie tussen beleidsontwerp en -uitvoering speelde een belangrijke rol in deze casus.

Deze casestudie richt zich op het analyseren van verschillende vormen van succes binnen het 'Ruimte voor de Rivier'-beleid in de Biesbosch. Deze analyse steunt op het PPPE-raamwerk²⁶ De nadruk van de casestudy ligt op het 'procesmatige' succes. Het is van belang om dieper in te gaan op dit aspect, omdat het proces vaak onderbelicht blijft en er weinig openbare documentatie beschikbaar is. Het begrijpen van het proces van communicatie en coördinatie met betrokken actoren is cruciaal voor succes.²⁷

4.1.2 Onderzoeksaanpak

Door inzicht te krijgen in de procesmatige aspecten kunnen waardevolle lessen en best practices worden geïdentificeerd. Op hun beurt kunnen deze lessen bijdragen aan het succesvol implementeren van vergelijkbare beleidsinitiatieven in de toekomst. Om het proces te analyseren verliep het onderzoek als volgt:

1. Ten eerste is een literatuurstudie uitgevoerd. In deze fase werden documenten en nieuwsartikelen aangaande het 'Ruimte voor de Rivier'-beleid in de Biesbosch bestudeerd;
2. Ten tweede is het Biesbosch MuseumEiland in het Nationaal Park De Biesbosch bezocht;
3. Ten derde zijn er interviews afgenomen met twee betrokkenen: een archivaris en een bewoner uit het gebied de Biesbosch die actief was in een lokale alliantie voor belangenbehartiging van bewoners.

4.1.3 Programmatisch, duurzaam, politiek en procesmatig succes

In de casus van het 'Ruimte voor de Rivier'-beleid in de Biesbosch zijn er aan de hand van het PPPE-raamwerk ²⁸ verschillende vormen van succes te onderscheiden: programmatisch succes, politiek succes, procesmatig succes en duurzaam succes.

Allereerst heeft het beleid *programmatisch succes* behaald door de capaciteit van de rivieren te vergroten voor het bergen en afvoeren van water. Dit is bereikt door extra ruimte te creëren langs de rivieren, zoals het vergroten van de Biesbosch en het herstellen van de getijdendynamiek. De Biesbosch is dan ook twee keer zo groot geworden.²⁹

Deze maatregelen hebben geleid tot waterveiligheid, het verminderen van overstromingsrisico's en het beschermen van de leefomgeving.

Daarnaast komt het *duurzame succes* naar voren door de langdurige en positieve effecten op het ecosysteem en de gemeenschappen in de Biesbosch. Het behoud en herstel van het ecologische evenwicht, de bescherming van bedreigde diersoorten en het vergroten van de biodiversiteit dragen hieraan bij.³⁰ Bovendien heeft het beleid de veerkracht van de gemeenschappen tegen overstromingen versterkt en het bewustzijn van waterveiligheid vergroot.

Het Ruimte voor de Rivier-beleid is ook een *politiek succes*, zowel nationaal als internationaal. Nederland wordt erkend als een voorbeeld op het gebied van waterbeheer en klimaatadaptatie.³¹ De samenwerking en kennisdeling met andere landen en organisaties hebben bijgedragen aan dit succes.

Een ander aspect is het *procesmatige succes*. Het beleid is tot stand gekomen door een integrale benadering op waterbeheer en een intensieve samenwerking tussen overheden, waterbeheerders, ingenieursbureaus, lokale gemeenschappen en belangengroepen. Participatie en communicatie met betrokkenen hebben ervoor gezorgd dat de maatregelen aansluiten bij de behoeften en wensen van de gemeenschappen.

Ondanks de diverse vormen van succes is het opmerkelijk dat er weinig openbare documentatie beschikbaar is over de procesmatige aspecten van het succes. Deze processen vinden vaak achter gesloten deuren plaats. Het is echter juist van groot belang om hier dieper op in te gaan en ervan te leren. Daarom richt dit onderzoek zich verder specifiek op het 'procesmatige succes' van het 'Ruimte voor de Rivier'-beleid in de Biesbosch, met name op het gebied van communicatie en coördinatie. Door inzicht te krijgen in de positieve en negatieve aspecten in het proces, kunnen waardevolle lessen worden geleerd voor toekomstige beleidsimplementaties.

4.1.4 Samenwerking en betrokkenheid van verschillende actoren

Het 'Ruimte voor de Rivier'-project in de Biesbosch was en is een complex initiatief dat de betrokkenheid vereist van verschillende actoren op nationaal, provinciaal en lokaal niveau. Deze actoren omvatten overheidsinstanties, zoals Rijkswaterstaat, provincies en gemeentes.

Daarnaast waren natuurorganisaties betrokken, zoals Staatsbosbeheer, die zich inzetten voor het behoud en de ontwikkeling van de natuurgebieden zoals de Biesbosch. Lokale gemeenschappen en belangengroepen speelden ook een cruciale rol in het project. Zij hadden direct belang bij de waterveiligheid en het behoud van het ecosysteem in hun leefomgeving.

Uiteindelijk waren er ook bedrijven in de private sector betrokken bij het 'Ruimte voor de Rivier'-project. Dit waren bijvoorbeeld ingenieursbureaus die technische expertise boden bij het ontwerpen en implementeren van de waterbeheermaatregelen. Ook waren er bedrijven betrokken bij de uitvoering van de projecten.

De interactie tussen al deze verschillende actoren was van cruciaal belang voor het succes van het project. Samenwerking, coördinatie en communicatie waren essentieel om de doelstellingen van het 'Ruimte voor de Rivier'-beleid te bereiken.

Dit vereiste het overbruggen van verschillende belangen, het delen van kennis en het nemen van gezamenlijke beslissingen. Waar het aan de ene kant een uitdaging was om de diverse actoren met uiteenlopende belangen op één lijn te krijgen, bood dit aan de andere kant kansen om synergie te creëren en gezamenlijk te werken aan een veilige en veerkrachtige leefomgeving. Door de betrokkenheid van deze diverse actoren ontstond een dynamisch en complex netwerk van samenwerking en interactie.³²

4.1.5 Ruimte voor de Rivier als wicked problem

Het 'Ruimte voor de Rivier'-project in de Biesbosch vormde een uitdagend en complex vraagstuk. Hoewel het probleem en een bijpassende oplossing in eerste instantie relatief duidelijk leek, werd al snel duidelijk dat de implementatie ervan werd beïnvloed door een complex en dynamisch geheel van actoren en belangen. Dit maakte het project een zogenaamd 'wicked problem'³³ dat zorgvuldige besluitvorming en een voortdurende afstemming vereiste.

Overheden, waterbeheerders, ingenieursbureaus, lokale gemeenschappen en belangengroepen waren allemaal betrokken bij het proces en hadden verschillende perspectieven en doelstellingen. Deze verscheidenheid aan actoren en hun uiteenlopende belangen bracht uitdagingen met zich mee voor het besluitvormingsproces.

Er ontstonden concurrerende interpretaties van de situatie en verschillende visies op de beste aanpak. De samenwerking tussen de betrokken partijen was essentieel, maar dit ging niet altijd zonder moeilijkheden. Soms waren er zelfs gevallen van concurrentie tussen verschillende actoren met uiteenlopende waarden en doelen. Zo beschreef een van de respondenten tijdens het interview hoe de bewoners moesten 'knokken' om hun belangen te behartigen en dat zij door de slechte communicatie het proces op bepaalde momenten als 'oneerlijk' en vervelend heeft ervaren. De respondent beschreef dat de bewoners van het gebied zich niet altijd serieus genomen voelden en dat regelmatig beloften niet zijn nagekomen.

4.1.6 Een onverwachte held

Als positief aspect in het proces, noemde de respondent glimlachend en zonder aarzelen de 'omgevingsmanager', die het doel had om te bemiddelen tussen de belanghebbenden. Ook hielp de omgevingsmanager bij het bereiken van compromissen. Bovenal bood de omgevingsmanager een luisterend oor. Deze omgevingsmanager had een positieve impact op het project, temeer dankzij zijn constante aanwezigheid, van het begin tot het einde van het project.

De omgevingsmanager bleek een onverwachte held te zijn in het project. De respondent beschreef de omgevingsmanager als een constante prettige aanwezigheid, iemand die altijd eerlijk was en een oog had voor de verschillende perspectieven en belanghebbenden. Extra bijzonder dat deze persoon van begin tot eind betrokken is geweest bij het proces. Hiermee werd deze persoon een stabiele factor, wat in schril contrast stond tot de verdere onzekerheid en complexiteit van het proces. Zijn aanwezigheid en stabiliteit zorgde voor vertrouwen en verbeterde de samenwerking tussen de verschillende partijen. De bewoners waardeerden de omgevingsmanager als een betrouwbaar aanspreekpunt en beschouwden hem als eerlijk en transparant in zijn communicatie.

"Soms had hij natuurlijk ook een vervelende boodschap. Dan waren we ook echt niet blij. Maar, ik wist altijd dat hij zijn best had gedaan voor ons, en ook onze belangen had verdedigd. Daardoor was het dan ook gewoon goed en konden we ons erbij neerleggen. Wij voelde ons serieus genomen en gerespecteerd, dat zorgde voor vertrouwen." (Respondent X)

Het succes van de omgevingsmanager kan vanuit het perspectief dat beleidsprocessen complexe subsystemen met diverse actoren en belanghebbenden zijn, worden verklaard.^{34 35}

In conflictsituaties, waarin verschillende actoren concurreren voor hun overtuigingen en ieder naar hun eigen inzien de beleidsresultaten willen beïnvloeden, spelen zogenaamde *'policy brokers'* een cruciale rol.³⁶ De rol van policy brokers is om in het systeem te stabiliseren en te bemiddelen tussen de tegenstanders om compromisoplossingen haalbaar te maken. In conflictsituaties heeft elke coalitie de neiging om elkaar te negeren of verkeerd te interpreteren; policy brokers kunnen een leerproces tussen coalities op gang brengen. De belangrijkste zorg van een policy broker is om redelijke compromissen te sluiten die intense conflicten verminderen.

In deze casus vervulde de omgevingsmanager de rol van een policy broker en hij creëerde procesmatig succes op verschillende manieren. Ten eerste fungeerde de omgevingsmanager als contactpersoon van de burgers en bemiddelde hij vervolgens tussen alle belanghebbenden. Onze respondent beschreef de omgevingsmanager als *"altijd eerlijk, in tegenstelling tot de overheid"* en *"een altijd aanwezig en betrouwbaar aanspreekpunt van begin tot eind"*.

Bovendien gaf zij aan dat *"zulke projecten écht staan of vallen met een omgevingsmanager"*.

Bovendien bracht de omgevingsmanager gedetailleerde informatie over de bedoelingen van de beleidsontwerpers en wetgevers over, terwijl hij ook rapporten, klachten en wensen vanuit de uitvoerende instanties en belanghebbenden terugkoppelde. Dit maakte hem tot een cruciale schakel tussen het beleidsontwerp en de beleidsuitvoering.

Toch droeg de omgevingsmanager in het 'Ruimte voor de Rivier'-project in de Biesbosch bij aan het succes op manieren die de traditionele beschrijving van een policy broker overstijgen. Zo was de omgevingsmanager van begin tot eind betrokken bij het project. Volgens de respondenten zorgde dit voor stabiliteit en vertrouwen en kwam dit ten goede aan de connectiviteit en samenwerking tussen de verschillende stakeholders. Eén omgevingsmanager voor een project dat zich uitstrekt over meerdere decennia is bijzonder en uniek. Toch spreekt het succes voor zich.

Bovendien prijst deze respondent herhaaldelijk de eerlijkheid van de omgevingsmanager, een eigenschap die niet nadrukkelijk of specifiek wordt beschreven in de literatuur over policy brokers. De respondent benadrukte dat binnen het complexe netwerk, de omgevingsmanager een constant aanspreekpunt was en zelf duidelijk en eerlijk communiceerde.

Bewoners hadden die behoefte wegens de complexiteit van dit project en de onduidelijkheid die andere actoren bij tijd en wijle veroorzaakten.

Duidelijk wordt dat de omgevingsmanager een belangrijke rol gedurende het gehele proces vervulde. Meerdere personen kunnen als 'policy broker' worden aangewezen. Een geïnterviewde gaf aan dat ze een interne strijd binnen de overheidsorganisaties vermoedde. Dit conflict speelde voornamelijk tussen traditionele ambtenaren die de zaken 'op de ouderwetse manier' wilden oplossen en de jongere, progressieve ambtenaren die een nieuwe wind durfden te laten waaien. Deze laatste groep durfde nieuwe methoden en processen te gebruiken om dit project tot een succes te maken. Deze progressieve groep ambtenaren zorgden voor een nieuwe visie op het watermanagement. In dat opzicht kunnen deze ambtenaren ook als policy brokers worden gezien.

4.1.7 Lessons learned

De omgevingsmanager heeft laten zien dat het inzetten van een bemiddelaar een cruciale rol kan spelen bij het succesvol navigeren binnen complexe beleidsprocessen. Door te fungeren als een policy broker kon de omgevingsmanager communiceren tussen belanghebbenden, compromissen vinden en bijdragen aan stabiliteit en vertrouwen. Deze ervaring biedt waardevolle lessen die kunnen worden toegepast in verschillende beleidscontexten en projecten:

1. **Erkenning van de rol:** Het is essentieel om de rol van een bemiddelaar, zoals de omgevingsmanager, te erkennen en te waarderen in beleidsprocessen. Het 'advocacy coalition framework' (ACF) biedt inzicht in het belang van policy brokers bij het bevorderen van samenwerking en het vinden van compromissen tussen concurrerende partijen.
2. **Continuïteit en stabiliteit:** Het succes van de omgevingsmanager werd deels toegeschreven aan zijn permanente aanwezigheid gedurende het hele project. Dit benadrukt het belang van continuïteit en stabiliteit in de rol van een bemiddelaar. Het inzetten van een persoon die consistent en betrouwbaar is, kan vertrouwen opbouwen en de samenwerking tussen belanghebbenden verbeteren.

3. *Eerlijkheid en transparantie:* De omgevingsmanager werd geprezen om zijn eerlijkheid en duidelijkheid in de communicatie. Dit benadrukt het belang van openheid en transparantie bij het opbouwen van vertrouwen en het verminderen van onzekerheid in complexe beleidsprocessen.

4. *Communicatie en verbinding:* De omgevingsmanager vervulde de rol van contactpersoon en bemiddelaar tussen verschillende belanghebbenden. Dit benadrukt het belang van effectieve communicatie en het creëren van verbindingen tussen actoren met uiteenlopende belangen. Het faciliteren van een goed netwerk van communicatie kan helpen bij het oplossen van conflicten en het vinden van compromissen.



BRAINPORT EINDHOVEN

*'NEVER WASTE A GOOD
CRISIS'*

4.2.1 Introductie

Crisis, een beladen woord dat de laatste jaren veelvuldig wordt gebruikt in de politiek en in het nieuws. Vaak brengen crises complexiteit met zich mee, problemen waar vele actoren bij betrokken zijn en die niet eenvoudig op te lossen zijn. De literatuur wijst beleidsmakers naar het zoeken van een gemeenschappelijke definitie van het probleem, samenwerking en een langetermijnvisie, alleen dan kan een oplossing worden gevonden.³⁷

Brainport Eindhoven is een perfect voorbeeld van een casus die deze academische visie heeft toegepast. Onder het motto van *'Never waste a good crisis'* is de regio Eindhoven ontwikkeld van een steunregio in de jaren '90 tot de 'slimste vierkante meter' ter wereld in 2011.³⁸ Daarnaast is Brainport één van de drie economische mainports van Nederland³⁹

In dit hoofdstuk gaan we uitgebreider in op het succes van Brainport Eindhoven. Het hoofdstuk begint met een korte introductie van de casus. Een overzicht van betrokken actoren en een tijdlijn geven de lezer een beeld van wat Brainport Eindhoven inhoudt. Met hulp van het PPPE-raamwerk zal worden gekozen om de casus nader te analyseren vanuit het perspectief van een 'proces succes'. Een literatuurstudie van het concept 'triple-helix' en een vijftal interviews vormen gezamenlijk de analyse. Het hoofdstuk eindigt met een viertal lessen.

Figuur 2. Tijdlijn ontwikkeling Brainport Eindhoven⁴⁰

- 1891: Philips komt naar Eindhoven
- 1990: Ontslagen bij Philips en faillissement DAF
- 1993: Samenwerkingsverband regio Eindhoven
- 1997: Vertrek hoofdkantoor Philips naar Amsterdam
- 2000: ASML in problemen
- 2000-2002: Start Triple-Helix samenwerking
- 2002: Programma Horizon
- 2005: Brainport Navigator
- 2005: Oprichting Stichting Brainport
- 2008: Bankencrisis Lehman Brothers VS
- 2011: Brianport 2020 + Eindhoven slimste regio ter wereld
- 2015: Brainport Next Generations
- 2015: Samenwerkingsverband regio Eindhoven wordt Metropoolregio Eindhoven
- 2018: Regio Deal Brainport Nationale Actieagenda (370 mln national/regio geld geïnvesteerd)
- 2019: Metropoolregio Eindhoven hoofdsponsor PSV⁴¹
- 2019: Start coronacrisis
- 2020: Een nieuwe Brainport Agenda
- 2023: Strategische Agenda Brainport gepubliceerd
- 2023: Oprichting Brainport voor elkaar

4.2.3 Actoren

Onderwijs – Vier onderwijsinstellingen vervullen een directe rol in deze samenwerking en de voorzitters van de colleges van bestuur nemen zitting in het bestuur van Stichting Brainport: Technische Universiteit Eindhoven, Summa College, Fontys Hogescholen en Universiteit Tilburg.

Bedrijfsleven – Een zestal bedrijven is direct betrokken bij Brainport. De CEO's van deze bedrijven nemen zitting in het bestuur van Stichting Brainport: Philips, VDL, ASML, AAE, Vencomatic en TNO. Brainport Development stelt dat het samenwerkt met meer dan honderd bedrijven. Per project verschilt het welke bedrijven betrokken zijn. Zo zijn bijvoorbeeld bij het PSV-partnership naast bovengenoemde bedrijven ook Jumbo, VSU en Swinkels Family Brewer betrokken.

Publiek – In totaal zijn 21 gemeenten betrokken bij Brainport. Gemeenten Eindhoven, Best, Veldhoven en Helmond (Campusgemeenten) zijn direct betrokken en nemen ook zitting in het bestuur van Stichting Brainport (14). Verder zijn er een viertal subregio's betrokken: de A2-gemeenten, de Kempen, de Peel en Stedelijk Gebied Eindhoven. Zij vertegenwoordigen gemeenten en zijn voornamelijk betrokken in de samenwerking met Brainport Development. Met de subregio's vindt hoofdzakelijk afstemming plaats in de uitvoering. Naast de Economische ontwikkelmaatschappij.

Brainport Development is ook Metropool Regio Eindhoven actief in deze samenwerking. Tot slot hebben de Provincie Noord-Brabant en diverse departementen van het Rijk (LNV, OCW, EZK en BZK) bij de regiodeal en het opstellen van de Nationale Actieagenda Brainport een belangrijke rol vervuld.

4.2.4 Onderzoeksaanpak

Deze casusstudie past allereerst het PPPE-raamwerk toe om het succes van 'Brainport Eindhoven' te classificeren. Brainport Eindhoven blijkt een succes zowel in de uitkomsten van deze samenwerkingsvorm (d.w.z. programma) als ook in de manier waarop het is opgezet (d.w.z. proces). Het proces van totstandkoming en ontwikkeling van Brainport wordt nader geanalyseerd met een drietal methoden:

1. Literatuurstudie van artikelen over de 'triple-helix' en Brainport Eindhoven;
2. Bestudering van beschikbare documentatie over Brainport Eindhoven (bijvoorbeeld: jaarplannen, jaarverslagen en meerjarige agenda);
3. Interviews met ambtenaren van gemeente Eindhoven en Veldhoven, bestuurder van Brainport Development, bestuurder van Stichting Brainport (burgemeester) en een onderzoeker van Brainport en de 'triple-helix'.

4.2.5 Het succes van Brainport Eindhoven volgens het PPPE-raamwerk

Alle vormen van succes binnen het PPPE-raamwerk zijn terug te vinden in de casus van Brainport Eindhoven. Brainport Eindhoven is allereerst een programma succes. Mede door de sterke visie op de toekomst, afgestemd met alle actoren en vastgelegd in de toekomstagenda's, is de steunregio getransformeerd tot één van de drie economische belangenregio's van Nederland. Daarmee is niet alleen de werkgelegenheid en economie in de regio sterk gegroeid, maar ook de kwaliteit en aanwezigheid van het onderwijs en vele sociale voorzieningen zoals sportclubs, theaters en musea.⁴²

Daarnaast laat de oprichting van 'Brainport voor elkaar' en de campagne 'Sta jij ook in het Rood' zien dat Brainport Eindhoven zich niet alleen inzet voor economische doeleinden, maar ook maatschappelijk zeer betrokken is.⁴³ Met meer dan 50 maatschappelijke organisaties zet Brainport Eindhoven zich in voor elk individu in de regio.⁴⁴

De vele positieve aandacht in de media, de 'awards' en beleidstoeristen vanuit het binnen- en buitenland laten zien dat Brainport Eindhoven ook een *politiek succes* is.

Zo bevestigen de forse bijdragen van het Rijk en de regio in de 'Regiodeal' dat Brainport Eindhoven ook door deze actoren wordt erkend als een politiek succes waarin geïnvesteerd moet worden.

Ook kent Brainport Eindhoven een aantal belangrijke *procesmatige successen*. De belangrijkste factor hierin vormt de 'triple-helix' samenwerking tussen het onderwijs, bedrijfsleven en overheid. Daarnaast heeft Brainport een sterke organisatiestructuur met o.a. een stichting waar alle drie de onderdelen van de 'triple-helix' in zijn vertegenwoordigd en heeft het een eigen uitvoeringsorganisatie (Brainport Development).^{45 46}

Ten slotte kan men na dertig jaar samenwerking stellen dat Brainport Eindhoven ook een *duurzaam succes* is. Wat begon als een economische samenwerking (programma Horizon) is uitgedijd naar een samenwerking op veler vlakken. Ook wordt er transparant gereflecteerd op behaalde en niet behaalde doelen uit de agenda's en kent Brainport een sterk aanpassingsvermogen, bijvoorbeeld ten tijde van de coronacrisis.

Het vervolg zoomt verder in op de factoren die Brainport tot een *procesmatig succes* maken.

4.2.6 Triple-helix

In de jaren '90 werd de regio Eindhoven geconfronteerd met een crisis met onder andere grote problemen bij Philips en DAF. Als gevolg daarvan waren er massaontslagen en de regio werd dan ook aangemerkt als een steunregio. Deze problemen brachten kennisinstellingen, het bedrijfsleven en lokale overheden bij elkaar in een samenwerkingsverband, de 'triple-helix'. Dit verband was vanaf het begin gebaseerd op vertrouwen en een gedeelde visie op de ontwikkeling van de regio.

Een 'triple-helix' samenwerking beschrijft: 'netwerken die een gelijktijdige samenwerking ontwikkelen tussen juridisch onafhankelijke actoren vanuit ten minste drie institutioneel verschillende sectoren'⁴⁷ Het idee is dat deze samenwerking een ecosysteem creëert waarin uitwisseling van informatie en kennis gemakkelijk vergaat en er een gedeelde visie is voor de toekomst van de regio.⁴⁸ In eerste instantie had het samenwerkingsverband voornamelijk een economische benadering, hoofdzakelijk om ervoor te zorgen dat de werkgelegenheid weer op orde zou komen in de regio. Over drie decennia is de samenwerking veel breder geworden en kent het ook steeds meer sociale doelen. Net als de oorspronkelijke doelstellingen lijken ook deze sociale doelen te zijn ontstaan uit noodzaak. Namelijk om de economische groei te kunnen faciliteren is de regio genoodzaakt

om aan zaken als (sociale) voorzieningen, huisvesting en infrastructuur te denken.

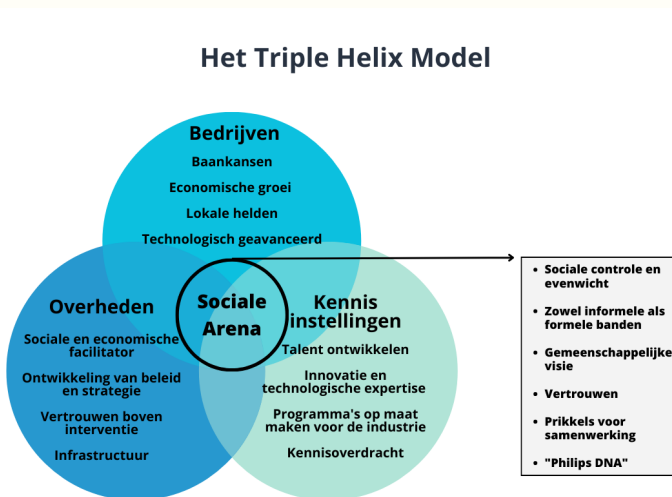
In het geval van Brainport Eindhoven zijn alle onderdelen van de 'Triple-Helix' ook vertegenwoordigd in het bestuur van de Stichting Brainport. Een illustratie van de samenwerking is weergegeven in **Figuur 1**. Opmerkelijk aan deze samenwerking is dat de drie actoren zich gelijkwaardig tot elkaar verhouden. Samen ontmoeten ze elkaar in sociale arena's, zoals bijvoorbeeld een voetbalwedstrijd van PSV, waar metropoolregio Eindhoven hoofdsponsor van is (onder de naam Brainport Eindhoven).

Een interview met een onderzoeker belichtte dat deze sociale arena's meerdere belangen hebben. Zo zorgen ze ervoor dat de partners elkaar in een informele setting ontmoeten, een vertrouwensband opbouwen, een gemeenschappelijke visie kunnen creëren, maar ook elkaar kunnen aanspreken als ze het ergens niet mee eens zijn.

Daarnaast werd verteld dat deze sociale arena's niet zomaar ontstaan. De arena's zijn voortgekomen uit het 'Philips DNA'. Ontstaan tijdens het begin van het bedrijf 'Philips', door de inzet om buiten een fijne werkplaats ook een fijne woonplaats te verzorgen voor haar werknemers. Het 'Philips DNA' is het gevoel van familie, samenkomen en ondanks tegengestelde belangen, samenwerken.

Het succes van de één is ook het succes van de ander. Hoe de samenwerking er vervolgens in de praktijk uit ziet wordt duidelijk in de volgende paragraaf.

Vervolgens is het aan 'Brainport Development' en de individuele actoren van de 'triplehelix' om uitvoering te geven aan die strategie.



Figuur 3. Het triple-helix model

4.2.7 Strategie, agenda en uitvoering

In 2005 kreeg de informele samenwerking tussen de regionale overheid, het bedrijfsleven en onderwijssector een formele, juridische entiteit in de vorm van 'Stichting Brainport'. Stichting Brainport kent een eigen bestuur waarin alle segmenten van de 'triple-helix' zijn vertegenwoordigd. De

burgemeesters, CEO's van bedrijven en voorzitters van CvB's van onderwijsinstellingen nemen zitting in dit bestuur. De Stichting heeft als primaire taak om de strategie en de meerjaren-agenda vast te leggen. In deze meerjaren-agenda zijn tien doelen geformuleerd die moeten leiden tot sterke innovatiekracht, aantrekken en behouden van talent en een goed leef- en vestigingsklimaat in de regio.

Brainport Development is een economische ontwikkelmaatschappij. Gemeenten Best, Veldhoven, Helmond en Eindhoven zijn samen met Metropoolregio Eindhoven en Stichting Brainport de aandeelhouders. Brainport Development neemt niet de primaire taken over van de lokale overheden, bedrijven of onderwijsinstellingen, daarvoor is zij ook niet bevoegd. Wel werd in de interviews met de senior ambtenaar van de gemeente Eindhoven en met de bestuurder van Brainport Development duidelijk dat Brainport Development een belangrijke aanjager is en zij geven concretere invulling aan de meerjaren-agenda door bijvoorbeeld jaarplannen op te stellen. Per onderwerp verschilt de rol van Brainport Development.

Daarnaast is er ook nog een 'Brainport Nationale Actieagenda' en een 'Regiodeal'. De Brainport Nationale actieagenda is de agenda waarin het Rijk en de regio hun meerjarige samenwerking hebben vastgelegd. Deze agenda komt sterk overeen met de 'Agenda' opgesteld door de Stichting. Tot slot is er ook nog een 'Regio Deal' waarbij het Rijk (130 mln.) en de regio (240 mln.) bijdragen aan Brainport. De projecten waar de 'Regio Deal' aan bijdraagt richten zich op voorzieningen, talent en innovatie. Deze projecten en financiering dragen dan ook direct bij aan de Brainport Agenda.

4.2.8 Lessons learned

In deze casusstudie komen er een aantal succesfactoren bovendien. Hoewel Brainport Development iemand recentelijk fulltime in dienst heeft genomen om 'beleidstoeristen' rond te leiden, lijkt het exact kopiëren van deze formule onmogelijk. Dit omdat de samenwerking sterk leunt op de regionale kenmerken. Wel zijn er een aantal algemene lessen te trekken uit deze unieke samenwerkingsvorm:

Vertrouwen en vrijheid in de uitvoering

De Brainport agenda wordt voorbereid door Brainport Development. Zij gaan bij het opstellen van de agenda in gesprek met ruim honderd regionale bedrijven, gemeenten en onderwijsinstellingen. Deze agenda wordt vervolgens bediscussieerd, op een aantal punten gewijzigd en vastgelegd door Stichting Brainport. In de uitvoering van deze agenda, ligt de verantwoordelijkheid niet bij één partij en zijn verantwoordelijkheden niet vastgelegd op papier. Per onderwerp wordt bekeken wat een passende projectvorm is. Partijen committeren zich aan deze agenda. Het vasthouden aan deze gezamenlijke doelen is gestoeld op vertrouwen en op 'social checks and balances'. Partijen hebben namelijk veel te verliezen als ze worden buitengesloten van deze samenwerkingsvorm, ook durft men elkaar aan te spreken als partijen zich niet aan gemaakte afspraken houden.

Organisaties, met soms conflicterende belangen, vertrouwen elkaar dat zij zich committeren aan het regionale belang en het stichtingsbestuur geeft de uitvoering de vrijheid invulling te geven aan brede doelstellingen.

"Soms kiezen we er ook bewust voor om niet alles tot in de puntkomma nauwkeurig te formuleren. Zodat er ook ruimte blijft om er in de uitvoering op verschillende manieren invulling aan te geven." - Senior ambtenaar gemeente Eindhoven

Focus op de lange termijn

Zowel in de organisatiestructuur als in de discussies die worden gevoerd in de uitvoering is een sterke focus op de lange termijn. In de organisatiestructuur is bijvoorbeeld gekozen om mensen zitting te laten nemen in het stichtingsbestuur die voor lange tijd worden benoemd, bijvoorbeeld burgemeesters en voorzitters van colleges van bestuur. Ook in de uitvoering komt de lange termijn focus terug. Gezien de agenda een brede strategie betreft zonder een gedetailleerde aanpak, wordt er in de uitvoering nog het nodige bediscussieerd. In deze discussies helpt men elkaar herinneren dat deze samenwerking er niet is voor de 'quick wins' maar voor de lange termijn doelstellingen. Zo wordt er nu gesproken over een lange termijn schaa sprong om de enorme snelle groei ook in sociaal opzicht (huisvesting, onderwijs, sportvoorzieningen) het hoofd te bieden.

"Er nemen geen mensen zitting in het bestuur van Stichting Brainport die gemakkelijk politiek kunnen sneuvelen. Wethouders bijvoorbeeld lopen dat risico en hebben een korte termijn focus omdat zij continue verantwoording moeten afleggen aan de gemeenteraad"

Bestuurder Brainport Development

De overheid als facilitator

Daarnaast wordt duidelijk dat de overheid in deze samenwerking optreedt als facilitator. Het is niet een gemeente of provincie die het initiatief neemt. Het zijn de onderwijsinstellingen en bedrijven die gezamenlijk met initiatieven komen waarbij de overheid hen faciliteert in zaken die nodig worden geacht. Zowel gemeenten als het Rijk acteren als facilitator in deze samenwerking. Het Rijk draagt met €130 miljoen bij aan de 'Regiodeal', opvallend daarbij is dat eigenaarschap bij de regio blijft en niet wordt overgenomen door het Rijk.

"Je hebt een overheid nodig die faciliteert en vraagt wat heeft u nodig? Bijvoorbeeld: simpelweg [als gemeente] aanwijzen waar een schoolgebouw gebouwd kan worden..."

Burgemeester van gemeente
(Bestuurder van Stichting Brainport)

Zoek naar wat je samenbrengt en blijf dicht bij je kerncompetentie

Hoewel de bestaande industrie in de jaren 90 in een diepe crisis verkeerde, is de focus gebleven op datgene waar de regio goed in is en waarvoor de infrastructuur al was ingericht. De 'maakindustrie' bracht de partijen bijeen bij de start van Brainport en is datgene wat de partijen bij elkaar houdt. De kennisintensieve maakindustrie is tot op de dag van vandaag datgene waar Brainport Eindhoven in excelleert.

"Ik geloof dat als je naar andere regio's kijkt, dat zij vast ook iets van sociale arena's hebben. Iets wat ze samenbrengt. Als je het element kan vinden wat hun samenbrengt, dan heb je misschien ook een kans om een gelijke sociale arena te creëren zoals Brainport dat heeft."

Onderzoeker Brainport en Triple-Helix samenwerkingen



ZORG- EN VEILIGHEIDSHUIZEN:

*‘MET HET OOG OP DE
TOEKOMST’*

4.3.1 Introductie

In de complexe wereld waarin we leven, staan we voor grote uitdagingen op het gebied van veiligheid en welzijn. Gelukkig zijn er initiatieven die professionals uit verschillende sectoren samenbrengen om deze vraagstukken aan te pakken. Een voorbeeld van een dergelijk initiatief zijn de Zorg- en Veiligheidshuizen. Door middel van netwerksamenwerkingsverbanden wordt complexe problematiek zoals recidive, ernstige overlast, huiselijk geweld, criminaliteit en maatschappelijke uitval voorkomen en verminderd. Deze huizen, ook wel bekend als Veiligheidshuizen, brengen een diversiteit aan instanties en organisaties samen, variërend van strafrecht tot zorg en andere organisaties binnen het openbaar bestuur.⁴⁹

De Zorg- en Veiligheidshuizen fungeren niet alleen als samenwerkingsplatform, maar ook als regionale expertisecentra. Ze dienen als verbindingspunten tussen professionals uit diverse sectoren en bieden een bron van informatie voor deze professionals.⁵⁰ Door middel van een gezamenlijk inspanning ontstaat er een geïntegreerde aanpak waarbij zowel zorg als veiligheid worden aangepakt.

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de successen en leerervaringen die voortkomen uit de Zorg- en Veiligheidshuizen. We zullen onderzoeken hoe er in het publieke debat over de huizen is gesproken en

hoe deze perceptie in de loop der jaren is veranderd. Daarnaast bespreken we de benadering van de huizen ten aanzien van feedback gedurende de tijd. Op deze manier krijgen we inzichten in de evolutie en het lerend vermogen van de Zorg- en Veiligheidshuizen.

4.3.2 Geschiedenis

De Zorg- en Veiligheidshuizen zijn ontstaan uit de behoefte om verschillende domeinen te verbinden en gezamenlijk op te treden. Hier komen mensen samen vanuit disciplines zoals politie, justitie, gemeente, jeugdzorg, reclassering en geestelijke gezondheidszorg (GGZ). Het ontstaan van de Zorg- en Veiligheidshuizen begon in de jaren tachtig en negentig, toen men beseftte dat criminaliteitsbestrijding een bredere aanpak nodig had, meer dan enkel het traditionele justitieveld.⁵¹

In de jaren '90 werden de eerste experimenten gestart om de samenwerking tussen justitie, zorg en gemeenten te verbeteren, genaamd Justitie in de Buurt (JIB). In 2002 kreeg het concept van Zorg- en Veiligheidshuizen vorm door het ontstaan van het eerste huis in Tilburg. Sinds medio 2005 bestaan er officieel Veiligheidshuizen in Nederland. In december 2009 is er een landelijk dekkend netwerk gerealiseerd.⁵² Per 1 januari 2013 is het beheer van de huizen vanuit het Openbaar Ministerie overgedragen aan gemeenten. De laatste jaren zijn vrijwel alle Veiligheidshuizen in Nederland omgevormd naar 'Zorg- en Veiligheidshuizen'.

4.3.3 Actoren

Zorg- en Veiligheidshuizen brengen verschillende actoren samen uit diverse domeinen, zoals politie, justitie, gemeenten, jeugdzorg, reclassering en geestelijke gezondheidszorg (GGZ). Ze werken samen om een geïntegreerde en multidisciplinaire aanpak te bieden voor preventie, behandeling, rehabilitatie en re-integratie van individuen met een verhoogd risico op criminaliteit. De partners die in de Zorg- en Veiligheidshuizen samenwerken, kunnen verschillen per regio. De samenwerkingspartners kunnen worden onderverdeeld in vier categorieën^{53 54}

1. **Overheidsinstanties:** Gemeenten (regie), regio's, Politie, Openbaar Ministerie, Raad voor de Kinderbescherming
2. **Zorg- en Welzijnsorganisaties:** Jeugdzorginstanties, reclasseringsorganisaties, Geestelijke Gezondheidszorginstellingen (GGZ), Verslavingszorginstanties, Maatschappelijk werk (buurt- en wijkteams)
3. **Onderwijs- en arbeid gerelateerde instanties:** Onderwijsinstellingen, arbeidsbemiddelingsorganisaties, werkgevers- en werknemersorganisaties
4. **Overigepartners:** woningcorporaties.

Een aantal organisaties is (nog) niet in alle Zorg- en Veiligheidshuizen vertegenwoordigd: Halt, Dienst Justitiële Inrichtingen, Bureau Jeugdzorg, GGD, GGZ, algemeen maatschappelijk werk, verslavingszorg en Slachtofferhulp Nederland.⁵⁵

4.3.4 Successen

Ook in de casus van de Zorg- en Veiligheidshuizen kunnen we aan de hand van het PPPE-raamwerk verschillende vormen van succes onderscheiden: programmatisch succes, politiek succes, procesmatig succes en duurzaam succes.^{56 57 58}

De Zorg- en Veiligheidshuizen hebben programmatisch succes behaald. Zo zijn de huizen geslaagd in het verminderen en voorkomen van huiselijk geweld, ernstige overlast en radicalisering.

De huizen blijken ook een procesmatig succes te hebben behaald. Door middel van nauwe samenwerking tussen actoren uit verschillende velden is een integrale aanpak op het gebied van zorg en veiligheid tot stand gekomen. De Zorg- en Veiligheidshuizen zijn tot stand gekomen door middel van het evalueren en continu veranderen van eerder beleid.

Daarnaast hebben de Zorg- en Veiligheidshuizen ook politiek succes behaald. Dit succes ligt in de erkenning van de huizen en de toekenning van inmiddels structurele budgettering, waardoor de huizen in staat zijn gesteld om in samenwerking met verschillende actoren hun belangen en waarde creatie effectief in te zetten binnen de complexe casussen. Het behaalde politieke succes wordt ook onderstreept door de landelijke positie van de huizen, die blijkt uit de positieve inspectierapporten en de erkenning die zij hebben ontvangen.

Tot slot worden de Zorg- en Veiligheidshuizen gekenmerkt door het duurzaamheidssucces. Bij het beoordelen van de continuïteit van het succes kan worden geconstateerd dat zowel het procesmatige als het programmatische succes gedurende de jaren op duurzame wijze heeft gefunctioneerd en zich heeft aangepast aan veranderingen in de context. Door het grote aantal beschikbare evaluatiedocumenten is het dan ook interessant om de continuïteit van het succes binnen de huizen te evalueren. Binnen deze analyse zal dan ook de focus liggen op dit type succes, waarin de toon en perceptie over de huizen binnen het publieke debat wordt bekeken en wordt geëvalueerd hoe de Zorg- en Veiligheidshuizen door de jaren heen hebben gefunctioneerd en zich hebben aangepast aan de hand van feedback.

4.3.5 Onderzoeksaanpak

Om de publieke opinie omtrent Zorg- en Veiligheidshuizen te analyseren, is een tekstcorpus samengesteld bestaande uit artikelen over de huizen uit de vier grootste Nederlandse kranten: Telegraaf, AD, De Volkskrant en NRC Handelsblad. Op 9 juni 2023 zijn de zoektermen “Zorg- en Veiligheidshuizen”, “Veiligheidshuizen” en “Justitie in de buurt” gebruikt om artikelen te vinden. Uiteindelijk zijn er 37 artikelen geselecteerd voor de discourse analyse.

Voor de documentanalyse zijn 14 nationale evaluatiedocumenten gebruikt. Deze documenten bestrijken de periode 2008-2021 en zijn onderverdeeld in vier perioden met bijbehorende doelstellingen. Middels codering zijn positieve evaluaties, gestelde doelen en de terugkoppeling op de eerdere doelstellingen geïdentificeerd. De bronnen en uitkomsten staan in de appendix.

4.3.6. Een verandering in het publieke debat: *discourse-analysis*

Over het algemeen kan er geconcludeerd worden dat de positieve- en neutrale discourse dominantier zijn dan de negatieve- en genuanceerde discourse. De negatieve berichtgeving omtrent Zorgen Veiligheidshuizen beslaat een periode van 2008 tot en met 2011 waarin voornamelijk in 2009 de zorg- en veiligheidshuizen negatiever worden belicht in de journalistieke berichtgeving. Zo luidt een krantenkop: “Instellingen op één adres geen garantie voor samenwerking”.⁵⁹evens richt dit artikel zich op hoe het Rijk aan de voorkant het beleid stimuleert maar aan de achterkant belemmerd door slechts beperkte financiële steun te bieden. Een ander artikel, focust zich op hoe zorg- en veiligheidshuizen niet zorgvuldig om gaan met de privacy van minderjarigen.⁶⁰

De positieve discourse beslaat een tijdsbestek van 2008 tot en met 2020 en focust zich voornamelijk op positieve berichtgeving over de samenwerking van verschillende zorg en justitiele organisaties

en de persoonsgerichte aanpak van de zorg- en veiligheidshuizen. Opvallend is dat binnen de positieve discourse de troonrede van Koning Beatrix uit 2008 is gepubliceerd. Beatrix benoemt dat de regering betere kansen wil geven aan kinderen “die in de knel zitten”. Door middel van zorg- en veiligheidshulpen is men in staat om snel passende hulp te verlenen aan kinderen door de samenwerking tussen verschillende organisaties.⁶¹

Binnen de neutrale discourse omtrent zorg- en veiligheidshuizen vindt zich over de jaren heen een verplaatsing plaats van de kerntaak van de zorg- en veiligheidshuizen. Zo blijkt uit berichtgeving uit 2008 dat zorg- en veiligheidshuizen met name aandacht hebben voor veelplegers (mensen die herhaaldelijk strafbare feiten plegen). In 2019 tot en met 2021 wordt vooral de focus op verwarde personen en psychiatrische patiënten beschreven in de berichtgeving, omdat zij een gevaar vormen voor zichzelf en de omgeving.^{63 64 65}

In 2023 verschuift de focus naar het signaleren en voorkomen van radicalisering.⁶⁶

4.3.7 Bijstellen en meebewegen: documentanalyse

De documentanalyse biedt inzicht in de ontwikkeling en prestaties van de Zorg- en Veiligheidshuizen tijdens verschillende evaluatiemomenten. In 2009 vindt de nulmeting plaats en wordt het stellen van de eerste kerndoelen en -taken geprioriteerd. Echter, blijkt uit evaluaties voor 2009 dat de betrokken partners positief zijn over de samenwerking en de efficiënte aanpak van lokale problemen.

Deze aspecten dienen als bouwstenen voor de verdere ontwikkeling en verbetering van de Zorg- en Veiligheidshuizen.

Het eerste evaluatiemoment richt zich op de periode 2009-2013 en er kan worden geconcludeerd dat de doelen van de nulmeting zijn behaald. Tevens hebben de Zorg- en Veiligheidshuizen zich snel ontwikkeld naar een landelijk dekkend stelsel (45 Zorg- en Veiligheidshuizen). Ook lijkt de afhandeling van casussen te versnellen, en zorgen de Zorg- en Veiligheidshuizen voor verminderde recidive en huiselijk geweld. Tot slot volgt uit de evaluatie dat Zorg- en Veiligheidshuizen resulteren in een verbeterd welzijn van cliënten. Daarnaast zijn er duidelijke criteria opgesteld voor het oppakken van casuïstiek. Ook biedt de ontwikkeling van het landelijk kader voor de Zorg- en Veiligheidshuizen meer richtlijnen en structuur voor de organisaties, wat helpt bij het stellen van doelen en het implementeren van een integrale werkwijze. Uit de verschillende evaluaties van de Zorg- en Veiligheidshuizen blijkt dat de organisaties responsief omgaan met de gestelde doelen. Dit toont aan dat er een bereidheid is om te leren en te verbeteren, en dat de Zorg- en Veiligheidshuizen zich inzetten om hun doelstellingen te realiseren en aan te passen waar nodig.

Het tweede evaluatiemoment beslaat de periode 2014 tot en met 2017.

Er wordt steeds meer nadruk gelegd op complexe casuïstiek en de benodigde expertise. Binnen Zorg- en Veiligheidshuizen valt het op dat gemeenten steeds vaker de regierol op zich nemen en het landelijk kader heeft bijgedragen aan het creëren van focus. Daarnaast wordt de persoonsgerichte aanpak verbonden aan de vermindering van criminaliteit en overlast in de regio's waar de Zorg- en Veiligheidshuizen opereren. Daarnaast ligt de nadruk voor de komende jaren op de aanpak van complexe casuïstiek en het versterken van de samenwerking met nieuwe ketenpartners (e.g., sociale wijkteams, Veilig Thuis en ZSM).

Echter blijkt uit dat de positionering van de Zorg- en Veiligheidshuizen nog zwak is en wordt geconcludeerd dat het imago versterkt moet worden. Het derde evaluatiemoment en de tweede meerjarenagenda focust zich op de periode 2017-2021. Deze evaluatie laat zien dat de Zorg- en Veiligheidshuizen hun kwaliteit hebben verbeterd en succesvolle aanpakken hebben ontwikkeld door middel van het solide netwerk van ketenpartners. De aanpak van de verschillende domeinen van complexe casuïstiek blijken te werken, en de positionering van de Zorg- en Veiligheidshuizen is daarmee versterkt.

4.3.8 Lessons learned

Aan de hand van de discourse-analyse en de documentanalyse kunnen verschillende lessen geïdentificeerd worden vanuit het perspectief van het landelijke Zorg- en Veiligheidshuizen en de publieke discourse.

1) Een sterk samenwerkingsverband: Samenwerking tussen zorg en justitiële organisaties blijkt uit beide onderzoeken een cruciale succesfactor te zijn van de Zorg- en Veiligheidshuizen. Zorg en veiligheid wordt namelijk niet beschouwd als twee verschillende domeinen maar een geïntegreerde aanpak wordt gecreëerd om effectief de complexe problematiek aan te pakken. Door de intensieve samenwerking met diverse ketenpartners (e.g., gemeenten, politie, justitie, zorginstellingen en maatschappelijke organisaties) bundelen de Zorg- en Veiligheidshuizen hun middelen en expertise om gezamenlijk casussen effectief aan te pakken en oplossingen te bieden. Uit de evaluaties blijkt dat de samenwerking zorgt voor snellere en kwalitatief betere hulp voor cliënten

Tevens wordt aan deze integrale aanpak successen toegeschreven zoals de significante bijdrage van de Zorg- en Veiligheidshuizen aan het verminderen van de criminaliteit, het voorkomen van recidive en het waarborgen van de veiligheid van kwetsbare individuen. Deze bevinding kan gekoppeld worden aan de literatuur over 'Collaborative governance'. Collaborative governance wordt vaak beschouwd als de manier waardoor overheden en andere betrokkenen effectief kunnen omgaan met wicked problems.

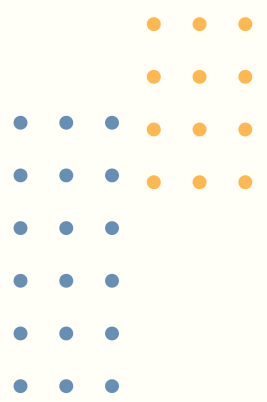
Wicked problems worden aangepakt door middel van een samenwerkingsverband tussen betrokken actoren met allen hun eigen kennis en vaardigheden.⁶⁷ Ook biedt dit mogelijkheden om effectief om te gaan met de schaarste aan hulpbronnen zoals tijd en geld.⁶⁸ Toch blijkt het in de praktijk lastig om deze samenwerking te realiseren doordat verschillende benaderingswijzen van de betrokken instanties kunnen leiden tot verhoogde spanning,⁶⁹ wat een effectieve aanpak van wicked problems benadeeld. De analyse van de Zorg- en Veiligheidshuizen levert een praktijkvoorbeeld waaruit blijkt dat verschillen tussen instanties overwonnen kunnen worden en een effectieve, integrale aanpak bewerkstelligt kan worden.

2) Kennis- en informatiedeling: Essentieel voor de succesvolle samenwerking tussen de kernpartners is het delen van kennis en informatie. Kennis- en informatiedeling kan geïdentificeerd worden als de tweede succesfactor voor het slagen van de Zorg- en Veiligheidshuizen. Het delen van kennis wordt gerealiseerd met casus overleggen, algemene overleggen, ochtendbriefings en het samenwerken op één locatie.

3) Persoonsgerichte aanpak (maatwerk): Binnen het samenwerkingsverband tussen de betrokken kernpartners staat de persoonsgerichte aanpak centraal. Deze persoonsgerichte aanpak vormt

de derde succesfactor van de Zorg- en Veiligheidshuizen. Zo krijgen meerderjarige veelplegers, criminele jongeren en plegers van huiselijk geweld een "persoonsgerichte aanpak" binnen het Zorg- en Veiligheidshuis. Per individu wordt er een individueel plan van aanpak opgesteld waarin de verdachte een strafrechtelijke afdoening krijgt (een taakstraf, boete of gevangenisstraf), of een aanbod van hulpverlening en/of zorg of een combinatie van beiden.⁷⁰ Uit de documentanalyse blijkt dat de kernpartners tevreden zijn over de persoonsgerichte aanpak. Ook blijkt dat binnen het publieke discours over Zorg- en Veiligheidshuizen successen zoals de vermindering van criminaliteit worden toegeschreven aan de persoonsgerichte aanpak.

4) Adaptief vermogen: Uit beide analyses blijkt dat de Zorg- en Veiligheidshuizen zich adaptief hebben opgesteld met betrekking tot de kerntaken van de instellingen. Het adaptief vermogen van de Zorg- en Veiligheidshuizen kan worden geïdentificeerd als de vierde succesfactor. Zo lag de focus van de Zorg- en Veiligheidshuizen in het begin voornamelijk op 'alledaagse' casuïstiek en verschoof dit over de jaren in de richting van complexe en multi-probleem casuïstiek (e.g. radicalisering, re-integratie). De Zorg- en Veiligheidshuizen hebben zich niet vastgeklampt aan hun kerntaken opgesteld in 2009. De kernpartners hebben zich open en flexibel opgesteld en waar nodig hun kerntaak verschoven richting de problematiek die het meest acuut werd beschouwd.



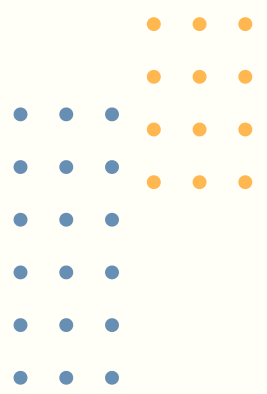
Conclusie

Dit rapport begon met de constatering dat durven een uitdaging kan zijn. Trouw aan het positieve en genuanceerde stuk dat hier geweven is, is het logisch om te eindigen met de volgende uitspraak: Durven is moeilijk, maar niet onmogelijk!

Overstromingen in de jaren '90, economische achteruitgang, misdaad, onveiligheid, waren grote problemen die terugkwamen in de drie casussen. Toch konden er grote successen worden geboekt, niet alleen aan de programmatische kant, de dienst- of productverlening aan burgers, maar ook aan de procesmatige kant, in de administratie, bij het ontwerpen en uitvoeren van beleid. De drie projecten die voor deze analyse zijn uitgekozen waren succesvol ondanks de omstandigheden waarin ze verkeerden, niet dankzij de omstandigheden waarin ze verkeerden.

Bij nadere beschouwing blijkt dat durf een krachtige katalysator is van succesvolle projecten. Of het nu Eindhoven, de Biesbosch of een Zorg- en Veiligheidshuis in een van de vele Nederlandse gemeenten betreft, durf is een gemene deler van succes.

Naast durf zijn er echter meer lessen te leren uit de cases. Zo bleek aanpassingsvermogen aan veranderende problematiek of behoeften een gedeelde succesfactor in alle drie de casussen. De Zorg- en Veiligheidshuizen hebben zich bijvoorbeeld over de jaren heen met steeds weer andere problematiek beziggehouden. Ook vroegtijdig en een voortdurende informatie-uitwisseling bleek cruciaal in de casussen. Dit bleek belangrijk voor een goede besluitvorming maar zorgde ook voor een gedeeld belang om elkaar vast te houden, informatie is immers voor iedereen waardevol. Binnen de Brainport Eindhoven kennen de partijen conflicterende belangen en zijn het soms elkaar concurrenten, echter de contacten en de informatie-uitwisseling blijken gewild en een reden om elkaar te blijven zien. Ook blijken er in alle drie de casussen constante factoren aan te wijzen die een zekere continuïteit waarborgen, in het geval van Ruimte voor de Rivier kon er een 'policy broker' worden aangewezen en in het geval van Brainport was dat de Economische ontwikkelmaatschappij.



De factoren die zijn geïdentificeerd in deze casussen zijn zeker geen algemene formule voor het oplossen van elk probleem waar beleidsmakers en uitvoerders mee te maken krijgen, maar ze kunnen onze kijk op het speelveld van beleidsontwikkeling- implementatie wel kaderen:

In een complexe, snel veranderende beleidsomgeving met een overvloed aan belanghebbenden kan veel kennis verloren gaan tussen ontwikkeling en uitvoering. De cases benadrukken het belang van de procesmatige dimensie bij het opzetten van succesvolle beleidsprojecten. Vooruitkijkend nodigen we de lezer uit om dit rapport te beschouwen als een blauwdruk, niet voor de oplossingen en succesfactoren, maar voor het perspectief en de analyse. Als het eerste onderzoek één ding heeft aangetoond, dan is het wel dat er meer positieve voorbeelden van beleidsontwikkeling en -implementatie zijn dan we durven te zien. We hebben nauwelijks het oppervlak van de drie hier geanalyseerde cases betreden en vonden talloze links naar andere succesvolle cases. Om het fundament van succes verder te ontwikkelen, nodigen we de lezer uit om dit rapport te beschouwen als springplank, een vertrekpunt voor meer positieve analyses.

We kunnen meer projecten hebben zoals de Brainport.

We kunnen meer gezinnen zekerheid bieden.

We kunnen meer processuccessen boeken.

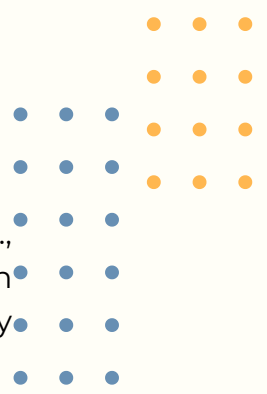
We kunnen succesvol beleid ontwikkelen en implementeren.

We kunnen zelfs de moeilijkste problemen aanpakken.

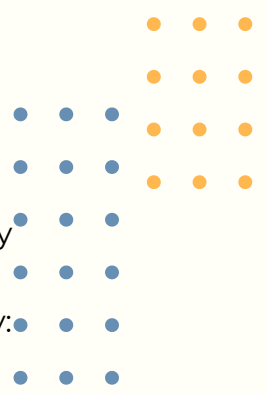
En we kunnen dit allemaal doen met een positieve instelling

.

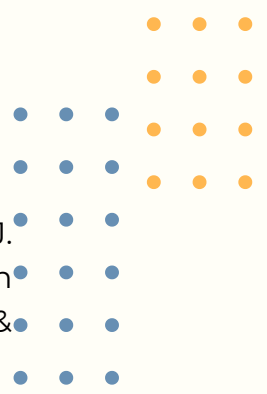
We moeten het gewoon durven.



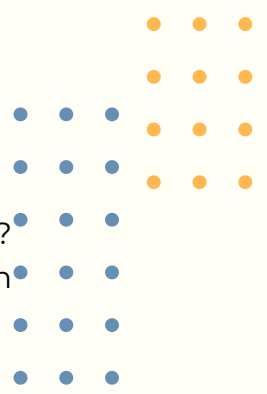
1. Douglas, S., Schillemans, T., 't Hart, P., Ansell, C., Bøgh Andersen, L., Flinders, M., ... & Torfing, J. (2021). Rising to Ostrom's challenge: an invitation to walk on the bright side of public governance and public service. *Policy Design and Practice*, 4(4), 441-451.
2. UNDP. (2023). Human Development Index (HDI). Human Development Reports. Geraadpleegd op 5 mei 2023, van <https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI>.
3. Compton, M. E., Luetjens, J., & Hart, P. T. (2019). Designing for policy success. *International Review of Public Policy*, 1(1: 2), 119-146.
4. Staat van de Uitvoering. (2023). De Staat van de Uitvoering is een periodieke publicatie om knelpunten in de uitvoeringspraktijk te analyseren en oplossingen te vinden. Geraadpleegd op 5 mei 2023 van, <https://staatvandeuitvoering.nl/>.
5. Douglas, S., Schillemans, T., 't Hart, P., Ansell, C., Bøgh Andersen, L., Flinders, M., ... & Torfing, J. (2021). Rising to Ostrom's challenge: an invitation to walk on the bright side of public governance and public service. *Policy Design and Practice*, 4(4), 441-451.
6. Douglas, S., Schillemans, T., 't Hart, P., Ansell, C., Bøgh Andersen, L., Flinders, M., ... & Torfing, J. (2021). Rising to Ostrom's challenge: an invitation to walk on the bright side of public governance and public service. *Policy Design and Practice*, 4(4), 441-451.
7. Douglas, S., Schillemans, T., 't Hart, P., Ansell, C., Bøgh Andersen, L., Flinders, M., ... & Torfing, J. (2021). Rising to Ostrom's challenge: an invitation to walk on the bright side of public governance and public service. *Policy Design and Practice*, 4(4), 441-451.
8. Lindquist, E., Howlett, M., Skogstad, G., Tellier, G., & t Hart, P. (2022). *Policy Success in Canada: Cases, Lessons, Challenges* (p. 528). Oxford University Press.
9. Douglas, S., Schillemans, T., 't Hart, P., Ansell, C., Bøgh Andersen, L., Flinders, M., ... & Torfing, J. (2021). Rising to Ostrom's challenge: an invitation to walk on the bright side of public governance and public service. *Policy Design and Practice*, 4(4), 441-451.
10. Bovens, M., 't Hart, P., & Kuipers, S.L. (2006). The politics of policy evaluation. In M. Moran, M. Rein, B. Goodin (Eds.), *Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 319-335). Oxford: Oxford University Press. DOI: [10.1093/oxfordhb/9780199548453.003.0015](https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548453.003.0015)
11. McConnell, A. (2010). *Understanding Policy Success*. London: Palgrave. DOI: [10.1007/978-1-137-08228-2](https://doi.org/10.1007/978-1-137-08228-2)
12. Newman, J. (2014). Measuring policy success: Case Studies from Australia and Canada. *Australian Journal of Public Administration*, 73(2), 192-205. DOI: [10.1111/1467-8500.12076](https://doi.org/10.1111/1467-8500.12076)
13. Compton, M. E., Luetjens, J., & Hart, P. T. (2019). Designing for policy success. *International Review of Public Policy*, 1(1: 2), 119-146.



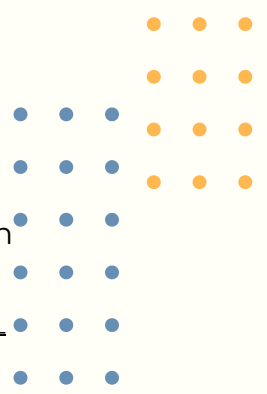
14. Compton, M. E., Luetjens, J., & Hart, P. T. (2019). Designing for policy success. *International Review of Public Policy*, 1(1: 2), 119-146.
15. Luetjens, J., Mintrom, M., & Hart, P. (2019). Successful public policy: lessons from Australia and New Zealand (p. 550). ANU Press.
16. de la Porte, C., Eydal, G. B., Kauko, J., Nohrstedt, D., Hart, P., & Tranøy, B. S. (2022). Successful Public Policy in the Nordic Countries: Cases, Lessons, Challenges (p. 545). Oxford University Press.
17. Lindquist, E., Howlett, M., Skogstad, G., Tellier, G., & Hart, P. (2022). Policy Success in Canada: Cases, Lessons, Challenges (p. 528). Oxford University Press.
18. Staat van de Uitvoering. (2023). De Staat van de Uitvoering is een periodieke publicatie om knelpunten in de uitvoeringspraktijk te analyseren en oplossingen te vinden. Geraadpleegd op 8 juni 2023 van, <https://staatvandeuitvoering.nl/>.
19. Staat van de Uitvoering. (2023). De Staat van de Uitvoering is een periodieke publicatie om knelpunten in de uitvoeringspraktijk te analyseren en oplossingen te vinden. Geraadpleegd op 8 juni 2023 van, <https://staatvandeuitvoering.nl/>.
20. Coghlan, A. T., Preskill, H., & Tzavaras Catsambas, T. (2003). An overview of appreciative inquiry in evaluation. *New directions for evaluation*, 2003(100), 5-22.
21. Coghlan, A. T., Preskill, H., & Tzavaras Catsambas, T. (2003). An overview of appreciative inquiry in evaluation. *New directions for evaluation*, 2003(100), 5-22.
22. Bushe, G. (2007). Appreciative inquiry is not about the positive. *OD practitioner*, 39(4), 33-38.
23. Van Gompel, M. (2019). New type of wildlife sleeper crossing installed in Netherlands. RailTech. Geraadpleegd op 14 juni 2023 van, <https://www.railtech.com/infrastructure/2019/08/27/new-type-of-wildlife-sleeper-crossing-installed-in-netherlands/?gdpr=accept>.
24. Rijkswaterstaat (2023). Ruimte voor de rivieren. Geraadpleegd op 14 juni 2023, van <https://www.rijkswaterstaat.nl/water/waterbeheer/bescherming-tegen-het-water/maatregelen-om-overstromingen-te-voorkomen/ruimte-voor-de-rivieren>.
25. van der Deijl, E. C., van der Perk, M., and Middelkoop, H. (2018). Establishing a sediment budget in the newly created "Kleine Noordwaard" wetland area in the Rhine–Meuse delta. *Earth Surf. Dynam.*, 6. 187–201, <https://doi.org/10.5194/esurf-6-187-2018>.
26. Compton, M., Douglas, S., Fahy, L., Luetjens, J., 't Hart, P. & van Erp, J. (2022) New development: Walk on the bright side—what might we learn about public governance by studying its achievements? *Public Money & Management*, 42:1, 49-51, DOI: 10.1080/09540962.2021.1975994.
27. Douglas, S. (2022) Debate: How to tell stories about government success. *Public Money & Management*, 42:1, 4-5, DOI: 10.1080/09540962.2021.1966900.



28. Compton, M., Douglas, S., Fahy, L., Luetjens, J., 't Hart, P. & van Erp, J. (2022) New development: Walk on the bright side—what might we learn about public governance by studying its achievements?, *Public Money & Management*, 42:1, 49-51, DOI: 10.1080/09540962.2021.1975994.
29. Staatsbosbeheer. (z.d.). Biesbosch. Geraadpleegd op 19 juni 2023, van <https://www.staatsbosbeheer.nl/uit-in-de-natuur/locaties/biesbosch/over-de-biesbosch>.
30. RTV Papendrecht. (2022). Biesbosch verwelkomt nieuwe dieren. Geraadpleegd op 9 mei 2023, van <https://www.rtvpapendrecht.nl/biesbosch-verwelkomt-nieuwe-diersoorten/>.
31. Dutch Water Sector. (z.d.). Room for the River explained. Geraadpleegd op 25 mei 2023, van <https://www.dutchwatersector.com/>.
32. Lambregtse, C. Ruimte voor de rivier: megaproject in rivierengebied. Geraadpleegd op 25 mei 2023, van <https://edepot.wur.nl/338736>.
33. Head, Brian. (2008). Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy*. 3.
34. Rittel, H. W., Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, 4(2), 155-169.
35. Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C. M., & Ingold, K. (2018). The advocacy coalition framework: An overview of the research program. *Theories of the policy process*, 135-171.
36. Ingold, K., & Varone, F. (2012). Treating policy brokers seriously: Evidence from the climate policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 319-346.
37. Kavanagh, D., & Richards, D. (2001). Departmentalism and joined-up government. *Parliamentary Affairs*, 54(1), 1-18. <https://doi.org/10.1093/pa/54.1.1>
38. Univers. (2011, 9 juni). Brainport Eindhoven smartest region in the world. Geraadpleegd op 21 mei 2023, van <https://universonline.nl/nieuws/2011/06/09/brainport-eindhoven-smartest-region-in-the-world/>
39. NOS. (2016, 1 juli). Schiphol en Rotterdam niet meer motor economie. Geraadpleegd op 21 juni 2023, van <https://nos.nl/artikel/2114708-schiphol-en-rotterdam-niet-meer-motor-economie>
40. Bronneberg, M. (2019). Casestudy Brainport Eindhoven, de invloed van stabiliteit op het vermogen van netwerken om te innoveren en te veranderen. Masterscriptie, Open Universiteit.
41. NOS. (2019, 25 maart). Opmerkelijk: PSV presenteert vijf nieuwe sponsors onder één naam. Geraadpleegd op 22 juni 2023, van [Opmerkelijk: PSV presenteert vijf nieuwe sponsors onder één naam \(nos.nl\)](https://nos.nl/artikel/2114708-schiphol-en-rotterdam-niet-meer-motor-economie)
42. Brainport Eindhoven. (2023, maart). Regiodeal Brainport Eindhoven Voortgangsrapportage 2022. Geraadpleegd op 21 juni 2023, van https://brainporteindhoven.com/fileadmin/user_upload/Regio_Deal/BP_Regiodeal_2022_DEFINITIEF.pdf



43. Brainport Eindhoven. .(2023). Sta jij deze maand ook in het rood? Geraadpleegd op 23 juni 2023, van <https://brainporteindhoven.com/nl/ontdek/wat-is-brainport-eindhoven/brainport-voor-elkaar>
44. Brainport Eindhoven. 2023, 15 mei. Maatschappelijke organisaties in gesprek met Brainpoort voor elkaar. Geraadpleegd op 23 juni 2023, van <https://brainporteindhoven.com/nl/nieuws/maatschappelijke-organisaties-in-gesprek-over-brainport-voor-elkaar>
45. Brainport Eindhoven. (?). Het coronavirus overzicht. Geraadpleegd op 23 juni 2023, van <https://brainporteindhoven.com/nl/actualiteit/coronavirus/welke-impact-heeft-het-coronavirus-op-de-economische-ontwikkeling>,
46. Brainport Eindhoven. (?). Welke regelingen biedt de provincie Noord-Brabant aan om bedrijven te ondersteunen? Geraadpleegd op 23 juni 2023, van <https://brainporteindhoven.com/nl/actualiteit/coronavirus/welke-regelingen-biedt-de-provincie-noord-brabant-aan-om-bedrijven-te-ondersteunen>
47. Russell, M. G., & Smorodinskaya, N. V. (2018). Leveraging complexity for ecosystemic innovation. *Technological Forecasting and Social Change*, 136, 114-131. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2017.11.024>
48. Russell, M. G., & Smorodinskaya, N. V. (2018). Leveraging complexity for ecosystemic innovation. *Technological Forecasting and Social Change*, 136, 114-131. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2017.11.024>
49. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2020, 22 maart). Wat is de rol van Zorg- en Veiligheidshuizen in de aanpak van radicalisering en extremisme? Platform JEP. <https://www.platformjep.nl/documenten/vragen-en-antwoorden/wat-is-de-rol-van-zorg--en-veiligheidshuizen-in-de-aanpak-van-radicalisering-en-extremisme>
50. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2020, 22 maart). Wat is de rol van Zorg- en Veiligheidshuizen in de aanpak van radicalisering en extremisme? Platform JEP. <https://www.platformjep.nl/documenten/vragen-en-antwoorden/wat-is-de-rol-van-zorg--en-veiligheidshuizen-in-de-aanpak-van-radicalisering-en-extremisme>
51. Rovers, B. (2011). Resultaten van Veiligheidshuizen; een inventarisatie en evaluatie van beschikbaar onderzoek. Den Haag/'s-Hertogenbosch: WODC/BTVO. Geraadpleegd op 4 juni 2023.
52. Zorg- en Veiligheidshuizen. (2021). Meerjarenagenda Zorg- en Veiligheidshuizen 2021-2024. Geraadpleegd op 24 mei 2023, van <https://vng.nl/sites/default/files/2021-06/meerjarenagenda-zorg-en-veiligheidshuizen-2021-2024-printversie.pdf>



53. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (z.d.). Zorg- en Veiligheidshuizen.

https://www.regioatlas.nl/regioindelingen/regioindelingen_indeling/t/zorg_en_veiligheidshuizen#:~:text=De%20partners%20die%20in%20de%20Zorg-%20en%20Veiligheid,en%20Welzijnsorganisaties.%20Meer%20informatie%3A%20Nederlandse%20Zorg-%20en%20Veiligheidshuizen

54. Van Noordenburg, C. (2019). Veiligheidshuizen. Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). <https://hetccv.nl/onderwerpen/veiligheidsbeleving/praktijkvoorbeelden/alle>

= [praktijkvoorbeelden/veiligheidshuizen/#:~:text=Naast%20de%20gemeente%20participeren%20de,de%20Kinderbescherming%20%2C%20reclassering,organisaties%20en%20welzijnsorganisaties](https://hetccv.nl/onderwerpen/veiligheidsbeleving/praktijkvoorbeelden/veiligheidshuizen/#:~:text=Naast%20de%20gemeente%20participeren%20de,de%20Kinderbescherming%20%2C%20reclassering,organisaties%20en%20welzijnsorganisaties)

55. Van Noordenburg, C. (2019). Veiligheidshuizen. Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). <https://hetccv.nl/onderwerpen/veiligheidsbeleving/praktijkvoorbeelden/alle>

= [praktijkvoorbeelden/veiligheidshuizen/#:~:text=Naast%20de%20gemeente%20participeren%20de,de%20Kinderbescherming%20%2C%20reclassering,organisaties%20en%20welzijnsorganisaties](https://hetccv.nl/onderwerpen/veiligheidsbeleving/praktijkvoorbeelden/veiligheidshuizen/#:~:text=Naast%20de%20gemeente%20participeren%20de,de%20Kinderbescherming%20%2C%20reclassering,organisaties%20en%20welzijnsorganisaties).

56. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2020, 22 maart). Wat is de rol van Zorg- en Veiligheidshuizen in de aanpak van radicalisering en extremisme? Platform JEP.

<https://www.platformjep.nl/documenten/vragen-en-antwoorden/wat-is-de-rol-van-zorg--en-veiligheidshuizen-in-de-aanpak-van-radicalisering-en-extremisme>

57. Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). (2021). Meerjarenplan zorg- en veiligheidshuizen 2021-2024. <https://vng.nl/sites/default/files/2021-06/meerjarenagenda-zvh-2021-2024-beeldschermversie.pdf>

58. Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2020). Uitvoering Meerjarenagenda zorg- en Veiligheidshuizen 2017 – 2020. Geraadpleegd op 4 juni 2023, van https://vng.nl/sites/default/files/2020-06/5b.-eindrapport-uitvoering-meerjarenagenda-zvh_20200306.pdf

59. Slijter, A. (2010). Regeringsverklaring Mark Rutte. de Volkskrant. Geraadpleegd op 10 juni, van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/regeringsverklaring-mark-rutte~b8530a9a/>

60. Redactie. (2011). 'Veiligheidshuizen schenden de privacy'. AD. Geraadpleegd op 11 juni 2023, van <https://www.ad.nl/bergen-op-zoom/veiligheidshuizen-schenden-de-privacy~a584ba44/>

61. ANP. (2008). Troonrede 2008. de Volkskrant. Geraadpleegd op 6 juni 2023, van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/troonrede-2008~bf4a369c/>

62. Redactie. (2008). Nijmegen krijgt Veiligheidshuis. AD. Geraadpleegd op 6 juni 2023, van <https://www.ad.nl/nijmegen/nijmegen-krijgt-veiligheidshuis~a5b61c06/>

63. Woudenberg, B. (2019). Goudse regio krijgt Zorg- en Veiligheidshuis voor hulp psychiatrische patiënten. AD. <https://www.ad.nl/gouda/goudse-regio-krijgt-zorg-en-veiligheidshuis-voor-hulp-aan-psychiatrische-patienten~a2a14046/>
64. Rood, S. & Van Arensbergen, W. (2021). Vrees voor radicaal geweld door avondklok: ik lig wakker van groeiende groep die zich anti-overheid noemt. AD. Geraadpleegd op 6 juni 2023, van <https://www.ad.nl/eindhoven/vrees-voor-radicaal-geweld-door-avondklok-ik-lig-wakker-van-groeiende-groep-die-zich-anti-overheid-noemt~a0c29a21/>
65. Kemps, D. (2022). Zutphen wil 'potentieel gevaarlijke personen' beter kunnen volgen. AD. Geraadpleegd op 6 juni 2023, van <https://www.ad.nl/zutphen/zutphen-wil-potentieel-gevaarlijke-persone-beter-kunnen-volgen~adb5c137/>
66. Van Arensbergen, W. (2023). Zeker 25 radicaliserende personen in beeld in Oost-Brabant: 'Binnen twee weken kan iemand van nul naar honderd gaan'. AD. Geraadpleegd op 10 juni 2023, van <https://www.ad.nl/eindhoven/zeker-25-radicaliserende-persone-in-beeld-in-oost-brabant-binnen-twee-weken-kan-iemand-van-nul-naar-honderd-gaan~a54d3788/>
67. Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & society*, 47(6), 711-739.
68. Cohen, S., & Eimicke, W. (2008). *The responsible contract manager: Protecting the public interest in an outsourced world*. Washington, DC: George University Press
69. Ansell, C., & Torfing, J. (Eds.). (2022). *Handbook on theories of governance*. Edward Elgar Publishing.
70. Holvast, J., & Bonthuis, M. J. (2010). Blackbox-onderzoek veiligheidshuizen-49 (p. 76). WRR.