

De regio als bestuurlijk schaalniveau

Edith Hooge
Henno Theisens
Hasse van der Veen
Sietske Waslander

Juni 2022

Edith Hooge, Henno Theisens, Hasse van der Veen & Sietske Waslander

De regio als bestuurlijk schaalniveau.

Tilburg/Den Haag: TIAS School for Business and Society, Tilburg University / De Haagse Hogeschool

ISBN / EAN: 978-90-827025-5-2

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No parts of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means without prior written permission of the author and the publisher holding the copyrights of the published articles.

Uitgave en verspreiding:

TIAS School for Business and Society & De Haagse Hogeschool

© Copyright TIAS/HHS 2022

Deze publicatie maakt deel uit van het door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek gefinancierde onderzoek Sturen met Ruimte; regionaal bestuur in het onderwijs.

NRO-projectnummer: 40.5.20400.047



Inhoudsopgave

De regio als bestuurlijk schaalniveau	i
Een tweeluik.....	i
Conceptuele opmaat voor vervolg.....	ii
Luik I De regio als bestuurlijk schaalniveau: Literatuurstudie.....	1
Inleiding	2
1. Controverses rond de regio	3
2. De constructie, reconstructie en deconstructie van regio's.....	6
3. Bouwstenen voor constructie en reconstructie van de regio	9
4. Het construeren van regio's als schaal: 'scalecrafting' en 'scalar practices'	11
5. Effectiviteit van regionale netwerken.....	13
6. Reflectie op de samenhang van concepten in de literatuur	15
Literatuur	17
Bijlage: zoekstrategie	21
Luik II De regio als bestuurlijk schaalniveau: Analyse van het beleidsdiscours	1
Inleiding	2
1. Betekenisvelden van 'de regio'	2
1.1 Samenwerking tussen organisaties	3
1.2 Concreet en praktisch	5
1.3 Recht doen aan verschillen	6
2. De rijksoverheid en de regio	7
2.1 Indirect sturen	9
2.2 Framen van netwerken	11
2.3 Ontwerpen van netwerken	15
2.4 Ondersteunen van netwerken	16
3. Specifieke sturingsdilemma's rond de regio.....	21
3.1 Regionale netwerken als bestuurlijke laag.....	22
3.2 Overlap	23
3.3 Samenvatting	25
4. Conclusies	26
Literatuur	27
Bijlage: methode van onderzoek	28

De regio als bestuurlijk schaalniveau

Een tweeluik

Dit tweeluik is de uitkomst van het eerste deelproject van de studie 'Sturen met Ruimte' naar regionale sturingsnetwerken in het onderwijs. In het eerste deelproject van deze studie zijn we nagegaan wat zoal wordt verstaan onder 'de regio', hoe de regio conceptueel kan worden afgebakend, wat 'de regio' betekent als bestuurlijk schaalniveau en hoe de overheid ermee kan sturen. Hiervoor hebben we twee dingen gedaan: ten eerste het uitvoeren van een systematische internationale literatuurstudie en ten tweede het analyseren van het beleidsdiscours van de overheid over 'de regio in het Nederlandse onderwijs'. Bij zowel de literatuurstudie als de beleidsanalyse zijn we open en inductief te werk gegaan door de bronnen – respectievelijk wetenschappelijke (onderzoeks-)literatuur en beleidsdocumenten – zoveel mogelijk zelf te laten 'spreken'. We deden dat door op een systematische manier de bronnen te zoeken en te selecteren, de inhoud ervan in kaart te brengen, die te ordenen om vervolgens tot bevindingen te komen.

Uit de systematische internationale literatuurstudie komt een grote verscheidenheid aan invalshoeken en perspectieven naar voren om de regio te bestuderen, inclusief controverses over hoe de regio te conceptualiseren is. Ook blijkt de complexiteit en gelaagdheid van het begrip regio. Zo kan de regio niet alleen als feitelijke geografische entiteit worden opgevat, maar ook als (assemblages van) sociale netwerken die worden geconstrueerd door verschillende mensen, organisaties en instituties. De context van waaruit een regio ontstaat, dan wel wordt geconstrueerd, blijkt van groot belang. Op basis van de literatuur kunnen we in die context vijf typen bouwstenen voor regio's onderscheiden: gebied, symboliek, identiteit, instituties en waardenregimes. Vanuit het perspectief van schaalpraktijken (*scalar practices*) wordt de regio als schaalniveau opgevat als een vorm van sturing: regionale netwerken zijn een middel voor zowel de overheid als voor andere actoren om invloed uit te oefenen en doelen na te streven. Veel hangt daarbij af van de vaardigheden en de activiteiten van (overheids)actoren om de regio als bestuurlijke laag af te bakenen en te positioneren ten opzichte van andere bestuurslagen (*scalecraft*). De literatuurstudie laat een horizontale en een verticale dimensie van regiovorming zien. De horizontale dimensie verwijst naar de regio's als 'deels geografisch gebied deels sociale constructie' waar verschillende actoren zich mee kunnen identificeren en verbonden voelen, en dat zich onderscheidt van andere geografische gebieden en/of sociale constructies. De verticale dimensie betreft de regio in de zin van bestuurlijk schaalniveau als middel of instrument voor de overheid of andere actoren om mee te sturen en invloed mee uit te oefenen.

De analyse van het beleidsdiscours van de overheid over 'de regio in het Nederlandse onderwijs' wijst uit dat vanuit het perspectief van de rijksoverheid 'de regio' onmiskenbaar

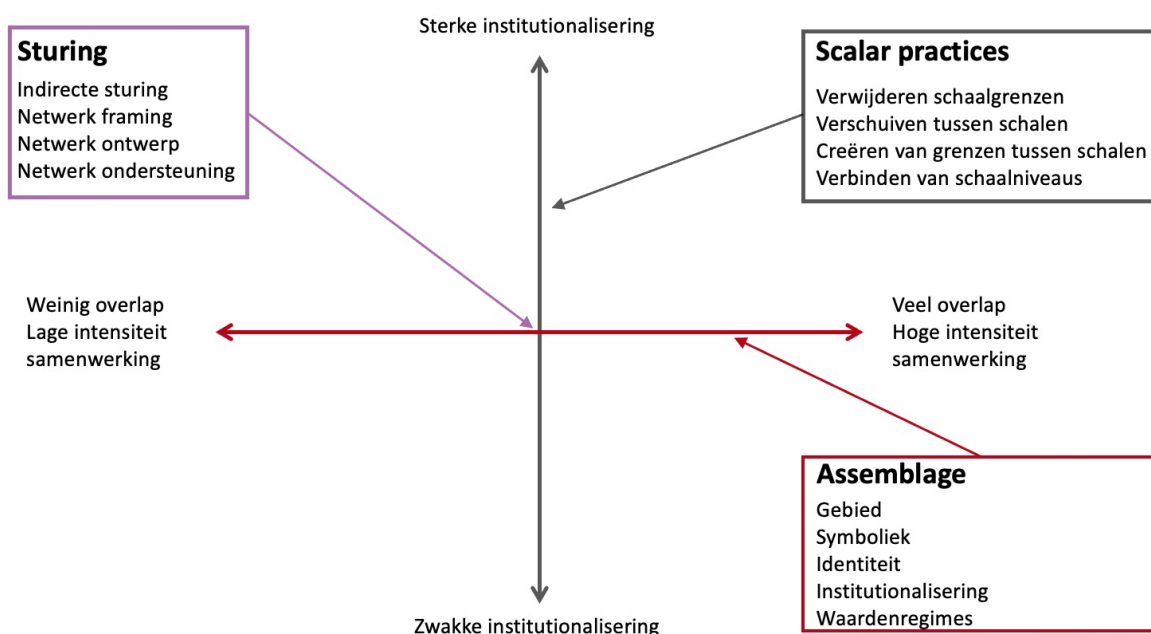
als een vorm van sturen wordt gezien. Deze uitkomst sluit naadloos aan bij de verticale dimensie van regiovorming zoals die uit de literatuurstudie naar voren komt. De beleidsanalyse laat verder zien dat sturen met regionale netwerken in het onderwijs vooral neerkomt op aansturen op samenwerking tussen organisaties om aan een concreet vraagstuk te werken. De empirische analyse van tekstfragmenten uit diverse beleidsdocumenten wijst op een veelheid aan sturingsvormen in de relatie tussen de rijksoverheid en regionale netwerken. Bij indirecte sturing oefent de rijksoverheid niet zélf invloed uit op regionale netwerken, maar beïnvloedt zij andere organisaties zodat die op hun beurt regionale netwerken kunnen beïnvloeden. Directe sturing gebeurt door het *framen* van netwerken met allerlei vormen van communicatieve sturing; het ontwerpen van netwerken waarbij de rijksoverheid invloed uitoefent op de vorming en samenstelling van regionale netwerken; en het ondersteunen van netwerken door deze van verschillende hulpbronnen te voorzien. Bij het sturen van regionale netwerken heeft het rijk te maken met bekende dilemma's die samen te vatten zijn als 'sturen van autonomie': enerzijds ruimte willen bieden en anderzijds greep willen houden op wat er gebeurt. Daarnaast wijst de beleidsanalyse op twee specifieke sturingsdilemma bij regionale netwerken, die beide te maken hebben met bestuurlijke complexiteit. Het eerste dilemma is in hoeverre regionale netwerken als formele bestuurlijke laag fungeren tussen het rijk en de onderwijsbesturen. Want hoe informeler het regionale netwerk, hoe moeilijker het centraal te sturen is, maar hoe formeler het netwerk, hoe groter de bestuurlijke drukte. Het tweede dilemma is in hoeverre de samenstelling van regionale netwerken met elkaar overlapt. Want hoe beter de partijen in het regionale netwerk passen bij de opgave, hoe kleiner de overlap in samenstelling tussen verschillende netwerken en hoe groter de bestuurlijke complexiteit. Maar: hoe groter de overlap in samenstelling tussen regionale netwerken, hoe minder de samenstelling past bij een specifieke opgave en hoe meer het netwerk fungeert als extra bestuurslaag.

De uitkomsten van de literatuurstudie en de analyse van het beleidsdiscours die hierboven kort zijn beschreven, staan op zichzelf. In deze rapportage over het eerste deelproject van de studie 'Sturen met Ruimte' presenteren we ze als tweeluik.

Conceptuele opmaat voor vervolg

De bevindingen die in dit tweeluik staan beschreven vormen een belangrijke conceptuele basis voor het vervolg van de studie 'Sturen met Ruimte'. Het tweede deelproject bestaat uit empirische onderzoek naar het functioneren en presteren van regionale sturingsnetwerken in het Nederlandse onderwijs. Door de uitkomsten van de literatuurstudie en de beleidsanalyse met elkaar te integreren, kunnen we hier al wel een conceptuele opmaat geven voor deelproject twee. Uit de combinatie van bevindingen destilleren we een horizontale en een verticale dimensie aan regiovorming, waarbij vier kernprocessen een rol spelen. Ze staan afgebeeld in figuur 1.

Figuur 1: Integratie literatuurstudie en analyse beleidsdiscours



In zowel de literatuurstudie als de beleidsanalyse komt duidelijk een horizontale en verticale dimensie van regionale netwerken naar voren. Verticaal gaat het om de vraag wat de rol van het regionale netwerk is in het grotere bestuurlijke systeem. Is het regionale netwerk, aan het ene uiterste, sterk geïstitutionaliseerd en fungeert het als bestuurslaag tussen de bestuurlijke niveaus van onderwijsbesturen en het ministerie in? Of is het regionale netwerk, aan het andere uiterste, juist zwak geïstitutionaliseerd en is het bijvoorbeeld vooral een gremium waarin scholen, opleidingen en onderwijsbesturen activiteiten met elkaar afstemmen? Bij de horizontale dimensie gaat het om assemblage, of wel om de vraag hoe het regionale netwerk zelf is samengesteld en functioneert. Is het regionale netwerk, aan het ene uiterste, samengesteld rond een specifiek vraagstuk en vertoont die samenstelling weinig overlap met andere regionale netwerken? Of heeft het regionale netwerk, aan het andere uiterste, een meer vaste samenstelling en worden veel verschillende vraagstukken binnen dat netwerk besproken? Naarmate er meer overlap is tussen verschillende netwerken is de kans groter dat er intensief wordt samengewerkt binnen het netwerk. Daarmee is de kans ook groter dat het netwerk een hechte sociale gemeenschap vormt, met duidelijke buitengrenzen, bedoelde belangen en doelbereiking, en een gemeenschappelijke identiteit. Tegelijkertijd wordt de kans daardoor groter dat het netwerk sterker institutionaliseert en meer als extra bestuurslaag gaan functioneren. Met andere woorden, de verticale en horizontale dimensies staan niet helemaal los van elkaar.

Als we de inzichten uit de literatuurstudie en beleidsanalyse bij elkaar brengen, dan lijkt het van drie soorten processen af te hangen hoe een regionaal onderwijsnetwerk vorm krijgt. Ten eerste, op de verticale as, processen van *scalar practices* waarbij de overheid en andere actoren regionale netwerken kunnen vormgeven als bestuurlijk schaalniveau, of dat juist proberen te verhinderen. Veel hangt daarbij af van de vaardigheden en de activiteiten van (overheids)actoren om de regio als bestuurlijke laag af te bakenen en te positioneren ten opzichte van andere bestuurslagen (*scalecraft*). Hoe wordt dit 'verticale spel' gespeeld? Hoe zorgen de overheid en andere actoren ervoor dat een regionaal netwerk wel of geen rol speelt als bestuurlijk laag? Hoe zorgen ze ervoor dat het regionale netwerk wel of niet de verantwoordelijkheid voor bepaalde taken krijgt? Hoe verbinden ze het regionale netwerk met onderwijsbesturen en de rijksoverheid, of hoe proberen ze juist te voorkomen dat die verbindingen tot stand komen?

Ten tweede, op de horizontale as, plaatsen we processen van *assemblage*. Daarbij gaat het om de vraag hoe de overheid en andere actoren regionale netwerken construeren, deconstrueren en ook weer re-construeren. Ontstaan er meta-netwerken en/of knooppunten tussen bestaande regionale netwerken? Hoe worden bouwstenen uit de context gebruikt om regionale netwerken samen te stellen, interne samenhang te creëren, te begrenzen, en af te bakenen in doelbereiking en belangen? Hoe en in hoeverre raakt het netwerk geïnstitutionaliseerd, en hoe verhoudt het zich tot bestuurlijke drukte en complexe bestuurlijke verhoudingen?

Ten derde zijn er op het kruispunt van de horizontale en verticale as processen van *sturing* oftewel sturingsvormen van de rijksoverheid en regionale netwerken. Daar kunnen zowel indirecte als directe vormen van sturing plaatsvinden, en de rijksoverheid kan de mate van invloed en grip op regiovorming en regionalisering variëren en doseren.

Luik I De regio als bestuurlijk schaalniveau: Literatuurstudie

Henno Theisens
Hasse van der Veen

Inleiding

De regio is populair. Volgens de besturingsfilosofie van regionalisering zijn veel vraagstukken in deze tijd niet meer op nationaal, en ook niet op lokaal niveau adequaat op te lossen. In de internationale wetenschappelijke literatuur wordt in dit verband wel gesproken over *new regionalism*, een concept dat verwijst naar een steeds complexere wereld die tegelijkertijd globaliseert en individualiseert en waar niet de nationale overheid, maar juist de regio een belangrijk niveau is (Keating, 1998; Jessop, 2002; MacLeod & Jones, 2007; Schuurmans et al, 2020).

Ook in het onderwijs wordt veel verwacht van regionale sturing. Waar centrale sturing onvoldoende recht kan doen aan lokale verschillen, ontberen afzonderlijke onderwijsbesturen of lokale overheden vaak voldoende slagkracht. De hoop is nu gevestigd op de regio, of het nu gaat om het aanpakken van het lerarentekort, het in de lucht houden van een gevarieerd onderwijsaanbod bij demografische krimp, of een betere afstemming tussen beroepsonderwijs en arbeidsmarkt. Deze – en andere – maatregelen en beleidsprogramma's van het Ministerie van OCW berusten op de veronderstelling dat regionale sturing leidt tot adequate oplossingen en nieuwe antwoorden voor complexe onderwijsvraagstukken. Maar ook 'van onderop' zoeken onderwijsbesturen samenwerking in de regio in de verwachting hun bestuurlijke impact te vergroten.

Terwijl de verwachtingen van regionaal sturen hooggespannen zijn, is nog veel onduidelijk. Dat begint al bij de vraag: wat is 'de regio'? Is het een geografisch gebied dat op een landkaart kan worden aangewezen, of is het een sociale constructie van een netwerk van verschillende actoren (Allen & Cochrane, 2007; Lagendijk, 2007; Lefebvre, 1991; Massey, 2005; Robertson, 2009)? Hoe krijgt regionaal bestuur vorm, hoe functioneert het en hoe pakt regionale sturing uit in de praktijk? Onder welke condities is regionaal sturen efficiënt en effectief, zonder te vervallen in bestuurlijke drukte of te verworden tot een bestuurlijke lappendeken? Nu overheidsbeleid en sturing meer en meer aangrijpen op 'de regio', en er tegelijkertijd nog veel onduidelijk is over de regio als bestuurlijke schaalniveau, is onderzoek hiernaar van groot belang.

Hier doen we verslag van een systematische internationale literatuurstudie naar de regio als bestuurlijk schaalniveau. In de bijlage van dit rapport staat een overzicht van de werkwijze en zoektermen die we hebben gehanteerd. De internationale wetenschappelijke literatuur en het onderzoek hierover blijkt heel gevarieerd wat betreft wetenschappelijke discipline, conceptualisering van begrippen en onderzoeksmethodologie.

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In de volgende paragraaf geven we een overzicht van de controverses die er rond de begrippen 'regio' en 'regionalisering' bestaan. Daarna zoomen we in paragraaf drie in op de belangrijkste controversen, namelijk of een regio eerder als

gebied is aan te duiden met geografische grenzen, of dat een regio vooral een sociale constructie is dat door netwerken van actoren wordt bepaald. In paragraaf vier presenteren we vervolgens de bouwstenen die we in de literatuur hebben aangetroffen waarmee regio's worden geconstrueerd. Paragraaf 5 belicht dat de constructie van regio's geen neutrale aangelegenheid is maar dat actoren, waaronder overheden, regio's gebruiken om mee te sturen. In deze paragraaf worden deze zogenaamde schaalpraktijken (*scalar practices*) en schaalvaardigheid (*scalecraft*) toegelicht. Vervolgens bespreken we in de zesde paragraaf hoe het regionale karakter van netwerken bijdraagt aan hun effectiviteit. In de zevende paragraaf sluiten we af met een reflectie op de resultaten van de literatuurstudie en hun betekenis voor onderzoek naar regio's in het algemeen, en in het bijzonder voor ons onderzoek naar regionaal bestuur in het onderwijs.

1. Controverses rond de regio

Er is in de literatuur veel discussie over het begrip 'regio'. In een inleiding voor een speciale editie van het tijdschrift 'Regional Studies' in 2013 beschrijft politiek geograaf John Agnew zeven controverses die in zijn ogen in het veld van regionale studies bestaan. Die controverses beslaan het hele multidisciplinaire veld van regionale studies en laten daarmee de diversiteit en complexiteit van theorievorming en onderzoek naar de regio zien. De controverses zijn ook te lezen als verschillende manieren waarop wetenschappers het klassieke beeld van regio's als min of meer omliggende geografische gebieden met goed te identificeren politiek bestuurlijke instituties ter discussie stellen (MacLeod & Jones, 2001; Schuurmans et al, 2020). Elke controverser belicht andere kritiekpunten en aanvullingen op dit klassieke beeld van regio's.

Een eerste controverser in de literatuur betreft de afbakening en interne samenhang van regio's. Enerzijds is er het beeld van de regio als een geografisch schaalniveau met daarbinnen een bepaalde homogeniteit en aan de andere kant de notie dat het, om de regio af te bakenen, belangrijker is om naar functionele verbanden tussen actoren te kijken in plaats van naar geografische grenzen (Hohenberg & Lees, 1994). Bij dit laatste wordt de samenhang binnen de regio gezien als het gevolg van functionele verbanden zoals transport, handel of geldstromen. In dit perspectief zijn regio's nog steeds territoriale eenheden, maar is hun geografische dimensie relatief en kan die over de geografische grenzen van regio's en landen heen liggen.

Een tweede controverser gaat over de meer filosofische vraag of regio's werkelijk bestaan. Hier is enerzijds het beeld van de regio als reëel object: regio's die er werkelijk zijn als stukjes of gebiedjes op aarde en die objectief van elkaar te scheiden en te onderscheiden zijn. En anderzijds het beeld van de regio als idee: regio's als verzamelingen van politieke en sociale praktijken, gebruiken en gewoonten die veel te divers en complex zijn om te ordenen of door middel van eenduidige grenzen op het aardoppervlak te projecteren (Entrekin,

1996; 2011; Sack, 1997; Lewis & Wigen, 1997). Het is volgens Agnew (2013) de vraag of dit nu werkelijk een controverse is omdat de regio als object en de regio als idee kunnen ook worden gezien als twee naast elkaar bestaande zaken (Varro & Lagendijk, 2013).

Een derde controverse betwist de stabiliteit van de regio. Daarbij staat het idee dat regio's over lange periodes stabiel zijn tegenover het idee dat regio's per definitie veranderlijk zijn en zelfs in korte tijdsintervallen kunnen veranderen. Het idee van stabiele regio's is een belangrijk onderdeel van de Franse *Annales* school, waar de historici Fernand Braudel en Marc Bloch het idee van macro-regio's als bases voor lange termijn historische trends benadrukken, mede vanuit economisch, sociologisch en geografisch perspectief (zie bijvoorbeeld Braudel, 1949). Maar ook de Amerikaanse politicoloog Robert Putnam gaat in zijn onderzoek naar verschillen tussen Noord- en Zuid-Italië uit van regionale stabiliteit sinds de tiende eeuw (Putnam, 1993). Meer recent groeit de aandacht voor het idee dat regio's afhankelijk zijn van de grotere context waarin ze zich bevinden. Ontwikkelingen als globalisering, het poreuzer worden van nationale grenzen, toenemende internationale handel, kapitaalstromen en arbeidsmobiliteit hebben effect op regio's. Wetenschappers zien de invloed van de – internationaliserende – context op regio's en hun unieke historische lokale kenmerken toenemen. Daarmee zijn regio's veel minder stabiel geworden (Johnston et al, 1990, Gupta & Ferguson, 1997, Rutherford & Holmes, 2013).

Een vierde controverse in de literatuur gaat over de historische en sociaal-culturele betekenis van regio's. Sociaal-geschiedkundigen en economisch geografen bediscussiëren of de regio als context werkelijk betekenisvol is voor de geschiedenis, de cultuur en de sociale verbanden, relaties en interacties van mensen, of dat de betekenis van de regio zich beperkt tot een administratieve eenheid of abstracte indeling. Deze controverse gaat over de vraag of bij sociaal-cultureel en economisch onderzoek zaken als de economische structuur van huishoudens, sociaal-culturele verschillen tussen groepen mensen of politieke voorkeuren moeten worden geanalyseerd en vergeleken als ingebed in een regionale context. Hierbij is het uitgangspunt dat elke regio een eigen specifieke geschiedenis, cultuur en sociale structuur heeft. Een contrasterend uitgangspunt is dat de indeling in regio's arbitrair is, zonder specifieke betekenis (Weitz, 1995; Thomas et al, 2013).

Een vijfde controverse gaat over de neiging in de literatuur om regio's in te delen naar mate van ontwikkeling en moderniteit. In de Europese context bijvoorbeeld worden sommige gebieden, zoals het zuiden van Italië, aangemerkt als minder ontwikkeld dan meer centrale regio's in Europa met meer economische groei. Of worden de Schotse hooglanden getypeerd als traditioneel ten opzichte van de moderne Randstad. Deze benadering waar iedere regio apart wordt bekeken en vervolgens met elkaar wordt vergeleken, wordt betwist door auteurs die meer kijken naar de verhoudingen en relaties tussen verschillende regio's. In dit verband zijn armere regio's dan niet zozeer minder ontwikkeld, als wel dat ze worden uitgebuit ten bate van rijkere regio's (Ramutsindela, 2013) of kunnen traditionelere

regio's ook worden gezien als weerbaar ten opzichte van vluchtige of oppervlakkige moderne ontwikkelingen in hun omgeving.

Een zesde controverse draait om mobiliteit, waarbij het gaat om de spanning tussen de (toenemende) mobiliteit van de bevolking en gestolde regio's die 'vastliggen', hoe de grenzen dan ook precies tot stand zijn gekomen of wie daarvoor heeft gezorgd. Deze controverse kent aan de ene kant de zienswijze dat regio's achterhaalde ruimtelijke begrenzingen zijn die de snelheid en reikwijdte waarmee mensen zich bewegen simpelweg niet kunnen bijbenen. Aan de andere kant staat het perspectief dat ook nomaden, reizigers en forensen – hoe mobiel ook – gebieden en plaatsen definiëren aan de hand van waar ze vandaan komen, waar ze heen gaan, waartussen ze zich bewegen en welke activiteiten ze waar uitvoeren. In dat laatste perspectief is er geen spanning tussen regio's en mobiliteit, maar vormen ze een belangrijke context voor het doen en laten van mensen, net zoals de lokale en nationale context. Waarbij sommige activiteiten typisch lokaal zijn, bijvoorbeeld het verzorgen van primair onderwijs, zijn sommige regionaal, bijvoorbeeld forensen en andere nationaal, denk aan landelijke demonstraties of nationale nieuwsprogramma's (Cresswell, 2004; Varro & Lagendijk, 2013).

Een zevende controverse die in de literatuur naar voren komt betreft de continuïteit van regio's. Deze controverse gaat over de vraag of de opkomst van nationale staten ervoor zorgt dat regio's, met name die tussen nationale en lokale niveaus, gedoemd zijn te verdwijnen of op zijn minst onbelangrijk te worden. Enerzijds wijzen veel studies van cultureel antropologen, filologen, historici en sociologen uit hoe regionale identiteiten langzaam uitgewist werden door processen van nationalisering en assimilatie (Anderson, 1983). Zo is dit voor Frankrijk beschreven bij de opkomst van de natiestaat in de 19^e eeuw door de Amerikaanse historicus Eugen Weber (1976). Anderzijds laten verschillende onderzoekers juist de continuïteit van regionale verschillen zien, bijvoorbeeld wat betreft religieuze keuzes, stemgedrag, culturele gebruiken of consumptiepatronen. Dit zijn regionale verschillen die niet samenvallen met nationale grenzen (Todd, 1990). Wetenschappers die geplaatst worden onder de stroming 'new regionalism' gaan nog een stap verder en benadrukken dat nationale grenzen door globalisering en neoliberalisme minder belangrijk zijn geworden en de regio aan belang heeft gewonnen (Keating, 1998; Jessop, 2002; MacLeod & Jones, 2007; Schuurmans et al, 2020).

De zeven controverses die hierboven zijn toegelicht verschillen onderling en belichten verschillende aspecten van de regio en spanningen die eraan kleven. De controverses tezamen leiden tot twee posities in de literatuur. In de volgende paragraaf doen we deze posities uit de doeken en laten we zien dat er in de literatuur ook een 'compromis' positie gevonden kan worden.

2. De constructie, reconstructie en deconstructie van regio's

Vanaf het moment dat het concept van de regio meer in zwang raakt, wordt de klassieke opvatting van de regio als omlijnd geografisch gebied met duidelijk te identificeren politiek-bestuurlijke instituties steeds meer ter discussie gesteld (zie bijvoorbeeld: Entekin, 1996; Agnew, 2001; Paasi, 2010). Oorspronkelijk was het onderzoekers vooral te doen om het identificeren en vaststellen van regio's aan de hand van geografische, natuurlijke, historische, culturele, economische of andere kenmerken, om ze vervolgens op een landkaart te projecteren. Maar dit perspectief is in de loop der tijd steeds meer onder vuur komen te liggen en de aandacht werd verlegd naar hoe regio's worden gecreëerd en wat de rol van actoren en machtsuitoefening daarbij speelt (Paasi & Metzger, 2017).

Geen enkele studie of onderzoek over de regio dat wij in het kader van onze literatuurstudie hebben bestudeerd neemt nog uitsluitend het klassieke beeld van de regio als uitgangspunt. Er is meer aandacht gekomen voor de relationele aspecten van regio's (Allen et al, 1998) en actieve processen van regionalisering en regiovorming (Pred, 1984; Paasi, 1991; Massey, 2005). In deze processen worden regio's ge(re)(de)construeerd aan de hand van de onderlinge sociale relaties en interacties en het handelen van de actoren die regionalisering tot stand brengen (MacLeod & Jones, 2007; Schuurmans et al, 2020). Regio's worden vanuit dit relationele perspectief dus niet zozeer geïdentificeerd en vastgesteld door wetenschappers, maar ze zijn de uitkomst van bestuurlijke, politieke en maatschappelijke processen van regiovorming ofwel regionalisering (Paasi & Metzger, 2017). In dit verband wordt regelmatig gebruik gemaakt van het concept 'assemblage' (Schuurmans et al, 2020, zie ook Allen & Cochrane, 2007; Amin, 2004; Gualini, 2006; Lorne et al, 2019). Assemblages zijn tijdelijke, losjes met elkaar verstrengelde, relationele netwerken die worden gevormd door een verscheidenheid aan actoren zoals lokale, regionale en nationale overheden, belangengroepen, private en publieke organisaties en andere geïnstitutionaliseerde actoren. Deze assemblages vormen zich rond gezamenlijke vraagstukken, problemen of verantwoordelijkheden. Vanuit het concept van assemblages wordt de regio dus opgevat als een tijdelijke veranderlijke alliantie waar verschillende, meer of minder onderling met elkaar verbonden, partijen bij betrokken zijn vanuit verschillende domeinen en geografische gebieden.

Binnen dit relationele perspectief op de regio tekenen zich vervolgens twee verschillende posities af. Aan de ene kant de radicale positie waar zeer sterk de nadruk wordt gelegd op het feit dat regio's worden geconstrueerd door netwerken van actoren (Allen et al, 1998; Amin et al, 2003; Massey, 2001, 2007). Studies en onderzoek vanuit dit radicale perspectief zijn gericht op processen van constructie, reconstructie en deconstructie van regio's als sociale netwerken, benadrukken de veranderlijkheid van regio's en relativeren het belang van traditionele, geografische grenzen. Aan de andere kant is er de meer gematigde positie die ook oog heeft voor de continuïteit van regionale kenmerken en verschillen, en het

belang van de historische context van regio's (Hudson, 2005; Jones, 2009; Jones & MacLeod, 2004). Studies en onderzoek vanuit de meer gematigde positie focussen naast processen van actieve (re)constructie van regio's ook op processen van institutionalisering. Met dit laatste worden processen bedoeld waar bestaande instituties zoals bijvoorbeeld onderwijsinstellingen, lokale overheden of politie-eenheden in hun onderlinge netwerken 'de regio' herkennen en er belang aan hechten, soms van oudsher. Deze gedeelde visie van bestaande instituties op de regio, houdt de regio in stand en laat de regio als betekenisvolle context de onderlinge relaties, interactie en het handelen van bestaande instituties beïnvloeden (Varro & Lagendijk, 2013).

Hoewel de gematigde positie een aanvulling lijkt te vormen op de meer radicale positie, worden tussen de wetenschappers die zich tot een van beide posities rekenen heftige debatten gevoerd. Varro en Lagendijk (2013) laten zien dat een belangrijke reden daarvoor is gelegen in de onderliggende wetenschapsfilosofische uitgangspunten die worden gehanteerd. 'Gematigden' nemen voornamelijk een empirisch-analytische benadering waarbij wordt uitgegaan van een realiteit die werkelijk bestaat en die onderzocht kan worden. Dit grijpt terug op de tweede controverse over de regio die we in paragraaf twee hebben beschreven. Vanuit de gematigde positie wordt er naar regio's gekeken als stukjes of gebiedjes op aarde die er werkelijk zijn en waar mensen betekenis aan geven. Vervolgens is het de taak van de wetenschapper is om dit systematisch te beschrijven en causale relaties op te sporen. Daar tegenover maken 'radicalen' gebruik van post-structureel gedachtengoed, waarbij ervan uit wordt gegaan dat vaste structuren en discoursen ontbreken of veel te divers en complex zijn om empirisch te kunnen ordenen en te onderzoeken. De radicale positie legt de focus vooral op breekpunten en veranderingen. Deze verschillende wetenschapsfilosofische uitgangspunten maken het moeilijk om tot een constructieve dialoog tussen beide posities te komen. Toch liggen beide posities dichterbij elkaar dan de retoriek in de literatuur soms doet vermoeden. De radicalen benadrukken weliswaar de sociale constructieprocessen, maar hebben in de praktijk best oog voor de continuïteit van de regio door processen van institutionalisering, tradities en historische context. Daarnaast hebben de gematigden ook oog voor veranderlijkheid en veranderingen van het concept regio doordat al dan niet geïnstitutionaliseerde actoren de regio actief construeren, reconstrueren en deconstrueren. In de literatuur tekenen zich dan ook benaderingen af die elementen uit beide posities combineren (Varro & Lagendijk, 2013).

De bovenstaande conceptuele discussie is van belang omdat er goed oog ontstaat voor de opkomst van 'ongewone' regio's. Met ongewone regio's worden regio's bedoeld die niet gerelateerd zijn aan bestaande bestuurlijke en geografische grenzen. In heel Europa zijn nieuwe regionale vormen ontstaan dan wel gecreëerd: stadsregio's, grensregio's, Europese Metropoolregio's en zelfs 'polycentrische stadsregio's'. Deze regio's zijn vaak geconstrueerd als poging om beter om te gaan met globalisering of als gevolg van EU-beleid en vormen een

lappendeken aan regio's die dwars door bestaande traditionele regio's heenloopt (Deas & Lord, 2006).

Om deze dynamiek, vernieuwing en regionale drukte te kunnen beschrijven en onderzoeken is een scherp conceptueel kader nodig. De stadsregio's zijn bijvoorbeeld vaak nieuwe regio's en er kan bij conceptualisering van deze regio's niet eenvoudig verwezen worden naar bestaande geografische grenzen. Dat leidt tot de belangrijke onderzoeksvraag hoe dit soort stadsregio's worden geconstrueerd en afgebakend. Heeft dat een politiek karakter, of is het meer bestuurlijk van aard? En misschien nog wel belangrijker: voor wie en door wie worden nieuwe regio's geconstrueerd? Het meer radicale perspectief zoals hierboven beschreven legt bloot dat dit soort nieuwe 'ongewone' regio's worden geconstrueerd in netwerken van actoren. En vanuit het gematigde perspectief wordt daaraan toegevoegd dat nieuwe regio's niet worden geconstrueerd 'uit het niets', maar worden beïnvloed door de bestaande context van regionale grenzen, kenmerken en tradities, waardoor de term 'reconstructie' soms beter past (Harrison & Growe, 2014). Want de constructie van nieuwe regio's gebeurt in de context van bestaande geografische, politieke en bestuurlijke schaalniveaus, van lokaal tot regionaal tot nationaal. En bestaande regionale grenzen en afbakeningen hebben betekenis voor de actoren die betrokken zijn bij het re- en deconstrueren van nieuwe regio's en zijn daardoor van invloed. (Paasi & Zimmerbauer, 2016; Paasi & Metzger, 2017).

Het conceptuele kader gebaseerd op de actor-netwerk theorie (ANT) van de Franse socioloog en filosoof Bruno Latour biedt een vruchtbaar perspectief om de opkomst van 'ongewone' regio's te beschrijven en onderzoeken. De actor-netwerkteorie benadrukt dat samenhang tussen actoren en objecten inherent is aan complexe netwerken en dat actoren nooit zomaar kunnen worden gescheiden van objecten, of waarin nooit zomaar één element belangrijker kan worden verklaard dan een ander element. Volgens Latour zijn concepten als 'actoren' en 'netwerken' slechts handvatten om een wereld te kunnen zien en beschrijven die altijd rijker zijn dan de beschrijvingen ervan (Latour, 1998; 2005). Vanuit het ANT-perspectief moeten regio's worden opgevat als complexe constellaties van elementen als actoren, objecten, sociale relaties, instituties en macht. Het zijn institutionele structuren die steeds in ontwikkeling zijn door een ingewikkeld samenspel van materiële en discursieve processen. In de constructie van de institutionele structuren van de regio spelen bovendien veel verschillende instituties een rol, denk aan cultuur, media, economie, bestuur en publieke dienstverlening (Paasi & Metzger, 2017). ANT vestigt de aandacht op het feit dat regio's steeds weer geconstrueerd worden. Schuurmans et al. (2020) spreken in dit verband van de regio als een assemblage, en van regiovorming als een voortdurend proces van assembleren en de-assembleren. Zo bezien is iedere regio te beschouwen als het resultaat van een proces waarin nieuwe betekenis wordt gecreëerd, maar waarin ook conflicten worden uitgevochten (Lorne et al, 2019). Dit complexe proces van assembleren is volgens een aantal wetenschappers tot nu toe een blinde vlek in het onderzoek naar regio's en regiovorming (Jones, 2010; Lorne, 2019; Schuurmans et al, 2020). Politiek geograaf Paasi en

historisch econoom Metzger stellen daarom dat bij onderzoek naar regiovorming en regionalisering altijd in ieder geval twee soorten van vragen gesteld moeten worden (Paasi & Metzger, 2017, p. 27):

- 1. Als een regio complex en dynamisch is, wat is dan de min of meer samenhangende constellatie van elementen waardoor we het een regio noemen?*
- 2. Als deze constellatie geconstrueerd is, wie of wat heeft hem dan geconstrueerd en op welke manier is dat gedaan met behulp van welke bestaande bouwstenen?*

3. Bouwstenen voor constructie en reconstructie van de regio

Mensen, organisaties en instituties (re)construeren de regio mede op basis van bestaande geografische, culturele, historische en politiek-bestuurlijke kenmerken van gebieden. Die vatten we hier op als bouwstenen. De aard en vorm van die bouwstenen beïnvloedt welk type regio wordt geconstrueerd. Op basis van de wetenschappelijke literatuur kan analytisch onderscheid worden gemaakt tussen vijf typen bouwstenen:

1. Gebied, voor het begrenzen van de regio met hardere of zachtere grenzen;
2. Symboliek, voor het benamen, typeren en kwalificeren van de regio;
3. Identiteit, voor het onderscheiden van, of samenvallen met andere regio's of schaalniveaus;
4. Instituties, voor de normen en regels van de regio, inclusief voor hoe de regio te (re)(de)construeren;
5. Waardenregimes, voor de principes en inhoudslogica waarmee het gedrag en de prestaties van actoren binnen de regio wordt genormeerd en beoordeeld.

De eerste vier bouwstenen gebied, symboliek, identiteit en instituties zijn door politiek geograaf Paasi (2011) geïntroduceerd als fasen in de historische ontwikkeling van regio's. Omdat deze fasen elkaar per definitie niet uitsluiten, noch volgorde zijn, merken wij ze hier aan als bouwstenen. We voegen daar een vijfde bouwsteen van 'waardenregimes' aan toe. Waardenregimes is een centraal begrip in het artikel over zorgregio's van antropoloog Schuurmans en zijn collega's (Schuurmans et al., 2020) en voegt een focus op waarden toe als bouwsteen voor de (re)constructie van regio's. We lichten de vijf bouwstenen hieronder nader toe.

Het fysieke gebied dat met het begrip regio wordt aangeduid is een belangrijke eerste bouwsteen. Fysieke nabijheid kan gedeelde belangen voor actoren in de regio scheppen, faciliteert samenwerking en draagt bij aan gezamenlijke sociale identificatie. Ook natuurlijke kenmerken zoals een rivier of zand- of kleigrond kenmerken het gebied van de regio (Jones & MacLeod, 2004). Ook als het begrip regio in geografische zin opener wordt gehanteerd en minder gebonden is aan fysieke locaties, dan blijft fysiek gebied een belangrijke bouwsteen.

Want dan is juist de afwijking van bestaande geografische en fysieke grenzen een belangrijk gegeven bij het construeren van regio's (Paasi, 2011).

Symboliek als tweede bouwsteen is van belang voor het benamen, typeren en kwalificeren van de regio. Symboliek gaat over de symbolen die de regio inhoudelijke betekenis verlenen en de sociale en culturele elementen die binnen de regio breed gedragen worden en de interne samenhang bevorderen. Bij de symbolische vorm van regio's spelen sociaal-culturele zaken een rol, denk aan een vieringen en feesten, een wapen, muzikale tradities of mythes en verhalen.

De derde bouwsteen identiteit gaat over de fysieke, sociale en culturele verschillen tussen de regio's. Waar de bouwsteen symboliek met name gaat over wat gedeeld wordt binnen een regio, benadrukt identiteit wat de regio onderscheidt van andere regio's. Zowel voor symboliek als identiteit geldt dat fysieke en sociaal-culturele zaken deels aanwezig zijn binnen de regio, al dan niet van oudsher, maar dat ze ook geconstrueerd of gemanipuleerd kunnen worden. Natuurlijke en symbolische kenmerken en verschillen kunnen worden uitvergroot en gecultiveerd of juist worden weggepoetst, waar macht en belangen een rol spelen (Paasi, 2011).

Institutionele structuur geldt als vierde bouwsteen van regio's en staat voor normen en regels voor politieke representatie, planning, ordening en beleid, *governance*, media, organisatie van het maatschappelijk middenveld en voor de organisatie en systemen van publieke dienstverlening, zoals zorg, onderwijs, *public utility*, wonen en veiligheid. Naast de regionale instituties kunnen ook instituties buiten de regio, bijvoorbeeld op nationaal of supranationaal niveau de regio mede vormgeven. Deze instituties bepalen wie kan meebeslissen over de aard en vorm van de regio maar ook op welke manier die beslissingen genomen worden en aan welke regels uitkomsten moeten voldoen (Paasi, 2009; 2011).

De institutionele structuur van een regio is een uitdrukking van de onderliggende waardenregimes waarmee mensen, organisatie en instituties in de regio bestaande structuren legitimeren of juist bekritisieren en op basis waarvan zij hun gedrag verantwoorden (Boltanski & Thevenot, 1996; 2006). Deze waardenregimes vormen de vijfde bouwsteen voor regioconstructie. In een bepaald systeem of gebied binnen regio's kunnen verschillende – soms onderling conflicterende - waardesystemen tegelijkertijd bestaan. Welke waarden domineren in de regio, is afhankelijk van de mate waarin een waardesysteem geïnstitutionaliseerd is (Fochler et al, 2016). Bijvoorbeeld, als regionale samenwerking tussen ziekenhuizen een belangrijke waarde is, maar de financiering van ziekenhuizen gebaseerd is op patiëntenaantallen is het niet verbazingwekkend dat competitie als de waarde van samenwerking domineert. Een gevolg kan zijn dat ziekenhuizen binnen de regio elkaar beconcurreren en juist samenwerking zoeken met ziekenhuizen buiten de regio waarmee geen competitie om dezelfde patiënten bestaat,

waardoor het regiovorming verzwakt (Schuurmans et al, 2020). Tegelijkertijd versterken sommige waardenregimes regiovorming juist doordat zij regionale partijen bewegen tot samenwerken. Bijvoorbeeld als actoren gezamenlijk projectfinanciering moeten aanvragen. Onderstaande tabel geeft een samenvatting van verschillende waardenregimes en de consequenties voor regionalisering.

Samenvatting van waardenregimes en consequenties voor regio's

Evaluatie principe	Evaluatie logica	Structuur	Consequenties voor regionalisering
Efficiëntie	Verdelen van schaarse middelen	Financiële infrastructuur gebaseerd op projecten	Assembleert regio
Markt	Individuele belangen en competitie	Prestatie indicatoren, governance	Dis-assembleert regio
Historisch	Bestaande relaties	Netwerken van beleidsmakers en professionals	Assembleert en dis-assembleert regio's
Organisatie identiteit	Bijzondere kenmerken van de organisatie	Organisatie routines	Assembleert en dis-assembleert regio's

Bron: Schuurmans et al, 2020, vertaald door de auteurs

4. Het construeren van regio's als schaal: 'scalecrafting' en 'scalar practices'

Het construeren van regio's met behulp van de bouwstenen zoals besproken in de voorgaande paragraaf is niet uitsluitend een proces dat zich spontaan voltrekt in assemblages en netwerken van actoren. Want 'schaal', waaronder 'de schaal van de regio', is ook een instrument dat wordt ingezet door mensen, organisaties en instituties om hun doelstellingen te realiseren. Zo gezien is schaal niet alleen een neutraal begrip dat verwijst naar een bestaand schaalniveau. Het verwijst ook naar 'schaalpraktijken' (in het Engels: *scalar practices*) waarbij schaal als een strategie of instrument fungeert waarmee actoren doelstellingen realiseren (Papanastasiou, 2017). Dat kunnen verschillende doelstellingen zijn: het creëren van allianties, het vergroten van solidariteit, maar ook het uitsluiten van bepaalde actoren (Fraser, 2010). In de benadering van schaalpraktijken wordt de regio geconceptualiseerd als een vorm van sturing: regionale netwerken zijn een middel om invloed uit te oefenen.

In de wetenschappelijke literatuur over *scalar practices* worden vier verschillende schaalpraktijken onderscheiden. Ten eerste het verwijderen van schaalgrenzen. Bijvoorbeeld als verschillende onderwijsorganisaties gaan samenwerken, zij openen dan voor elkaar hun organisatiegrenzen. Ten tweede het aanbrengen van grenzen tussen schalen. Bijvoorbeeld als een lokale bestuurslaag zich met bepaalde beleidsmaatregelen distantieert van het beleid op nationaal niveau. Ten derde het verschuiven tussen schalen. Bijvoorbeeld als een bepaalde taak of een beslissingsbevoegdheid wordt verschoven van de ene naar de andere regionale schaal. Ten vierde het verbinden van schalen. De grenzen tussen schalen worden dan niet weggenomen, maar er wordt samengewerkt over de

grenzen van schalen heen. Bijvoorbeeld als lokale en nationale ambtenaren gezamenlijk overleggen over beleid. Deze vier verschillende schaalpraktijken kunnen onderling verbonden zijn en parallel of volgtijdelijk aan de orde zijn. Bijvoorbeeld als eerst grenzen tussen schalen worden gecreëerd om vervolgens tussen de schalen te verschuiven (Papanastasiou, 2017).

Aan de schaalpraktijken liggen twee verschillende politieke logica's ten grondslag. De eerste logica is die van equivalentie. Met als doel dat diverse actoren zich kunnen identificeren met de regio en zich eraan kunnen verbinden, worden zogenaamde 'lege betekenisgevers' (*empty signifiers*) ingezet (Torfing, 2005). Met 'lege betekenisgevers' worden globale en open beelden, logo's, motto's of paraplubegrippen bedoeld die actoren in de regio uitnodigen om er zelf inhoudelijk lading aan te geven of er een eigen betekenis op te projecteren. Deze 'lege betekenisgevers' functioneren als bindmiddel voor (netwerken van) verschillende mensen, organisaties en instituties in een regio (Papanastasiou, 2017). De tweede logica is die van verschil. In deze logica wordt juist de nadruk gelegd op de verschillen tussen de betekenisgevers die verschillende actoren en regio's hanteren. Door het werken met deze beide logica's kunnen grenzen worden getrokken tussen verschillende gebieden en groepen actoren (Papanastasiou, 2017).

Het creëren van schaal is geen vanzelfsprekend proces en vereist vaardigheid van actoren. In de literatuur wordt in dit verband gesproken over *scalecraft*, een woord dat zowel verwijst naar competenties van een bepaalde actor namelijk de 'schaalvaardigheid', als naar een activiteit namelijk 'schaal maken' (Fraser, 2010). Deze *scalecraft* wordt door verschillende wetenschappers gezien als een subthema van *statecraft*: 'de kunst om competent over te komen en verkiezingen te winnen' (Bulpitt, 1986). *Scalecraft* is daarbinnen dan het creëren van schaalniveaus om maatschappelijke vraagstukken te adresseren. Anders dan *statecraft* gaat het hierbij overigens niet alleen over overheden, maar ook andere partijen kunnen *scalecraft* inzetten (Fraser, 2010).

In de literatuur is veel aandacht voor de complexiteit van *scalecraft*. Het is aan de orde op verschillende bestuurslagen tegelijkertijd, waarbij iedere laag zijn eigen doelen najaagt en belangen behartigt en waarbij de activiteiten van verschillende lagen wederzijds afhankelijk zijn. Nationale en lokale overheden versterken elkaar soms, bijvoorbeeld als de nationale overheid zaken decentraliseert die door lokale overheden verwelkomd worden. Maar de nationale overheid kan lokale overheden ook ondermijnen. Naast overheden spelen ook andere, niet-overheidsactoren een rol in *scalecraft*, denk aan semi-publieke en private partijen.

Voor *scalecraft* geldt ook dat het niet in een vacuüm plaatsvindt. De bestaande institutionele structuren en cultuur-historische context zijn erop van invloed. Zij zorgen voor leereffecten: ervaringen uit het verleden informeren het handelen van nu. En voor

padafhankelijkheid: bij de koers voor de toekomst spelen bestaande structuren en keuzes in het verleden altijd een rol (Henderson, 2019) Inhoudelijk kan het bij *scalecraft* gaan om processen als ‘opschalen’ (upscaling) waarbij bijvoorbeeld een bepaald debat op grotere schaal wordt gevoerd omdat daar meer succes verwacht wordt. ‘Herschalen’ (*rescaling*) gebeurt bijvoorbeeld als de grenzen van een regio worden aangepast zodanig dat subsidie-inkomsten kunnen worden gemaximaliseerd. Maar het gaat ook om het vermogen om tegelijkertijd op verschillende schaalniveaus effectief te kunnen opereren (Fraser, 2010).

5. Effectiviteit van regionale netwerken

Een laatste belangrijk element van deze literatuurstudie gaat over de effectiviteit van regionale netwerken. Veel regionale netwerken worden gevormd met een bepaald doel voor ogen en de mate waarin dat doel daadwerkelijk wordt bereikt is een zeer legitieme vraag. Toch is de onderzoeksliteratuur op dit punt uitermate schaars. Er is wel veel onderzoek en theorievorming over de effectiviteit van netwerken in het algemeen. In deze literatuur wordt vaak gewezen op de positieve effecten van zaken als vertrouwen, wederkerigheid, samenwerking, communicatie, het delen van informatie en gecommiteerd zijn op de interne integratie van netwerken. Aan die interne integratie wordt vervolgens een positief effect toegeschreven op de effectiviteit van de netwerken (Agranoff & McGuire, 2001; 2003; Conrad et al., 2003; Ferlie & Pettigrew, 1996; Mitchell & Shortell, 2000; Provan & Milward, 2001; Provan & Sebastian, 1998; Vangen & Huxham, 2003).

Echter, in deze studies naar effectiviteit is het daadwerkelijk meten van effectiviteit een zwak punt. Omdat de impact en uitkomsten van netwerken vaak moeilijk te meten zijn – laat staan dat ze zijn toe te schrijven aan individuele netwerkkenmerken – wordt regelmatig de kwaliteit van netwerkrelaties ingezet als een *proxy* voor echte elementen van effectiviteit (Herranz, 2010; Kenis & Provan, 2009; McGuire, 2006). Los van het feit dat daarmee niet de echt de effectiviteitsvraag wordt beantwoord is er ook het gevaar van een tautologie: als bijvoorbeeld de integratie van het netwerk zowel de afhankelijke als onafhankelijke variabele vormt.

Veel minder onderzoek is gedaan naar of en hoe het regionale aspect van regionale netwerken precies een rol speelt in hun functioneren, laat staan over de invloed van het regionale aspect op netwerkeffectiviteit. Dat laatste is wel een relevante vraag omdat in Nederland regionale netwerken steeds meer gezien worden als belangrijke vehikels om complexe maatschappelijke vraagstukken te kunnen adresseren en oplossen. In het onderwijs wordt bijvoorbeeld veel verwacht van regionale netwerken om zaken als schooluitval, jeugdwerkloosheid of levenslang leren effectiever te adresseren (Klaster et al, 2018).

Er zijn ook redenen om aan te nemen dat de regionale context van invloed is op netwerken. In een van de weinige studies waar netwerkeffectiviteit en de regionale context empirisch is onderzocht, wijzen Klaster en haar collega's in dit verband op het verschijnsel van zogenaamde meta-netwerken (Klaster et al, 2018). Omdat regionale omvang per definitie beperkt is, en er veel netwerken zijn op regionale schaal, is er grote kans dat deze netwerken overlappen in hun samenstelling. Doordat individuen en organisaties elkaar in verschillende netwerken tegenkomen ontstaan er in de regio meta-netwerken: netwerken van actoren die ook met elkaar verbonden zijn in andere netwerken. Klaster en collega's veronderstellen dat deze meta-netwerken vanwege hun stevigheid en hechtheid effectiever zijn in hun doelbereiking en vinden daar vervolgens ook empirisch bewijs voor. Zij doen vervolgens ook onderzoek naar de effecten van verschillende regionale kenmerken op het ontstaan van meta-netwerken. Daarbij baseren ze zich op bestaande literatuur over regio's en regionalisering. Ze onderscheiden drie factoren: institutionele factoren, cultureel-historische factoren en sociale factoren (Ansell & Gash, 2007; Emerson et al., 2011; Feiock, 2007; Hamilton, 2002; Ostrom, 1990). Voor deze factoren onderzoeken ze vervolgens empirisch wat het effect op meta-netwerken is (zie de tabel hieronder).

Factoren van invloed op het ontstaan van meta-netwerken

	Faciliteert het ontstaan van meta-netwerken	Blokkeert het ontstaan van meta-netwerken
Institutionele factoren		
<i>Congruentie van regionale begrenzing</i>	Vergelijkbare begrenzings voor alle of de meeste projecten binnen de regio (hoge congruentie)	Verschillende begrenzings (lage congruentie)
<i>Regionale publieke instelling</i>	Aanwezigheid van een regionale publieke instelling	Afwezigheid van een regionale publieke instelling
<i>Organisatie kenmerken</i>	Kleine organisaties; heterogene gemeentes; aanwezigheid van één ROC	Grote organisaties; homogene gemeentes; concurrentie tussen verschillende ROC's
Culturele/ historische factoren		
<i>Cultuur</i>	Traditie van samenwerken. Een 'natuurlijk' netwerk	Gedwongen samenwerking die het resultaat is van regionale begrenzing door de centrale overheid
<i>Economische geschiedenis</i>	Geschiedenis van economisch leed die heeft geleid tot regionale samenwerking	Geschiedenis van economische welvaart die heeft geleid tot sterke, onafhankelijke steden
Sociale factoren		
<i>Intermenselijke relaties</i>	De juiste mensen op de juiste plaatsen die pleiten voor regionale samenwerking	Stammenstrijd tussen of binnen organisaties

Klaster et al, 2018, vertaling door auteurs

6. Reflectie op de samenhang van concepten in de literatuur

Uit deze literatuurstudie komt een grote verscheidenheid aan invalshoeken en perspectieven naar voren om sturen en regio te bestuderen, inclusief controverses over hoe de regio te conceptualiseren. Ook blijkt de complexiteit en gelaagdheid van het begrip regio. Drie uitgangspunten over de regio worden breed onderschreven. Ten eerste het onderscheid tussen de regio in de geografische ruimte als stukjes of gebiedjes op aarde en de regio als idee, als sociale constructie. In de literatuur is redelijke consensus over dat dat regio's niet alleen als feitelijke geografische entiteiten moeten worden opgevat, maar ook als sociale netwerken, die worden geconstrueerd, gereconstrueerd of gedeconstrueerd door mensen, organisaties en instituties. Deze actoren vormen niet alleen netwerken binnen een bepaalde regio, maar tegelijkertijd ook op andere plekken en op andere schaalniveaus.

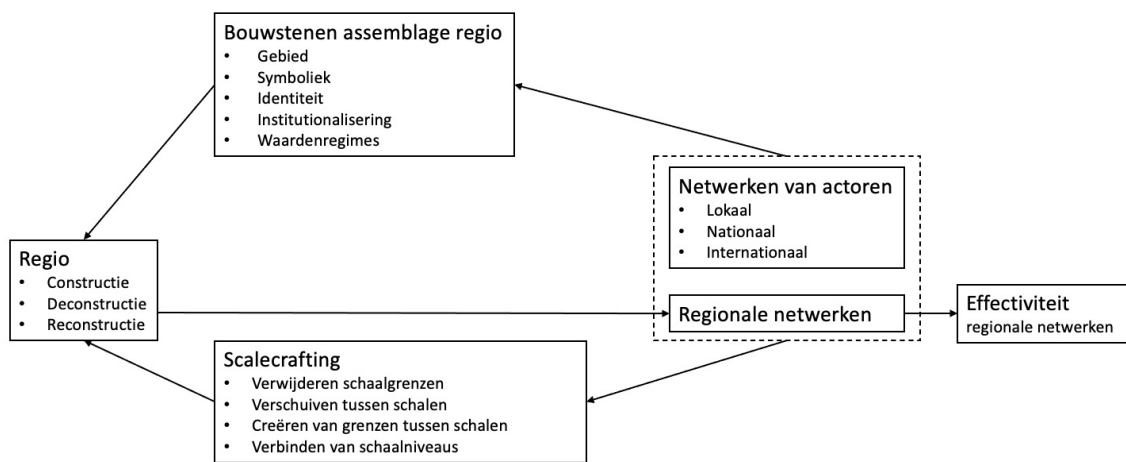
Het tweede uitgangspunt is oog voor de context van waaruit een regio is ontstaan. Want de constructie van regio's vindt niet in een vacuüm plaats, maar juist in bestaande contexten met geografische, sociaal-culturele, historische en politiek-bestuurlijke kenmerken. Deze contextkenmerken vormen bouwstenen voor regionalisering en regiovorming. Op basis van de literatuur kunnen vijf typen bouwstenen voor constructie van regio's worden onderscheiden: gebied, symboliek, identiteit, instituties en waardenregimes.

Ten derde het uitgangspunt dat de regio als schaalniveau geen neutraal construct is, maar een vorm van sturing: regionale netwerken zijn een middel om invloed uit te oefenen. Dit wordt in de literatuur aangemerkt als *scalar practices*, waarbij schaal als een strategie of instrument fungeert waarmee actoren hun belangen najagen en doelstellingen realiseren. Belangrijk daarbij zijn de vaardigheden en de activiteiten van verschillende actoren om met de regio te sturen (*scalecraft*), oftewel om de regio als bestuurlijke laag af te bakenen en te positioneren ten opzichte van andere bestuurslagen.

De (onderzoeks)literatuur wijst verder uit dat regionalisering en regiovorming een horizontale en een verticale dimensie kent. De horizontale dimensie verwijst naar de wijze waarop netwerken van mensen, organisaties en instituties regio's construeren of reconstrueren met als bouwstenen geografische, culturele, historische en politiek-bestuurlijke kenmerken van de context. Het resultaat is de regio als 'deels geografisch gebied deels sociale constructie' waarmee verschillende actoren zich kunnen identificeren en verbonden voelen, en dat zich onderscheidt van andere geografische gebieden en/of sociale constructies.

De verticale dimensie verwijst naar de regio als een vorm van sturing waarbij regionale netwerken een middel zijn om invloed uit te oefenen. De regio als een middel of instrument voor de overheid of andere actoren om mee te sturen. Het resultaat is de regio als bestuurlijk schaalniveau dat zich laat onderscheiden van andere schaalniveaus.

Samenhang tussen concepten



Literatuur

- Agnew, J. A. (2001). Regions in revolt. *Progress in Human Geography*, 25(1), 103–10. <https://doi.org/10.1191%2F030913201673210318>
- Agnew, J. A. (2013). Arguing with Regions. *Regional Studies*, 47(1), 6-17. <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.676738>
- Anderson, B. R. O. (1983). *Imagined communities: Reflections on the origin and spread of nationalism* London, New York: Verso.
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). Big questions in public network management research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(1), 295–326. <http://www.jstor.org/stable/3525819>
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Georgetown Univ. Press.
- Allen, J., Cochrane, J., & Massey, D. (1998). *Rethinking the region*. Routledge.
- Allen, J., & Cochrane, A. (2007). Beyond the territorial fix: regional assemblages, politics and power. *Regional Studies*, 41(9), 1161-1175. <https://doi.org/10.1080/00343400701543348>
- Amin, A. (2004). Regions unbound: towards a new politics of place. *Geografiska Annaler*, 86(1), 33-44. <https://doi.org/10.1111/j.0435-3684.2004.00152.x>
- Amin, A., Massey, D., & Thrift, N. (2003). *Decentering the Nation: A Radical Approach to Regional Inequality*. Catalyst.
- Boltanski, L., & Thévenot, L. (1999). The sociology of critical capacity. *European Journal of Social Theory*, 2(3), 359-377. <https://doi.org/10.1177%2F136843199002003010>
- Boltanski, L., & Thévenot, L. (2006). *On Justification: Economies of Worth*. Princeton University Press.
- Braudel, F. (1949). *La Méditerranée et Le Monde Méditerranéen à l'époque de Philippe II*. Armand Colin.
- Bulpitt, J. (1986). The discipline of the new democracy: Mrs Thatcher's domestic statecraft. *Political Studies*, 34(1), 19–39. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1986.tb01870.x>
- Conrad, D. A., Cave, S.H., Lucas, M., Harville, J., Shortell, S. M., Bazzoli, G., Hasnain-Wynia, R., Sofaer, S., Alexander, J. A., Casey, E., & Margolin, F. (2003). Community care networks: Linking vision to outcomes for community health improvements. *Medical Care Research* 60(1), 95–129. <https://doi.org/10.1177/1077558703259096>
- Cresswell, T. (2004). *Place: A Short Introduction*. Blackwell.
- Deas, I., & Lord, A. (2006). From a new regionalism to an unusual regionalism? The emergence of non-standard regional spaces and lessons for the territorial reorganization of the state. *Urban Studies*, 43(1), 1847–1877. <https://doi.org/10.1080/00420980600838143>
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Entrikin, J. N. (1996). Place and region 2. *Progress in Human Geography* 20(1), 215–221. <https://doi.org/10.1177%2F030913259602000206>
- Entrikin, J. N. (2011). Region and regionalism, in Agnew, J. A. & Livingstone, D. N. (Eds) *Sage Handbook of Geographical Knowledge*, 344–356. Sage.
- Feiock, R. (2007). Rational choice and regional governance. *Journal of Urban Affairs*, 29(1), 47–63. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2007.00322.x>
- Ferlie, E., & Pettigrew, A. (1996). Managing through networks: Some issues and implications for the NHS. *British Journal of Management*, 7(1), 81–99. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8551.1996.tb00149.x>

- Fochler, M., Felt, U. & Müller, R. (2016). Unsustainable growth, hyper-competition, and worth in life science research: narrowing evaluative repertoires in doctoral and postdoctoral scientists' work and lives. *Minerva*, 54(2), 175-200. <https://doi.org/10.1007/s11024-016-9292-y>
- Fraser, A. (2010). The Craft of Scalar Practices. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 42(2), 332-346. <https://doi.org/10.1068/a4299>
- Gualini, E. (2006). The rescaling of governance in Europe: new spatial and institutional rationales. *European Planning Studies*, 14(7), 881-904. <https://doi.org/10.1080/09654310500496255>
- Gupta, A., & Ferguson, J. (Eds) (1997). *Culture, Power, and Place: Explorations in Critical Anthropology*. Duke University Press.
- Hamilton, K. (2002). Regimes and regional governance: The case of Chicago. *Journal of Urban Affairs*, 24(4), 203-223. <https://doi.org/10.1111/1467-9906.t01-1-00144>
- Harrison, J., & Growe, A. (2014). From places to flows? Planning for the new 'regional world' in Germany. *European Urban and Regional Studies*, 21(1), 21-41. <https://doi.org/10.1177/0969776412441191>
- Henderson, S. R. (2019). Framing regional scalecraft: insights into local government advocacy. *Territory, Politics, Governance*, 7(3), 365-385. <https://doi.org/10.1080/21622671.2017.1389660>
- Herranz, J. (2010). Network performance and coordination: A theoretical and framework. *Public Performance and Management Review*, 3(1), 311-41. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576330301>
- Hohenberg, P., & Lees, L. H. (1994). *The Making of Urban Europe, 1000-1990*. Harvard University Press.
- Hudson, R. (2005). Region and place: devolved regional government and regional economic success? *Progress in Human Geography*, 29(1), 618-625. <https://doi.org/10.1191%2F0309132505ph572pr>
- Jessop, B. (2002). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge.
- Johnston, R.J., Hauer, J., & Hoekveld, G. A. (Eds) (1990). *Regional Geography: Current Developments and Future Prospects*. Routledge.
- Jones, M. (2009). Phase space: geography, relational thinking, and beyond. *Progress in Human Geography*, 33(1), 487-506. <https://doi.org/10.1177%2F0309132508101599>
- Jones, M. (2010). Limits to 'thinking' space relationally. *International Journal of Law in Context*, 6(3), 243-255. <https://doi.org/10.1017/S1744552310000145>
- Jones, M., & MacLeod, G. (2004). Regional spaces, spaces of regionalism: territory, insurgent politics, and the English question. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 29(1), 433-453. <https://doi.org/10.1111/j.0020-2754.2004.00140.x>
- Keating, M. (1998). *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. E. Elgar.
- Kenis, P. N., & Provan, K. G. (2009). Towards an exogenous theory of public network performance. *Public Administration*, 87(1), 440-56. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01775.x>
- Klaster, E., Wilderom, C. P. M., & Muntslag, D. R. (2017). Balancing Relations and Results in Regional Networks of Public-Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(4), 676-691. <https://doi.org/10.1093/jopart/mux015>
- Klaster, E., Wilderom, C., & Muntslag, D. (2018). Beyond the Network Border: The Emergence of Regional "Meta-Networks" and Their Effects on Dutch Public-Policy Projects, *Project Management Journal* 49(2), 42-55. <https://doi.org/10.1177/875697281804900203>
- Lagendijk, A. (2007). The accident of the region: a strategic relational perspective on the construction of the region's significance. *Regional Studies*, 41(9), 1193-1208. <https://doi.org/10.1080/00343400701675579>
- Latour, B. (1988). *The pasteurization of France*. Harvard University Press.
- Latour, B. (2005). *Reassembling the social*. Oxford University Press.
- Lefebvre, H. (1991). *The Production of Space*. (translated). Blackwell.

- Lewis, M. & Wigen, K. (1997). *The Myth of Continents: A Critique of Metageography*. University of California Press.
- Lorne, C., McDonald, R., Walshe, K., & Coleman, A. (2019). Regional assemblage and the spatial reorganisation of health and care: the case of devolution in Greater Manchester, England. *Social Health Illn*, 41(1), 1236-1250. <https://doi.org/10.1111/1467-9566.12867>
- MacLeod, G., & Jones, M. (2001). Renewing the geography of regions. *Environment and Planning D: Society and Space*, 19(6), 669-95. <https://doi.org/10.1068%2Fd217t>
- MacLeod, G., & Jones, M. (2007). Territorial, scalar, networked, connected: in what sense a 'regional world'? *Regional Studies*, 41(9), 1177-1191. <https://doi.org/10.1080/00343400701646182>
- Massey, D. (2001). Geography on the agenda. *Progress in Human Geography* 25(1), 5-17. <https://doi.org/10.1191%2F030913201670520885>
- Massey, D. (2005). *For space*. Sage.
- Massey, D. (2007). *World City*. Polity.
- McGuire, M. (2006). Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*, 66(1), 33-43. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00664.x>
- Mitchell, S. M., & Shortell, S. M. (2000). The governance and management of effective community health partnerships: A typology for research, policy and practice. *Milbank Quarterly*, 78(2), 241-289. <https://doi.org/10.1111/1468-0009.00170>
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Paasi, A. (1991). Deconstructing regions: Notes on the scales of spatial life. *Environment and Planning A*, 23(1), 239-256. <https://doi.org/10.1068/a230239>
- Paasi, A. (2009). The resurgence of the 'region' and 'regional identity': theoretical perspectives and empirical observations on the regional dynamics in Europe. *Review of International Studies*, 35(S1), 121-146. <https://doi.org/10.1017/S0260210509008456>
- Paasi, A. (2010). Regions are social constructs, but who or what constructs them? Agency in question. *Environment and Planning A*, 42(10), 2296-2301. <https://doi.org/10.1068%2Fa42232>
- Paasi, A. (2011). The region, identity, and power. *Procedia Social and Behavioral Sciences*, 14(1), 9-16. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2011.03.011>
- Paasi, A., & Metzger, J. (2017). Foregrounding the region. *Regional Studies*, 51(1), 19-30. <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1239818>
- Paasi, A., & Zimmerbauer, K. (2016). Penumbral borders and planning paradoxes: Relational thinking and the question of borders in spatial planning. *Environment and Planning A*, 48(1), 75-93. <https://doi.org/10.1177/0308518X15594805>
- Papanastasiou, N. (2017). How does scale mean? A critical approach to scale in the study of policy. *Critical Policy Studies*, 11(1), 39-56. <https://doi.org/10.1080/19460171.2015.1119052>
- Pred, A. (1984). Place as historically contingent process: Structuration and the time-geography of becoming places. *Annals of the Association of American Geographers*, 74(1), 279-297. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.1984.tb01453.x>
- Provan, K. G., & Milward, H. B. 2001. Do networks really work? A framework for evaluating public sector organizational networks. *Public Administration Review*, 61(1), 414-23. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00045>
- Provan, K. G., & Sebastian, J. G. (1998). Networks within networks: Service link overlap, organizational cliques, and network effectiveness. *Academy of Management Journal* 41(1), 453-63. <https://doi.org/10.5465/257084>
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- Ramutsindela, M. (2013). Experienced Regions and Borders: The Challenge for Transactional Approaches. *Regional Studies*, 47(1), 43-54. <https://doi.org/10.1080/00343404.2011.618121>

- Robertson, S.L. (2009). 'Spatialising' the sociology of education: stand-points, entry-points and vantage-points. In: Ball, S., Apple, M. & Gandin L. (eds). *Handbook of Sociology of Education*. Routledge.
- Rutherford, T. D. & Holmes, J. (2013). (Small) Differences that (Still) Matter? Cross-Border Regions and Work Place Governance in the Southern Ontario and US Great Lakes Automotive Industry. *Regional Studies*, 47(1), 116-127. <https://doi.org/10.1080/00343404.2011.653334>
- Sack, R. D. (1997). *Homo Geographicus: A Framework for Action, Awareness and Moral Concern*. Johns Hopkins University Press.
- Schuermans, J. J., van Pijkeren, N., Bal, R., & Wallenburg, I. (2020). Regionalization in elderly care: what makes up a healthcare region? *Journal of health organization and management, ahead-of-print*(ahead-of-print), 229–243. <https://doi.org/10.1108/JHOM-08-2020-0333>
- Thomas, N. J., Harvey, D. C., & Hawkins, H. (2013). Crafting the Region: Creative Industries and Practices of Regional Space. *Regional Studies*, 47(1), 75-88. <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.709931>
- Vangen, S., & Huxham, C. (2003). Nurturing collaborative relations: Building trust in interorganizational collaborations. *The Journal of Applied Behavioral Science* 29(1), 5–31. <https://doi.org/10.1177%2F0021886303039001001>
- Todd, E. (1990). *L'invention d'Europe*. Seuil.
- Varro, K and Lagendijk, (2013) *Conceptualizing the Region - In What Sense Relational?*, *Regional studies* (1), Jan 1 2013, pp.18-28
- Weber, E. (1976). *Peasants into Frenchmen: The Modernization of Rural France, 1870–1914*. Stanford University Press.
- Weitz, E. D. (1995). The realms of identities: a comment on class and politics in Milan. *Social Science History*, 19(1), 289–294. <https://doi.org/10.1017/S0145553200017351>

Bijlage: zoekstrategie

Voor deze systematische internationale literatuurstudie hebben we de volgende stappen uitgevoerd:

Stap 1: zoektermen invoeren

Het invoeren van verschillende brede zoektermen, zoals een combinatie van termen als 'region*', 'network*' en 'govern*', in verschillende databases zoals ERIC, Web of Science en Google Scholar.

Stap 2: filteren

Het aanbrengen van een bepaalde focus door te filteren op publicatiedata vanaf 2010. Daarnaast filterden we bij te brede zoekresultaten op onderwerpen als 'regionalism' en 'education'. De literatuurselectie was een iteratief proces: op basis van de zoekresultaten pasten we zoektermen en filtercriteria aan en verfijnden we deze (dit wordt hieronder omschreven).

Stap 3: selectie

Als volgende stap namen we alle zoekresultaten door op basis van de *abstracts* van de gevonden literatuur. We selecteerden artikelen of lieten deze juist buiten beschouwing op basis van de centrale thema's van het onderzoek.

Stap 4: vervolgoekopdrachten

Vervolgzoekopdrachten pasten we aan naar aanleiding van de uitkomsten van de eerste zoekopdrachten.

- Zo bleek dat zoeken naar de brede term 'region' voornamelijk resulteerde in artikelen over regio's op supranationaal niveau, zoals de EU of Aziatische (economische) regio's. Wij zijn echter voornamelijk geïnteresseerd in regio's op subnationaal niveau. Na het invoeren van verschillende termen, bleek de term 'regional' meer relevante zoekresultaten op te leveren. Dit was breder dan termen als 'subnational region', wat te weinig relevante resultaten opleverde, maar leverde specifiekere literatuur op dan de term 'region'. Wellicht omdat 'region' een bestaande eenheid aangeeft, en dus vaak literatuur over specifieke regio's oplevert zoals de EU, terwijl 'regional' een bijvoeglijk naamwoord is dat eerder de eigenschappen van het concept regio aanduidt.
- De eerste zoekopdrachten, waarbij er gefocust werd op onder andere regio's, netwerken, het sociale domein en 'literature review', resulteerden voornamelijk in artikelen op gebied van o.a. informatietechnologie, duurzaamheid en bijvoorbeeld gezondheid. Hierdoor zijn vervolgoekopdrachten in ERIC uitgevoerd om een focus op onderwijs aan te brengen, of is er bij de filtertool een focus wat betreft onderwerpen aangebracht op onderwijs/educatie. In een latere stap (zie stap 5) namen we de referenties door binnen deze gevonden literatuur om zo nieuwe artikelen te vinden die de termen 'regio' en 'sturing' conceptualiseren in het algemeen en niet uitsluitend in relatie tot onderwijs.

- Veel van de zoekresultaten gingen over regionale economieën. In sommige gevallen is dit relevant voor ons (als de focus op het subnationale regionale schaalniveau en sturing ligt), maar vaak gaat het over empirische casussen over winstmaximalisatie, regionale economische ontwikkeling, en dergelijke. Artikelen die op dit laatste focusten, namen we niet mee in onze selectie. Dit is nog een reden waarom we in vervolgoepdrachten een focus aanbrachten op onderwijs/educatie.
- Opvallend is dat de meeste zoekresultaten conceptueel/theoretisch van aard waren. Ondanks vervolgoepdrachten waarin we de focus aanlegden op onderwijs, sturing, en ook Nederlandse/'Westerse' casussen, werden er weinig empirisch relevante artikelen gevonden.

Stap 5: categorisering

Na deze eerste zoekopdrachten maakten we een indeling van de geselecteerde literatuur in drie hoofdcategorieën en verschillende subcategorieën:

1. Conceptualisering van de regio
 - a. Basisliteratuur (waar hedendaagse literatuur op voortbouwt)
 - b. Recente literatuur vanaf 2010
2. Regionale sturing (i.r.t. sturing op/vanuit andere schaalniveaus)
3. Regionale netwerken
 - a. Onderwijsnetwerken
 - b. Economische netwerken
 - c. Overige netwerken in het sociale domein

Deze indeling kwam voort uit de onderwerpen van de gevonden artikelen en uit onze onderzoeksinteresses. Hierbij is de eerste categorie het meest theoretisch, heeft de tweede categorie al een meer empirische aard vanwege voorbeelden van politieke sturingsprocessen, en is de derde categorie het meest empirisch en bevat het met name casussen van bestaande of vormende regionale netwerken.

Stap 5: sneeuwballen

Toen vervolgoepdrachten onvoldoende nieuwe relevante literatuur opleverden, zochten we vanuit de geselecteerde literatuur verder naar zowel relevante referenties in deze literatuur als latere citaties van deze literatuur, de zogeheten 'sneeuwbalmethode'. Deze stap leverde veel nieuwe relevante artikelen op. Hierbij focusten we op artikelen met casussen uit de empirie, vanwege een gebrek hieraan in de eerdere selectie. Ook gaf deze zoekactie inzicht in de basisliteratuur waar het meest naar verwezen wordt.

Stap 6: zoektocht naar recente publicaties

Een zoekronde naar de meest recente publicaties van de auteurs waar het meest naar verwezen wordt. Relevante artikelen zijn opgenomen in de literatuurlijst.

Stap 7: zoekacties naar aanvullende thema's

Het uitvoeren van laatste zoekacties om relevante thema's te vinden die tot nu toe onderbelicht waren in onze zoekresultaten. Zo bevatte de eerdere selectie weinig artikelen die de termen 'scaling' of 'scalar practices' hanteren. Na een gerichte zoekactie bleek dat in de literatuur over regio's/regionalisering deze termen ook weinig gebruikt worden. In stap

ten kozen we er vanwege de bruikbaarheid van de termen alsnog voor om literatuur rondom schaal toe te voegen.

Stap 8: vervolgselectie

Uiteindelijk bevatte de literatuurlijst een selectie van 73 artikelen of andere literatuur. Vervolgens namen we deze literatuurlijst nogmaals kritisch door op relevantie. Artikelen die niet relevant genoeg waren zijn verwijderd. Zo bleven er 38 artikelen/literatuur over.

Stap 9: laatste selectie binnen de drie categorieën

Om de meest relevante literatuur zorgvuldig te kunnen analyseren, is de literatuurlijst teruggebracht naar vijf relevante artikelen per categorie (zoals hierboven genoemd), dus 15 artikelen. Hierdoor vervielen van de oorspronkelijke indeling de categorieën '1a. basisliteratuur' (vanwege een selectie van de meest recente literatuur) en '3b. economische netwerken' (deze was niet relevant genoeg).

Stap 10: toevoeging literatuur rondom schaalpraktijken

Alhoewel er weinig literatuur bestaat die de regio koppelt aan 'scalar practices' en 'scalecraft', vonden we deze termen wel bruikbaar en zochten we als laatste naar de meest recente publicaties hieromtrent.

Stap 11: selectie artikelen rondom schaalpraktijken

Bovenstaande zoektocht leverde 42 zoekresultaten op. We hebben hieruit een 'longlist' gemaakt van negen relevante artikelen. Na het lezen van de abstracts en het scannen van deze artikelen, hebben we deze selectie teruggebracht naar vijf artikelen die we toevoegden aan onze gehele literatuurlijst. Zodoende bestond deze uit 20 artikelen, ingedeeld in de vier categorieën 'conceptualisering van de regio', 'schaalpraktijken', 'regionale sturing', en 'onderwijsnetwerken'.

Luik II De regio als bestuurlijk schaalniveau: Analyse van het beleidsdiscours

Sietske Waslander

Inleiding

Dit tweede deel van het tweeluik over de regio als bestuurlijk schaalniveau beschrijft de bevindingen van een discoursanalyse over ‘de regio in het Nederlandse onderwijsbeleid’. De analyse van het beleidsdiscours is gebaseerd op parlementaire documenten, zoals beleidsbrieven die bewindslieden naar de Tweede Kamer stuurden, verslagen van schriftelijke overleggen tussen de vaste commissies en bewindslieden, stenografische verslagen van debatten, en vragen van Kamerleden die door bewindslieden zijn beantwoord. Met een systematische zoekprocedure werden tekstfragmenten uit deze documenten geselecteerd voor nadere analyse. De codering van deze tekstfragmenten bouwt voort op de inzichten uit de systematische internationale literatuurstudie die beschreven is in het eerste deel van dit tweeluik. We verwijzen naar Bijlage 1 voor meer details over de selectie van documenten, de wijze van codering, de analyses en de ordening.

De opbouw is als volgt. Hoofdstuk 1 is gebaseerd op een globale analyse van het beleidsdiscours en beschrijft drie betekenisvelden van ‘de regio’ zoals die uit parlementaire documenten naar voren komen. Een betekenisveld conceptualiseert ‘de regio’ op een specifieke manier, die onderscheidend is van andere betekenissen. In het meest prominente betekenisveld krijgt ‘de regio’ de betekenis van organisaties die met elkaar (moeten) samenwerken. Dit betekenisveld is voor het project Sturen met ruimte het meest relevant en laat zich bovendien nader analyseren. Dat doen we in de hoofdstukken die volgen. Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van de vele manieren waarop de rijksoverheid invloed tracht uit te oefenen op organisaties die in regionale netwerken (moeten) samenwerken. Het rijke beeld aan sturingsvormen dat uit de analyses naar voren komt is ondergebracht in hoofd- en subcategorieën. Het hoofdstuk volgt de indeling in categorieën en illustreert die steeds aan de hand van citaten uit documenten. Naast manieren waarop de rijksoverheid ‘de regio’ tracht te sturen, brengen de analyses ook dilemma’s bij die sturing aan het licht. Die dilemma’s zijn ten dele een variatie op het bekende Nederlandse thema van sturen van autonomie. Daarnaast zagen we twee specifieke dilemma’s bij de sturing van regionale netwerken. Hoofdstuk 3 licht die beide dilemma’s nader toe. In Hoofdstuk 4 sluiten we dit deel van het tweeluik af met de belangrijkste conclusies uit de analyse van het beleidsdiscours. Omwille van de leesbaarheid zijn alle verwijzingen naar parlementaire documenten opgenomen in de eindnoten.

1. Betekenisvelden van ‘de regio’

“Regio’s zijn gewoon steden, soms dorpen, allerlei welzijnsinstellingen, sport ... Van alles is daarbij betrokken ...”¹

Zo omschrijft de Minister van Basis – en Voortgezet Onderwijs en Media (hierna BVOM) ‘de regio’ in een algemeen overleg met Kamerleden. Het is, kortom, vaak niet zo duidelijk wat nu precies met ‘de regio’ wordt bedoeld. Vaak is ook niet helder wie precies betrokken is bij

regionale netwerken. Bovendien illustreert de taal hoezeer ‘de regio’ een sociale constructie is (zie kader).

Kader: de regio als sociale constructie

Alle reformatorische schoolbesturen werken op het gebied van passend onderwijs samen in één samenwerkingsverband passend onderwijs. Andere samenwerkingsverbanden hebben een specifiek geografisch gebied als werkterrein. Het reformatorische samenwerkingsverband wordt regelmatig benoemd als een ‘landelijke regio’.² Het gelijktijdige gebruik van de elementen ‘landelijk’ en ‘regionaal’ onderstreept hoezeer ‘de regio’ een sociale constructie is. In dit geval is die constructie de uitkomst van een politiek proces.

Hoewel lang niet altijd duidelijk is wat de regio is, komen uit de analyse van het beleidsdiscours over ‘de regio’ drie betekenisvelden naar voren. Ieder veld heeft een eigen conceptualisering van wat de regio is en waarom het belangrijk is. In een eerste betekenisveld ligt de nadruk op organisaties die met elkaar kunnen of moeten samenwerken. In een tweede veld is het spreken over de regio vooral een manier om aan te geven dat beleid concreet gemaakt moet worden in de praktijk. In een derde betekenisveld gaat het om verschillen tussen geografische gebieden en de wens rekening te houden met die verschillen. We lichten deze drie betekenisvelden één voor één toe.

1.1 Samenwerking tussen organisaties

In het beleidsdiscours rond ‘de regio’, is samenwerking tussen organisaties het meest prominente betekenisveld. Ook als het over onderwijs gaat. Illustratief voor dit discours is een passage uit de beleidsreactie van de Minister voor BVOM op een advies van de commissie-Dijkgraaf. De Minister stelde deze commissie in om hem te adviseren over hoe om te gaan met leerlingendaling in het voortgezet onderwijs.

“De nadruk op samenwerking om goede oplossingen te realiseren maakt deel uit van een bredere benadering in het onderwijsbeleid. Op veel terreinen vraagt het geven van goed onderwijs om afstemming en samenwerking. Het stelsel van passend onderwijs is gebaseerd op samenwerkingsverbanden, en ook het onderwijsachterstandenbeleid staat of valt bij samenwerking tussen scholen en hun partners. In veel regio’s werken scholen al samen om het onderwijsaanbod op elkaar af te stemmen door gezamenlijk een regionaal plan onderwijsvoorzieningen op te stellen. ... Voor het realiseren van Sterk Beroepsonderwijs en Sterk Technisch Onderwijs is regionale samenwerking nodig om het onderwijs up-to-date te houden en goed af te stemmen op de vraag van de arbeidsmarkt. De aanpak van het lerarentekort moet bovenbestuurlijk zijn wil het kans van slagen hebben. In dit licht bezien is samenwerking niet langer een mooie bijkomstigheid of een ideaal, maar wordt het de maatschappelijke plicht van elke schoolbestuurder. Om duurzaam zorg te dragen voor goed onderwijs aan onze leerlingen moet een bestuurder soms zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid boven de belangen van een individuele vestiging of school plaatsen.”³

De voorbeelden die de Minister hier noemt, verwijzen allemaal naar vraagstukken die niet door één organisatie opgelost kunnen worden. Achter dit algemene pleidooi voor samenwerking gaan echter verschillende motieven schuil. En met dat motief varieert de aard van de samenwerking die wenselijk wordt geacht.

Een motief voor regionale samenwerking is voorkomen dat schoolbesturen instellingsbelangen op kortere termijn laten prevaleren boven *collectief belangen op langere termijn*. Bijvoorbeeld het realiseren van een toekomstbestendig aanbod aan onderwijs in situaties van demografische krimp. Als schoolbesturen elkaar in zo'n situatie 'kapot concurreren', of als ieder bestuur voor zich besluit over het voortzetten en opheffen van schooltypen en leerwegen, dan ontstaat het risico dat het onderwijsaanbod verschaalt of helemaal verdwijnt.⁴ Om dat te voorkomen, dringt het beleid erop aan dat schoolbesturen in onderling overleg bepalen wie waar welk onderwijsaanbod in stand houdt. Met als doel dat toekomstige leerlingen en studenten iets te kiezen hebben, er een breed en volwaardig aanbod blijft en onderwijsinstellingen levensvatbaar blijven.

Een ander motief komt voort uit kwesties rond *schaalgrootte*. In dit geval moet regionale samenwerking iets realiseren waartoe een individueel schoolbestuur niet in staat is, omdat het daarvoor te klein is. Samenwerkingsverbanden passend onderwijs zijn hiervan een voorbeeld. Schoolbesturen hebben sinds 2014 een zorgplicht voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Dat zijn leerlingen die vanwege een handicap, een leer- en/of gedragsprobleem, iets extra's van een school nodig hebben om onderwijs te volgen. Schoolbesturen moeten ervoor zorgen dat iedere leerling met een extra ondersteuningsbehoefte een 'passend aanbod' krijgt. Als de school waar de leerling zich aanmeldt of onderwijs volgt dat niet zelf kan bieden, moet het schoolbestuur ervoor zorgen dat de leerling naar een school kan die daartoe wel in staat is. Schoolbesturen zijn te klein om alle specifieke kennis en expertise in huis te hebben om alle denkbare leerlingen adequaat onderwijs te bieden. Daarom moeten ze afspraken maken met andere, naburige schoolbesturen om de zorgplicht te kunnen vervullen. Gezamenlijk moeten zij zorgen voor een 'dekkend aanbod' aan voorzieningen, inclusief gespecialiseerde voorzieningen die uitstijgen boven de mogelijkheden van een afzonderlijk bestuur, zodat er voor alle leerlingen een passend aanbod is, op acceptabele afstand van het woonadres van de leerling (thuisnabij).

Ook is er een motief voor regionale samenwerking als *vraagstukken inzet vanuit meerdere beleidsdomeinen* vereisen. Dan komt het pleidooi voor regionale samenwerking voort uit de wens organisaties vanuit verschillende beleidsdomeinen aan eenzelfde vraagstuk te laten werken. Bijvoorbeeld: om het voortijdig schoolverlaten terug te dringen, is de inzet van onderwijsinstellingen, gemeenten, het UWV, jongerenorganisaties én hulpverlening nodig.⁵ Juist op decentraal niveau is het verbinden van verschillende beleidsdomeinen een belangrijk thema. Dat blijkt bijvoorbeeld uit gezamenlijke beleidsreactie van de

bewindslieden naar aanleiding van een advies van de Onderwijsraad over decentraal onderwijsbeleid:

“Wij vinden het van groot belang dat op lokaal en regionaal niveau schoolbesturen en overheden gezamenlijk optrekken en komen tot kwalitatief hoogwaardig, toegankelijk en doelmatig onderwijs. En daar hoort een goede verbinding naar de aanpalende domeinen van zorg, welzijn en werk bij.”⁶

Bovengenoemde motieven voor regionale samenwerking sluiten elkaar in de praktijk zeker niet uit; bij passend onderwijs gaat het niet alleen om een schaalvraagstuk maar ook om samenwerking tussen organisaties uit verschillende beleidsdomeinen. Toch is het analytische onderscheid zinvol omdat de aard, de inzet en de criteria voor succes van de samenwerking variëren.

In dit eerste betekenisveld krijgt de regio de betekenis van samenwerking tussen organisaties. Dit veld is het meest prominent in het beleidsdiscours en is ook het meest relevant voor het onderzoek Sturen met ruimte.

1.2 Concreet en praktisch

In een tweede betekenisveld is spreken over ‘de regio’ vooral een manier om aan te geven dat beleid pas betekenis krijgt als het concreet wordt in de praktijk. Bewindslieden, Kamerleden en beleidsmakers op nationaal niveau geven zo te kennen dat ze zich terdege bewust zijn van de afstand tussen het maken van beleid en de praktische consequenties van beleid. In een debat over de resultaten van een monitor over studenttevredenheid en toelatingsbeleid in het middelbaar beroepsonderwijs zegt de Minister van OCW in reactie op vragen van Kamerleden bijvoorbeeld:

*“het daadwerkelijke werk moet echt in de regio’s gebeuren”.*⁷

Ook de bewindslieden van OCW en voor BVOM, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en voor Rechtsbescherming benadrukken in een gezamenlijke brief over het terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters

*“... het gebeurt in de regio”.*⁸

En in een overleg met de Tweede Kamer benadrukt de Minister van VWS dat de aanpak van huiselijk geweld moet plaatsvinden

*“... in de regio, waar het verschil moet worden gemaakt ...”.*⁹

Bij dit type verwijzingen naar ‘de regio’ is ook uit de bredere context van het betoog niet op te maken wie of welke organisatie(s) precies worden bedoeld. Daar gaat het hier ook niet om; verwijzen naar de regio is een manier om te zeggen dat beleid vertaald moet worden naar een concreter, praktischer niveau.

In het verlengde hiervan wordt ‘de regio’ ook regelmatig gebruikt om te zeggen dat beleid eerst in de praktijk uitgetoetst moet worden in de vorm van een proeftuin. Zo memoreert een Kamerlid tijdens een debat over de evaluatie van de Jeugdwet een eerdere

wens van “een proefperiode in een kleine regio”.¹⁰ En in reactie op schriftelijke vragen voorafgaand aan het begrotingsdebat voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), kondigt de Minister aan dat in een aantal regio’s pilots met het ‘leerwerkloket plus’ worden ingericht.¹¹

In dit betekenisveld is ‘de regio’ een manier van spreken om duidelijk te maken dat beleid concreet en praktisch moet worden. Veel meer dan dat wordt er welbeschouwd ook niet mee gezegd. Daarom lenen deze uitingen zich nauwelijks voor nadere analyse.

1.3 Recht doen aan verschillen

In een derde veld krijgt ‘de regio’ betekenis omdat er verschillen bestaan tussen geografische gebieden. Dat het ene gebied het andere niet is, kan vervolgens aanleiding zijn voor een beleidsaanpak die daaraan tegemoet komt. Een goed voorbeeld hiervan is het zogeheten regionaliseren van mbo-opleidingen. In een debat met de vaste commissie OCW over het toelatingsbeleid in het mbo, zegt de Minister naar aanleiding van vragen over het instellen van een numerus fixus:

“... Als het gaat om de arbeidsmarktvraag hebben we in het mbo soms grote regionale verschillen. ... We weten ook dat mbo-gediplomeerden niet een baan zoeken van de ene kant van het land naar de andere kant.”¹²

Met andere woorden: arbeidsmarkten hebben een regionaal karakter. Dat is reden om differentiatie tussen mbo-opleidingen mogelijk te maken, zodat daarmee de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt kan verbeteren. Daartoe krijgen onderwijsinstellingen ruimte om onderdelen van het curriculum, de keuzedelen, te ‘regionaliseren’ passend bij ‘het profiel van de regio’.¹³

Constateren dat er verschillen bestaan tussen geografische gebieden is nog iets anders dan dat het beleid daar op gebaseerd zou moeten zijn. Dat bleek bijvoorbeeld tijdens een discussie over hoe om te gaan met leerlingendaling in het voortgezet onderwijs. De eerder genoemde Commissie Dijkgraaf adviseerde de Minister om extra middelen ter beschikking te stellen voor gebieden met aanzienlijke demografische krimp. Zodat ook in die gebieden een volwaardig aanbod aan onderwijs kan blijven bestaan.¹⁴ De Minister voor BVOM, die de commissie instelde, reageerde daar echter zeer terughoudend op.¹⁵ Volgens hem vereist het vraagstuk van leerlingendaling vooral goede bestuurlijke samenwerking, en zou extra geld juist een beloning kunnen zijn om niet goed samen te werken.

In het derde betekenisveld draait het steeds om verschillen tussen geografische gebieden en de vraag of – en zo ja hoe – dat beleidsmatig consequenties zou moeten hebben. Of de rijksoverheid in haar beleid nu wel of niet onderscheid maakt tussen regio’s, bij de uitwerking van het beleid verschuift de discussie steeds naar een ander betekenisveld, namelijk dat van samenwerking tussen organisaties. Die samenwerking wordt nodig geacht

om invulling te geven aan gebiedsgebonden beleid, óf juist om een verschillende behandeling van gebieden door de rijksoverheid overbodig te maken. Door deze verschuiving naar het eerste betekenisveld van samenwerking tussen organisaties, is het niet zinvol dit derde veld over regionale verschillen afzonderlijk te analyseren.

2. De rijksoverheid en de regio

Het vervolg van deze analyse beperkt zich tot het eerste betekenisveld waarin ‘de regio’ verwijst naar samenwerking tussen organisaties. Het begrip regio verwijst dan naar netwerken van organisaties die met elkaar aan een concreet vraagstuk werken. Zo’n netwerk kan heel verschillende vormen aannemen: van een geformaliseerde eigen entiteit zoals de samenwerkingsverbanden passend onderwijs, tot een periodiek afstemmingsoverleg zoals de minimale variant van het op-overeenstemming-gericht-overleg (OOGO) tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden, en allerlei vormen daar tussenin. Ongeacht de specifieke vorm, opereert zo’n netwerk van organisaties op een bestuurlijke laag tussen eigenstandige organisaties zoals schoolbesturen aan de ene kant, en de rijksoverheid aan de andere kant. We gebruiken de term *regionale netwerken* voor netwerken van organisaties die op dat tussenniveau opereren.

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen van een theoretisch geïnspireerde discoursanalyse van geselecteerde tekstfragmenten uit parlementaire documenten (zie voor details Bijlage 1). De analyse bouwt voort op de conceptualisering van ‘schaalpraktijken’ (*scalar practices*) zoals beschreven in het eerste deel van dit tweeluik (zie § 5). In die benadering is de regio een vorm van sturing en zijn regionale netwerken voor de rijksoverheid een middel om invloed uit te oefenen. Dit perspectief van schaalpraktijken als sturing, opent de mogelijkheden om tekstfragmenten te analyseren op expliciete en impliciete vormen van sturing. Omdat we werken met parlementaire documenten, analyseren we hier het beleidsdiscours op nationaal niveau. In dat discours heeft de stem van de rijksoverheid het grootste gewicht. Zoals nog zal blijken, geven de interacties tussen Kamerleden, Ministers en rijksambtenaren – die de meeste teksten schrijven – ook aanwijzingen tot welke vormen van sturing bewindslieden door Kamerleden worden aangespoord.

De empirische analyse van tekstfragmenten resulteerde in een veelheid aan vormen van sturing die zich voordoen in de relatie tussen de rijksoverheid en regionale netwerken. De kunst was vervolgens om een logische ordening aan te brengen in de inductief aangetroffen vormen van sturing. Na diverse puzzelrondes kwamen we uit op de ordening die is weergegeven in onderstaand overzicht. Deze ordening kent een onderscheid tussen twee hoofdcategorieën met daarbinnen een nadere onderverdeling. Het is direct ook de structuur voor de rest van dit hoofdstuk.

Overzicht: vormen van sturing in de relatie tussen rijksoverheid en regionale netwerken

Hoofdcategorie	Vormen
Indirecte sturing	Via een andere organisatie
	Via meerdere organisaties (sturingsnetwerken)
Directe sturing regionale netwerken	
Framen van netwerken	Gezamenlijke doelen, wederzijdse afhankelijkheid
	Aandacht geven
	Appel doen op
	Activeren
	Urgentie aangeven
	Aanspreken op
	Responsibiliseren
Ontwerpen van netwerken	Samenstelling wettelijk vastleggen
	Samenstelling verbreden
	Netwerken verbinden (meta-netwerken of knooppunten creëren)
Ondersteunen van netwerken	Een rol zien voor de rijksoverheid
	Adviseren (o.a. zelf meedenken, inrichten helpdesk)
	Informatie delen, instrumenten aanreiken (o.a. goede voorbeelden, handreiking)
	Kennis ontwikkelen (onderzoek laten doen)
	Kennisdeling organiseren (o.a. conferentie organiseren)
	Kennisdeling faciliteren (o.a. via taak bestaande organisatie, oprichten nieuwe organisatie)
	Concrete hulp bieden (o.a. procesbegeleiders, juridische hulp)
	Financiering (o.a. subsidies met en zonder voorwaarden)
	Wet- en regelgeving (o.a. verplichtingen opleggen en afschaffen)

Het onderscheid tussen directe en indirecte vormen van sturing sluit aan bij de standaard indeling in de literatuur (Gjaltema, Biesbroek & Termeer, 2020; Wilson, Morrison & Everingham, 2018). *Indirecte sturing* wil in dit geval zeggen dat de overheid niet zelf invloed uitoefent op regionale netwerken, maar dat doet via andere organisaties. Binnen deze hoofdcategorie is een nadere onderverdeling te maken tussen sturing via *één andere organisatie*, en sturing via *meerdere organisaties* ofwel sturingsnetwerken. Voor de volledigheid: er zijn internationaal ook voorbeelden bekend van sturingsnetwerken waarin de overheid zelf actief participeert als actor (Hysing & Lundberg, 2015), maar daarvan hebben we hier geen voorbeelden gezien. In § 2.1 lichten we deze vormen van sturing verder toe aan de hand van concrete voorbeelden.

Directe sturing betekent dat de rijksoverheid zelf – direct – invloed probeert uit te oefenen op regionale netwerken. In de parlementaire documenten vonden we een grote

hoeveelheid vormen van directe sturing. De klassieke onderverdeling tussen communicatieve, financiële en juridische instrumenten bleek al snel ontoereikend om de bevindingen te ordenen. Uiteindelijk leverde een eerder door onszelf ontwikkeld theoretisch raamwerk met drie typen *netwerk-strategieën* de best passende en meest logische ordening op (Hooge, Waslander & Theisens, 2021; gebaseerd op Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997 en Gjaltema, Biesbroek & Termeer, 2020). De term strategie impliceert niet bij voorbaat dat een vorm van sturing intentioneel of weloverwogen is; het geeft vooral aan dat op een specifieke manier invloed wordt uitgeoefend die doelbewust ingezet kán zijn. Een eerste type strategie is het *framen van netwerken*. Zoals de naam al suggereert, vinden we hier onder anderen vormen van communicatieve sturing. We illustreren ze in § 2.2 met concrete voorbeelden. Een tweede type strategie richt zich op het *ontwerp van netwerken*. In § 2.3 lichten we concreet toe hoe de rijksoverheid invloed uitoefent op zowel de vorming als de samenstelling van regionale netwerken. Een derde type strategie is het *ondersteunen van netwerken*. Zoals § 2.4 zal laten zien, vatten we ondersteuning hier ruim op; ook financiële en juridische vormen van ondersteuning maken er deel van uit.

Het onderscheid tussen hoofd- en subcategorieën van vormen van sturing dient vooral een analytisch belang. Het maakt de variaties en gradaties van sturing zichtbaar. Zoals de illustraties in de rest van dit hoofdstuk laten zien, sluiten strategieën om invloed uit te oefenen op regionale netwerken elkaar beslist niet uit. Regelmatig lopen vormen van sturing subtiel in elkaar over en vaak worden ze ook gecombineerd. We beschrijven de respectievelijke vormen van sturing hieronder aan de hand van concrete voorbeelden van tekstfragmenten uit parlementaire documenten.

2.1 Indirect sturen

Indirecte sturing wil zeggen dat de overheid niet zélf invloed uitoefent op regionale netwerken, maar invloed uitoefent op andere organisaties die op hun beurt regionale netwerken beïnvloeden.

Voor de overheid zijn sectorraden belangrijke actoren bij *indirecte sturing* van onderwijsbesturen (zie ook Hooge, 2017; Hooge, Waslander & Theisens, 2021). In een sectorraad zijn (bijna) alle onderwijsbesturen in een onderwijssector verenigd. Nederland telt er vijf: PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, Vereniging Hogescholen en Universiteiten van Nederland. Hoewel de ontstaansgeschiedenis van de sectorraden verschilt, vervullen ze allemaal een belangrijke intermediaire rol bij beleidsvorming. Met name de PO-Raad en de VO-Raad vervullen meerdere rollen. Soms treden ze namens onderwijsbesturen op als onderhandelingspartner van de rijksoverheid; soms fungeren ze als brancheorganisatie voor iedereen die in het onderwijs werkt; en soms vervullen ze een rol bij de uitvoering van beleid. Alle sectorraden voeren – als werkgevers – het arbeidsvoorwaardenoverleg met de vakbonden. Sectorraden worden ook ingezet bij indirecte sturing van regionale netwerken.

Dat krijgt onder anderen vorm in sectorakkoorden, waarin ministerie en sectorraad bestuurlijke afspraken vastleggen. Zo staat in het sectorakkoord voortgezet onderwijs, tussen het Ministerie en de VO-raad

“«Schoolbesturen werken in de regio samen aan het realiseren van hun publieke opdracht en maken hier de benodigde afspraken over.»”¹⁶

Om na te gaan of de sector zich aan de afspraak heeft gehouden, is een indicator geformuleerd:

“«Aan het einde van de looptijd van het sectorakkoord werken aantoonbaar meer besturen samen om maatschappelijke opdrachten het hoofd te bieden.»”¹⁷

Op basis van deze afspraken kan een sectorraad op zijn beurt regionale netwerken aanspreken, en kan de Minister de sectorraad zo nodig aan de bestuurlijke afspraak herinneren.

Ook bij het beleidsthema demografische krimp richt de blik zich op sectorraden. Zo boog de Commissie Dijkgraaf zich over maatregelen om in gebieden met demografische krimp een volwaardig aanbod aan onderwijs in stand te houden. De Commissie adviseerde de Minister de sectorraden een belangrijke rol te geven bij het stimuleren van goede regionale samenwerking tussen schoolbesturen. Met financiële ondersteuning van het Ministerie initieerde de VO-raad een project Regionale samenwerking.

Indirecte sturing kan ook via *meerdere organisaties* verlopen. De rijksoverheid richt dan een sturingsnetwerk van organisaties in, die op hun beurt regionale netwerken sturen. Het terugdringen van het aantal thuiszitters is hiervan een voorbeeld. Op initiatief van de verantwoordelijke bewindspersoon voor passend onderwijs, sloten drie Ministeries en drie koepelorganisaties in 2016 een zogeheten ‘Thuiszitterspact’.¹⁸ Een koepelorganisatie is een orgaan waarin organisaties zich rond een specifiek beleidsdomein of thema verenigen, en dat vaak namens hen optreedt als gesprekspartner voor de rijksoverheid. In het pact spraken deze partijen af dat er in 2020 geen enkele leerling langer dan drie maanden thuis zou zitten, zonder een passend aanbod van onderwijs en/of zorg. Het Ministerie van OCV stelde een aanjager van het pact aan.¹⁹ De ondertekenaars van het pact committeren zich aan een actieve inzet. Zij genereren bijvoorbeeld aandacht voor het probleem van thuiszitters door het organiseren van een landelijke thuiszitterstop en conferenties, en door activiteiten te initiëren in het kader van de landelijke actieweek thuiszitters. De landelijke afspraken hebben daarnaast geleid tot regionale thuiszitterspacten.²⁰

De inzet van de ondertekenaars gaat verder dan aandacht genereren en informatie uitwisselen.²¹

“De sectorraden, de VNG en Ingrado zullen samenwerkingsverbanden en gemeenten waar de aanpak van thuiszitten onvoldoende resultaat oplevert, actief benaderen en ondersteunen.”²²

De aangeboden ‘ondersteuning’ is niet vrijblijvend. De Ministers willen dat er ‘regionale doorbraakprojectleiders’ worden benoemd, die ‘met de regio een versnellingsplan’

opstellen 'om tot oplossingen voor thuiszitters te komen en te voorkomen dat langdurig thuiszitten ontstaat'. De koepelorganisaties zullen daar een actieve rol in vervullen.

Dit voorbeeld laat zien dat de rijksoverheid regionale netwerken indirect stuurt middels een landelijk sturingsnetwerk van koepelorganisaties. Organisaties die deel uitmaken van zo'n sturingsnetwerk kunnen op hun beurt een heel arsenaal aan sturingsmiddelen aanwenden om invloed uit te oefenen op regionale netwerken. Het omvangrijke beleidsdossier van passend onderwijs biedt ook hier een voorbeeld. Bij de christelijke partijen in de Kamer bestaan zorgen over de druk die scholen en leerplichtambtenaren op ouders uitoefenen om hun kind naar een school te laten gaan die niet aansluit bij de eigen religieuze identiteit. In debatten roepen zij de verantwoordelijke Minister op om de vereniging van leerplichtambtenaren (Ingrado) en de vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) aan te spreken. Die moeten dan hun achterban, die op hun beurt deel uitmaken van regionale netwerken, aansporen om ervoor te zorgen dat ouders – ook door scholen – goed worden geïnformeerd over hun recht op vrijstelling van de leerplicht wegens gewetensbezwaren.²³

Een door de rijksoverheid geïnitieerd sturingsnetwerk kan een tijdelijke gelegenheidscoalitie zijn, maar ook een meer structureel karakter krijgen. Het Techniepact is een voorbeeld van het laatste. Het netwerk bestaat sinds 2013 en omvat 27 organisaties, waaronder drie ministeries, zeven onderwijsorganisaties en meerdere vakbonden en werkgeversorganisaties. Voor de doelen van het Techniepact is Nederland in vijf regio's verdeeld. De overheid zet dit netwerk op verschillende manieren in. Of, zoals de Minister van OCW in een mondeling overleg aangeeft, het netwerk coördineert,

*"Het ministerie zal regie houden op de samenwerking in de regio voor techniek. Dat doen we ook langs de lijnen van het Techniepact. De regio moet plannen indienen waarin wordt aangegeven wie met wie gaat samenwerken. De aanvraagprocedure en de verantwoording willen we zo gestroomlijnd mogelijk doen."*²⁴

het netwerk stimuleert,

*"Het Techniepact stimuleert en versterkt de samenwerkingsvormen ook. Denk hierbij aan de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de aanvragen voor de 100 miljoen voor techniek in het vmbo, de RIF-aanvragen, de PSS-en, de Centers of expertise en de centers of innovatief vakmanschap."*²⁵

en in een schriftelijk overleg blijkt dat het netwerk als kwaliteitsbewaker ook een controlerende rol vervult.

*"De verschillende regionale netwerken binnen het Techniepact fungeren tegelijkertijd als een kwaliteitsfilter tussen bedrijven en het onderwijs, waardoor enkel de goede voorstellen uit het bedrijfsleven het techniekonderwijs op scholen versterken."*²⁶

2.2 Framen van netwerken

Onder de categorie *ramen van netwerken* scharen we allerlei vormen van communicatieve sturing. Dat varieert van het benadrukken van gezamenlijkheid en verbinding tot het delen

van goede voorbeelden, en van het onderstrepen van de urgentie van samenwerking in regionale netwerken tot het benoemen van doelen voor regionale netwerken.

Om te beginnen kan de overheid benadrukken dat het rijk en de regio *gezamenlijke doelen* hebben en voor oplossingen in hoge mate met elkaar verbonden en *wederzijds afhankelijk* zijn. Een goed voorbeeld vinden we op het beleidsthema leven lang ontwikkelen, voorheen ook bekend als leven lang leren. Mede naar aanleiding van een motie die de regering oproept regionale initiatieven op dit terrein te ondersteunen, lichten de verantwoordelijke bewindslieden van SZW in een brief nog eens toe wat ze doen en waarom. De overheid streeft naar een cultuurverandering: mensen moeten leren en ontwikkelen als een vanzelfsprekend onderdeel van hun werk en hun leven gaan zien. Zodat scholing niet pas een optie wordt bij dreigend baanverlies of werkloosheid. Die cultuurverandering laat zich echter niet vanuit Den Haag afdwingen.

“Het kabinet kan de beoogde doorbraak alleen realiseren samen met sociale partners, O&O organisaties, onderwijsinstellingen, uitvoeringsorganisaties en alle andere betrokkenen. Leven lang ontwikkelen krijgt in belangrijke mate vorm en inhoud in regionale initiatieven. Daarom is het goed dat er sterke verbindingen zijn tussen deze initiatieven en het landelijke beleid.”²⁷

De bewindslieden benadrukken dat de doelen van leven lang ontwikkelen op regionaal en nationaal niveau hetzelfde zijn. En dat partijen op regionaal en nationaal niveau elkaar hard nodig hebben om die doelen te realiseren. Zo definieert de rijksoverheid de relatie met regionale netwerken in termen van overeenkomsten, gelijkwaardigheid en onderlinge afhankelijkheid.

De Minister van OCW gaat een stapje verder als zij spreekt over de kwaliteitsafspraken in het mbo in termen van ‘nieuwe bestuurlijke verhoudingen’ waarin

“... wordt gekozen voor netwerksturing, een andere – meer gelijkwaardige – manier van sturing op het mbo. ... De mbo-sector werkt vanuit een zekere gelijkwaardigheid samen met de overheid – en samen met regionale partners in het werkveld van het mbo – aan wederzijdse doelstellingen.”²⁸

Ook bij de aanpak van het lerarentekort benadrukken de beide Ministers van Onderwijs dat het zaak is dat alle partijen, ieder vanuit een eigen rol, gezamenlijk aan hetzelfde doel werken.

“Het besef moet bij iedereen heel scherp zijn dat samenwerking, de schouders eronder zetten, ook met die verschillende verantwoordelijkheden die we hebben, of dat nou nationaal, lokaal of regionaal is, en wat voor positie ook in dat onderwijsveld, een sleutel is om dit grote vraagstuk aan te pakken.”²⁹

Bij andere vormen van communicatieve sturing is de impliciete of expliciete boodschap juist dat rijk en regio verschillende rollen en taken hebben. Bijvoorbeeld als *de rijksoverheid aandacht geeft* aan regionale netwerken. Zo noemen Kamerleden en bewindslieden in commissie- en Kamerdebatten met graagte specifieke voorbeelden van regionale samenwerking om een beleidsthema concreet te maken, en figureren er vele voorbeelden van goede regionale samenwerking in beleidsbrieven.³⁰ Haperende regionale samenwerking

is dan weer aanleiding voor Kamervragen. In één van de vele voorbeelden die uit analyse naar voren kwamen, vraagt de Minister voor BVOM in een brief over leerlingendaling aandacht voor het regionaal plan onderwijsvoorzieningen (RPO):

“Er zijn nog steeds regio’s zonder RPO. Ik vind het wenselijk dat overal goede regionale afspraken worden gemaakt en bestuurders het onderwijsaanbod met en op elkaar afstemmen.”³¹

In een iets minder vrijblijvende variant, kan de rijksoverheid een *appèl doen op* onderwijsbesturen om samen te werken in regionale netwerken. Zo doet de Minister van OCW een beroep op mbo-besturen om in samenwerking met andere organisaties het voortijdig schoolverlaten terug te dringen en jongeren in een kwetsbare positie betere kansen te geven:

“Ik heb er alle vertrouwen in dat de samenwerking in het hele land zich nog verder gaat vormen tot een sluitende aanpak voor alle minder zelfredzame jongeren. Daarom roep ik alle mbo-scholen op om samen met partners uit het onderwijs, de gemeenten, werkgevers en anderen het lef te tonen om ook minder zelfredzame studenten aan een diploma en/of baan te helpen.”³²

Een ander voorbeeld komt uit een brief naar aanleiding van moties en toezeggingen tijdens het begrotingsdebat. De bewindslieden schrijven hierin dat het kabinet ernaar streeft om in het voortgezet onderwijs

“op regionaal niveau een zo dekkend mogelijk aanbod van verschillende typen brugklassen aan te bieden. ... De gedetailleerde DUO-informatie zal vanaf komende september aan scholen beschikbaar gesteld worden met daarbij het appel om in de regio met elkaar in gesprek te gaan over het aanbod van (brede) brugklassen.”³³

Dat *appèl* blijft niet beperkt tot woorden op papier; de boodschap kan ook in persoon worden overgebracht. Zo blijkt uit een schriftelijk antwoord op vragen uit de Kamer waarin de bewindslieden voor SZW de Kamer informeren over het terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters uit praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs.

“Zo zijn in 2017 bovenregionale bijeenkomsten voor gemeenten en scholen gehouden waarin de aandacht voor goede samenwerking werd benadrukt en waarbij voorlichting werd gegeven over de instrumenten.”³⁴

Een gerichtere vorm van communicatieve sturing, is het *activeren* van organisaties om te participeren in regionale netwerken. Om kansengelijkheid in het onderwijs te bevorderen, zet de rijksoverheid bijvoorbeeld in op Gelijke Kansen Allianties (GKA). Dat zijn, in de woorden van de Minister voor BVOM,

“... lokale en regionale coalities, van partijen binnen en buiten het onderwijs. De Minister van OCW en ik willen nog meer lokale partners activeren bij het vervolg van de GKA. We streven naar een landelijk dekkend netwerk van 50 GKA’s in grote en middelgrote steden en in het landelijk gebied.”³⁵

De rijksoverheid kan in de communicatie ook de *urgentie onderstrepen* dat besturen moeten samenwerken in regionale netwerken.³⁶ Tijdens een commissievergadering over leerlingendaling, laten Kamerleden er weinig twijfel over bestaan dat de Minister meer

moet sturen. De vraag “kunt u per regio een plan laten maken?” dringt zich op. De Minister voor BVOM vertelt wat ambtenaren van zijn ministerie al doen. Gegevens van DUO over te verwachten leerlingendaling in een specifiek gebied verspreiden bijvoorbeeld. Of in de woorden van de Minister:

“Nou, we hebben in de afgelopen weken heel gedetailleerd al die data in de regio’s verspreid. ... Het was bijzonder om te zien. Er is op het ministerie heel hard gewerkt om het heel gedetailleerd in de regio’s te kunnen neerleggen. Dat is ook gebeurd bij de regionale media, die dat vrij massaal hebben opgepakt, wat ook weer helpt bij de alarmering.”³⁷

Als minder vrijblijvende vorm van communicatieve sturing, kan de overheid besturen *aanspreken* op hun verantwoordelijkheden waarvoor regionale samenwerking noodzakelijk is. In gebieden met demografische krimp moeten besturen afspraken maken om ook op langere termijn een volwaardig onderwijsaanbod te realiseren. De Minister voor BVOM schrijft in een brief aan de Kamer

“... dat bestuurders zich breder verantwoordelijk dienen te voelen voor de educatieve infrastructuur in de regio, en zich niet alleen maar verantwoordelijk zouden moeten voelen voor hun eigen school.”³⁸

En dat hij daar ook uiting aan wil geven.

“Die intensivering houdt in dat we nu bestuurders steviger aanspreken op hun verantwoordelijkheid, niet alleen voor hun eigen scholen, maar ook voor het onderwijsaanbod in de regio.”³⁹

Een andere vorm van *framing* is wat we eerder, op basis van het governmentality concept van Foucault, *responsibiliseren* hebben genoemd (Theisens, Hooge & Waslander, 2016). Hiermee bedoelen we dat de rijksoverheid verheldert of benadrukt dat niet de rijksoverheid, maar regionale netwerken verantwoordelijk (responsible) zijn voor het oplossen van een vraagstuk. Zo zijn samenwerkingsverbanden passend onderwijs volgens de wet verantwoordelijk voor het realiseren van een dekkend aanbod aan onderwijsvoorzieningen. Zodat er voor alle leerplichtige leerlingen binnen het samenwerkingsverband een passende school is. In de Tweede Kamer komen regelmatig concrete gevallen aan de orde waaruit blijkt dat er geen dekkend aanbod is of voorbeelden van een voorziening die dreigt te verdwijnen. In reactie op een specifieke situatie, waarover een Kamerlid een motie heeft ingediend, reageert de Minister voor BVOM:

“Uiteraard volg ik, vanuit mijn positie, de situatie. Mijn ministerie heeft ook nauw contact met de lokale partijen, maar van bovenaf ingrijpen is wat ons betreft echt geen optie. ... Nogmaals, ik volg het op afstand en heb zelf de indruk dat men langzaam maar zeker wel tot iets zal komen, maar we moeten de verantwoordelijkheden die daar liggen op de juiste plek laten liggen.”⁴⁰

Ook in reactie op Kamervragen over stijgende financiële reserves van twee met naam genoemde samenwerkingsverbanden, benadrukt de Minister wat zijn rol (niet) is. Daarmee benoemt hij tegelijkertijd de verantwoordelijkheid van het regionale netwerk.

“Het past niet bij mijn rol en verantwoordelijkheden ten aanzien van het stelsel om in te gaan op specifieke situaties binnen enkele samenwerkingsverbanden. Dat strookt immers niet met het belang dat ik hecht aan het goede gesprek in de regio.”⁴¹

De verantwoordelijkheden van samenwerkingsverbanden passend onderwijs zijn wettelijk vastgelegd, maar ook zonder zo’n juridische basis kan de overheid de verantwoordelijkheid van regionale netwerken onderstrepen. Bijvoorbeeld door aan te geven wat wel en niet van de overheid verwacht mag worden, en welke andere actoren aan zet zijn. Zoals de Minister voor BVOM dat doet in reactie op Kamervragen over het terugdringen van het tekort aan leraren:

“Het kabinet investeert in randvoorwaarden, zoals de recentelijke investeringen in salaris en het tegengaan van werkdruk. Ook wordt het collegegeld van studenten aan een lerarenopleiding de eerste twee jaar gehalveerd. Het is nu aan de partijen in de regio’s om gezamenlijk uitwerking te geven aan een aanpak van het lerarentekort.”⁴²

2.3 Ontwerpen van netwerken

Een tweede type strategie die de rijksoverheid kan inzetten, is het uitoefenen van invloed op de *vorming en samenstelling* van regionale netwerken. Hieronder vallen ook vormen van sturing die verschillende netwerken met elkaar verbinden. Bijvoorbeeld door een organisatie die een centrale rol speelt in het ene netwerk, ook een rol te laten vervullen in een ander netwerk, zodat zogeheten *meta-netwerken* ontstaan (Klaster, 2015). Of door *knooppunten* in netwerken te creëren. Daarmee bedoelen we hier dat een specifieke gelegenheidscoalitie van organisaties ontstaat die vervolgens als coalitie participeert in een netwerk, namens de afzonderlijke organisaties (Hooge, Waslander & Theisens, 2021).

In een vergaande en dwingende vorm van sturing, kan de rijksoverheid de vorming en samenstelling van regionale netwerken *wettelijk opleggen*. Daarvan is sprake bij de samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

Daarnaast kan de rijksoverheid regionale netwerken verplichten hun *samenstelling te verbreden* met organisaties die in andere beleidsdomeinen actief zijn. Al lange tijd bestaan er regionale meld- en coördinatiepunten (RMC’s) waarin gemeenten en onderwijsinstellingen met elkaar samenwerken om het voortijdig schoolverlaten terug te dringen. De RMC’s hebben onlangs een bredere taak gekregen. Nu moeten ook organisaties op het gebied van zorg en arbeid in het netwerk participeren.⁴³

De rijksoverheid kan er ook op aansturen dat *netwerken* zich met elkaar *verbinden*. Het voorbeeld van leerwerkloketten is hier bij uitstek illustratief. Leerwerkloketten worden betaald door de overheid en vervullen een rol bij de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. De verantwoordelijke Minister omschrijft ze als:

“... regionale samenwerkingsverbanden van onderwijs, ondernemers en overheid (gemeenten en UWV), waarin o.a. SBB (Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs

bedrijfsleven), sectoren en brancheverenigingen, RMC (Regionale Meld- en Coördinatiepunten voortijdig schoolverlaten), MKB, ROC's, hogescholen, private opleiders en vakbonden samenwerken."⁴⁴

Het zijn dus in de eerste plaats regionale netwerken. In die regionale netwerken participeren niettemin ook landelijke organisaties – brancheverenigingen en vakbonden – die vaak een regionale vertegenwoordiging hebben. Diezelfde landelijke organisaties zijn in tal van andere netwerken vertegenwoordigd. Zo fungeren zij als verbindende schakels tussen verschillende netwerken zodat *meta-netwerken* ontstaan. Verder participeren in leerwerkloketten ook RMC's, waarvan Nederland er 40 telt. Als gezegd is een RMC ook zelf een regionaal netwerk. In de leerwerkloketten fungeren zij als *knooppunten*. Om het plaatje van de netwerkverbindingen compleet te maken: SBB is een voorbeeld van een meta-netwerk dat ook een knooppunt is. SBB is een landelijk opererend netwerk van organisaties, waaronder bijvoorbeeld de MBO Raad. SBB werkt met tal van overlegkamers waarin ook de verbinding tussen regionale en nationale thema's wordt gemaakt. Zo illustreert het voorbeeld van de leerwerkloketten dat de rijksoverheid tal van aangrijpingspunten heeft om invloed uit te oefenen op de vorming en samenstelling van netwerken én hun onderlinge verbindingen.

2.4 Ondersteunen van netwerken

Een derde type strategie waarmee de rijksoverheid invloed uit kan oefenen op regionale netwerken, is door ze te ondersteunen en van diverse hulpbronnen te voorzien. De aard van die hulpbronnen kan variëren: van geld tot wetgeving, en van informatie tot iemand van vlees en bloed die daadwerkelijk langskomt om te helpen. Ook het initiatief voor de ondersteuning varieert: van vadertje staat als vraagbaak bij problemen, tot het openbaar bestuur als instigator van bemoeizorg.

Door te spreken in termen van ondersteunen benadrukt de overheid verschillen; regionale netwerken hebben een andere rol dan de rijksoverheid met een eigen verantwoordelijkheid. Bijvoorbeeld: de gezamenlijke schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het vinden van oplossingen om het tekort aan leraren terug te dringen; de overheid kan regionale netwerken *ondersteunen* bij die taak. Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor personeelsbeleid; zij moeten voldoende mensen zien te werven en die mensen zo (doen) inzetten dat de continuïteit en kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd is. In gebieden met grote tekorten, moeten besturen op het niveau van een stad of een regio 'gezamenlijk optrekken'. In een algemeen overleg vinden verscheidene Kamerleden de oproep tot samenwerking te verblijvend. De Minister voor BVOM verheldert de rolverdeling. Als regionale netwerken van besturen tegen dingen aanlopen die ze niet zelf op kunnen lossen, kan er een rol zijn voor de rijksoverheid.

"In regio's ... moet de samenwerking gezocht en gevonden worden en verder versterkt worden. Daarnaast moeten we landelijk die dingen oppakken die de stedelijke en regionale schaal overstijgen, waarvoor soms landelijke regelgeving moet worden

veranderd en aangepast. Kortom: we moeten proberen om die regio's tot een hand en een voet te zijn zodat zij hun werk kunnen doen."⁴⁵

Specifieker dan ondersteunen, is het *adviseren* van regionale netwerken. De rijksoverheid adviseert bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden passend onderwijs en netwerken rond jeugdhulp. In antwoord op Kamervragen lichten de Ministers van VWS en voor BVOM toe dat rijksambtenaren zélf adviseren.

*"Voor de zomer hebben medewerkers van beide departementen daarom gesprekken gevoerd met de regio en met het initiatief om mee te denken over mogelijke constructies."*⁴⁶

Ambtenaren brengen soms een bezoek aan de regio om 'mee te denken'⁴⁷ of geven extra informatie aan regionale netwerken.⁴⁸ Ambtenaren verwijzen ook door naar andere organisaties die kunnen adviseren

*"Wij hebben de regio vervolgens ... uitgenodigd om de ontwikkelingen te bespreken en geadviseerd Gedragswerk te betrekken. Verder is voor vragen over het inrichten van een aanbod specifiek gericht op onderwijsondersteuning aan hoogbegaafde leerlingen, ook geadviseerd het Informatiepunt Onderwijs & Talentontwikkeling mee te laten denken."*⁴⁹

Adviseren kan ook een tastbare vorm aannemen als de rijksoverheid *instrumenten* ontwikkelt en ter beschikking stelt. Populair zijn de brochures en handreikingen met goede voorbeelden.⁵⁰ Het kan ook specifieker, in de vorm van een werkwijzer.

*"De meeste samenwerkingsverbanden zijn echter nog bezig om een infrastructuur in te richten om de samenwerking tussen mbo-scholen en partijen van werk en inkomen in de regio vorm te geven. Om die samenwerking te ondersteunen is een werkwijzer in de maak met praktische uitleg van begrippen en goede voorbeelden van samenwerking."*⁵¹

De rijksoverheid adviseert ook op meer georganiseerde manieren, door een landelijke helpdesk in te richten voor regionale netwerken, of landelijke bijeenkomsten te organiseren om goede voorbeelden van regionaal samenwerken te delen.⁵²

Adviseren loopt zo naadloos over in *kennis ontwikkelen* en *kennisdeling organiseren*.

Bewindslieden en beleidsmakers laten regelmatig onderzoek doen naar werkwijzen en effecten van regionale netwerken, vaak op verzoek van Kamerleden.⁵³ Zo werd op landelijk niveau een stijging geconstateerd van het aantal verklaringen, met bijbehorende uitgaven, voor ernstige enkelvoudige dyslexie (EED). Samenwerkingsverbanden passend onderwijs en gemeenten zijn verantwoordelijk voor die verklaringen. In reactie op Kamervragen over de uitdijende 'dyslexie-industrie', antwoordt de Minister

"Ik wil daarom onderzoeken hoe gemeenten samen met het onderwijs sturing op EED-prevalentie invullen en wat de effecten zijn van de verschillende vormen van sturing."

Om daar direct aan toe te voegen

*"Wanneer de onderzoeksresultaten daar aanleiding toe geven, wil ik nadere stappen ondernemen."*⁵⁴

Bij die nadere stappen blijkt de Minister te denken aan "(wettelijke) waarborgen". Maar ook zonder die waarborgen geeft de Minister hier een boodschap af.

De overheid kan onderlinge *kennisdeling tussen regionale netwerken faciliteren*. Die rol neemt de rijksoverheid bijvoorbeeld op zich om regionale netwerken te ondersteunen bij het terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters (vsv). In reactie op vragen van de Kamer, vertelt de Minister van OCW

“Wij organiseren dat regio's van elkaar kunnen leren, maar er moet wel ruimte zijn voor maatwerk. De goede voorbeelden verspreiden we.”⁵⁵

om vervolgens ook duidelijk te maken dat het opdoen en benutten van kennis voor regionale netwerken niet altijd optioneel of vrijblijvend is.

“In alle regio's houden wij actief de vinger aan de pols wat betreft de vsv-reductie en de effectiviteit van de maatregelen. Wij zijn continu in gesprek, ook via onze accountmanagers. ... Als we zien dat er regio's achterblijven in de effectiviteit van hun aanpak, is daar een gesprek over. Er zijn ook veel gesprekken over tussen regio's. We stimuleren echt die kennisuitwisseling.”⁵⁶

In deze voorbeelden laat de overheid zelf onderzoek doen en faciliteert zij zelf kennisuitwisseling. De overheid kan die rol uiteraard ook laten vervullen door een andere organisatie. Dat kan een bestaande organisatie zijn, die dan een extra taak met bijbehorende financiering krijgt. De Minister voor BVOM licht dat bijvoorbeeld toe in reactie op schriftelijke vragen van de Kamer over wat de bewindslieden kunnen doen om ‘kennisdeling van successen’ te bevorderen:

“Ook bieden het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) en het Landelijk Expertisecentrum Speciaal Onderwijs (Lecso) in samenwerking met het VNG, OCW en VWS ondersteuning aan voor de regio op het gebied van de aansluiting tussen onderwijs en zorg. Die ondersteuning is erop gericht om zoveel mogelijk maatwerk te bieden in samenwerking met de partners in de regio. Daarbij wordt aangesloten bij de kennis en ervaringen in het hele land.”

De rijksoverheid kan ook een aparte organisatie oprichten die als hoofdtaak krijgt om de kennisontwikkeling en -deling van regionale netwerken te stimuleren.

“Het Steunpunt Passend Onderwijs heeft van het ministerie de opdracht gekregen om bij te dragen aan kennisdeling en gemeenschappelijke kennisontwikkeling over passend onderwijs in de praktijk. Een onderdeel daarvan is het delen van succesvolle praktijken, bijvoorbeeld via de publicaties «Verrassend passend». Ook organiseert het steunpunt regelmatig bijeenkomsten waarin informatie uitwisseling centraal staat.”⁵⁷

Een andere vorm van ondersteuning is het organiseren en aanbieden van mensen die *concrete hulp bieden*. Zo zijn op verschillende beleidsterreinen procesbegeleiders actief, die regionale netwerken ondersteunen bij de onderlinge samenwerking. In reactie op vragen over de gevolgen van een nieuw bekostigingsmodel in het voortgezet onderwijs, schrijft de Minister voor BVOM:

“Samenwerking tussen schoolbesturen is in de komende jaren het sleutelwoord. Besturen zijn genooddaakt om samen afspraken te maken over een dekkend regionaal en lokaal onderwijsaanbod dat bestand is tegen de krimp. Ik ondersteun schoolbesturen waar dat nodig is. Vanaf 2019 komt er gerichte procesbegeleiding voor probleemregio's.”⁵⁸

De overheid kan zelf (juridische) hulp en ondersteuning bieden bij specifieke vragen van regionale netwerken. De rijksoverheid kan bijvoorbeeld een subsidie in het leven roepen voor het specifieke doel van procesbegeleiding.

“In de afgelopen jaren hebben scholen in regionaal verband de mogelijkheid gehad met subsidie van OCW een procesbegeleider aan te stellen die hen hielp om een plan te maken om met leerlingendaling om te gaan.”⁵⁹

Als de overheid zelf ‘hulp in natura’ biedt, ontstaan andere mogelijkheden om sturing te geven aan wat zo’n begeleider te doen staat. Zo antwoordt de Minister voor BVOM op Kamervragen over de specifieke situatie op een specifieke school:

“De regio geeft aan onder andere behoefte te hebben aan technische bijstand en begeleiding van het proces. Vanuit de ministeries van OCW en VWS is daarom inzet van een procesbegeleider beschikbaar gesteld om het maken van afspraken te bevorderen en te bespoedigen. Verder wordt waar gewenst technische ondersteuning geboden en blijven VWS en OCW de situatie volgen.”⁶⁰

Zo kan ook ‘hulp’ worden geboden zonder dat een regionaal netwerk daar expliciet om vraagt. De Minister voor BVOM bewandelt die weg in relatie tot leerlingendaling.

“Nog dit schooljaar zal een team van procesbegeleiders worden opgezet dat regio’s gaat begeleiden waar de planvorming moeizaam verloopt en besturen er nog niet voldoende in slagen te anticiperen op krimp.”⁶¹

Daarmee komen we als vanzelf bij een belangrijke en sturende hulpbron die in het voorgaande al zijdelings aan bod kwam, namelijk *geld*. Er zijn vele voorbeelden waarbij de rijksoverheid initiatieven van regionale netwerken stimuleert en ondersteunt met financiële middelen.⁶² Euro’s fungeren ook regelmatig als smeerolie om de raderen van vastlopende samenwerking weer los te wrikken.⁶³ Een voorbeeld van een vergaande vorm van sturen met geld, zijn de samenwerkingsverbanden passend onderwijs die direct door de overheid worden bekostigd. Daarnaast zijn er programma’s om brede regionale samenwerking te stimuleren, zoals de regiodeals, en specifieke subsidies voor regionale netwerken, zoals het regionaal investeringsfonds (RIF). Het RIF is bedoeld om de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te verbeteren door middel van duurzame publiek-private samenwerking. Om voor geld uit het RIF in aanmerking te komen, moet in ieder geval het middelbaar beroepsonderwijs bij een aanvraag betrokken zijn.⁶⁴ De rijksoverheid stelt ook financiële middelen beschikbaar aan regionale netwerken die het lerarentekort aanpakken. Die middelen kunnen dan, in de woorden van de Minister, worden ingezet voor

“... arbeidsmarkttoelages, om de aantrekkelijkheid van een bepaalde plek te versterken of om een moeilijke plek te ondersteunen. Bij die mogelijkheid kan ook het geld dat wij voor de regio’s beschikbaar stellen benut worden.”⁶⁵

Het bieden van financiële ondersteuning geeft de rijksoverheid mogelijkheden om voorwaarden te formuleren om voor die middelen in aanmerking te komen. In een algemeen overleg geeft een Kamerlid aan dat daar ook sturing op moet zitten.

“... de Minister, die toch ook een stelselverantwoordelijkheid heeft om een beetje zorgvuldig met het belastinggeld voor onderwijs om te gaan ... ik zou dus iets meer willen zien ... iets meer sturing.”⁶⁶

Waarop de Minister voor BVOM laat weten dat hij zonder wetswijziging niks kan opleggen aan regionale netwerken van besturen

“We hebben dus niet zo’n lange arm dat we in alles kunnen beslissen.”⁶⁷

Maar ook zonder harde wetten zijn er talrijke zachte mogelijkheden:

“We kunnen wel, zeker als het gaat om de aanvullende middelen die we beschikbaar stellen, aangeven dat we willen dat het geld op een goede manier wordt ingezet en daar wat afspraken omheen maken.”⁶⁸

Wetgeving is een ander, zeer krachtig instrument waarmee de rijksoverheid regionale netwerken kan sturen. Kamerleden tonen zich regelmatig ongeduldig, en af en toe ook een tikje gefrustreerd, als ze constateren dat de samenwerking tussen publiek bekostigde instellingen maar niet van de grond komt. Of meer nog, bij de realisatie dat de rijksoverheid weinig in handen heeft om die samenwerking af te dwingen.⁶⁹ In een debat over het lerarentekort en het gebrek aan regionale samenwerking tussen onderwijsbesturen verwoordt een Kamerlid het als volgt

“Als je mensen tot iets wilt bewegen heb je een wortel en een stok nodig ... Ik zou de Minister willen vragen of op een of andere manier de stok achter de deur te vinden is.”⁷⁰

Maar de Minister heeft geleerd dat goede samenwerking moeilijk te sturen is.

“Niet iedereen is gevoelig voor dwang vanuit de Minister, is me in de afgelopen jaren opgevallen. Bij sommigen werkt die dwang averechts.”⁷¹

Niettemin kan de rijksoverheid in wet- en regelgeving vastleggen voor welke taken niet zichzelf, maar een regionaal netwerk verantwoordelijk is. Zo is in de wet vastgelegd dat de verantwoordelijkheid voor een dekkend aanbod aan onderwijsvoorzieningen bij de samenwerkingsverbanden passend onderwijs ligt. In de wet kan ook worden vastgelegd met welke partijen een regionaal netwerk afspraken moet maken, en waar die afspraken over moeten gaan. Zo staat zowel in de Jeugdwet als in de Wet passend onderwijs dat gemeenten en samenwerkingsverbanden passend onderwijs periodiek op-overeenstemming-gericht-overleg (OOGO) met elkaar moeten voeren. Voor de rijksoverheid is het terugdringen van het aantal thuiszitters een belangrijk beleidsdoel. Tegelijkertijd ligt de verantwoordelijkheid voor het handhaven van de leerplicht bij gemeenten, het organiseren van een dekkend aanbod bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs, en het daadwerkelijk verzorgen van onderwijs bij scholen. Met het oog op het realiseren van het beleidsdoel, stelt de rijksoverheid eisen aan de afspraken die gemeenten en samenwerkingsverbanden met elkaar maken. Zodat iemand doorzettingsmacht heeft en de knoop kan doorhakken als partijen er onderling niet uitkomen. In antwoord op Kamervragen licht de Minister nog eens toe waaróver in regio’s afspraken gemaakt moeten worden.

“Daarbij moet aandacht zijn voor de termijnen, de casusregie, het mandaat van de casusregie en de aanpak waarmee doorbraken kunnen worden bereikt als een situatie daarom vraagt. De wijze waarop dit in de regio concreet wordt vormgegeven, is wat mij betreft uitdrukkelijk aan de regio’s zelf.”⁷²

Kortom: binnen de eisen en kaders die de rijksoverheid stelt, kunnen regionale netwerken hun eigen keuzes maken. Andersom bepalen diezelfde kaders de ruimte en mogelijkheden voor regionale netwerken. Zo stellen de bewindslieden in een schriftelijk overleg

“Bij achterstandenbeleid is het goed nog eens te benadrukken dat gemeenten en scholen vrij zijn in hun eigen doelgroepbepaling. Inherent aan dat gegeven is dat er regionaal en gemeentelijk verschillen zullen bestaan.”⁷³

Die regionale verschillen zijn vervolgens regelmatig aanleiding voor Kamerfracties om meer uniformiteit te bepleiten en de ruimte voor regionale netwerken in te perken. Naar aanleiding van de constatering dat samenwerkingsverbanden het onderwijs voor kinderen met ernstige meervoudige beperkingen op een verschillende manier bekostigden, riepen de gezamenlijke coalitiepartijen de regering bij motie op tot meer uniformiteit.

“verzoekt de regering om, afspraken te maken met samenwerkingsverbanden om kinderen met een ernstige meervoudige beperking op vergelijkbare wijze als in het praktijkonderwijs te bekostigen en op basis van uniforme landelijke criteria een toelaatbaarheidsverklaring met de hoogste bekostigingscategorie vanuit de samenwerkingsverbandmiddelen toe te kennen voor de duur van de hele schoolloopbaan in het (voorgezet) speciaal onderwijs.”⁷⁴

De bekostiging van deze groep leerlingen werd vervolgens geüniformeerd. Verschillen tussen samenwerkingsverbanden waren ook aanleiding voor discussies over de wenselijkheid van een landelijke norm voor basisondersteuning⁷⁵ en een uniforme richtlijn voor toegestane financiële reserves van samenwerkingsverbanden.⁷⁶

Wet- en regelgeving kunnen regionale netwerken ook belemmeren in hun functioneren. In zo'n geval kan de rijksoverheid *verplichtingen afschaffen*. Mede om die reden werden wettelijke belemmeringen voor fusies afgeschaft, zowel in het beroepsonderwijs⁷⁷ als in het funderend onderwijs.

“Het wetsvoorstel heeft tot doel schoolbesturen meer ruimte te geven de lokale samenwerking op te zoeken en gezamenlijk in de regio een toekomstbestendig onderwijsaanbod te realiseren, waarbij de schoolbesturen de keuzevrijheid van leerlingen en ouders kunnen blijven borgen, zonder dat de Minister hier nog in zal treden.”⁷⁸

3. Specifieke sturingsdilemma's rond de regio

De strategieën die de overheid inzet om invloed uit te oefenen op regionale netwerken zijn in veel opzichten verwant aan de strategieën die de rijksoverheid inzet bij de sturing van relatief autonome onderwijsbesturen. Uit eerder onderzoek wisten we al dat de Nederlandse overheid veel gebruik maakt van indirecte sturing van onderwijsbesturen met behulp van sturingsnetwerken (Hooge, 2017; Hooge, Waslander & Theisens, 2021). Deze analyse laat zien dat sturingsnetwerken ook worden ingezet bij de indirecte sturing van regionale netwerken.

De Nederlandse grondwet maakt onderwijs 'onderwerp van aanhoudende zorg' voor de overheid en geeft tegelijkertijd vrijheden aan onderwijsbesturen. Die dualiteit ligt ten

grondslag aan allerlei sturingsdilemma's die samen te vatten zijn onder de noemer 'sturen van autonomie' (Hooge, 2013; Frissen, Van der Steen, Noordegraaf, Hooge & De Jong, 2016; Hooge, Van der Sluis & Waslander, 2017). Diezelfde dilemma's spelen in de relatie tussen rijk en regionale netwerken (Waslander, 2020). Bij het sturen van autonomie zoekt de rijksoverheid voortdurend een weg tussen enerzijds het respecteren van de autonomie van regionale netwerken en anderzijds de behoefte om zelf te sturen, tussen enerzijds het toedelen van verantwoordelijkheden aan regionale netwerken en anderzijds zelf willen bepalen hoe taken worden ingevuld, tussen enerzijds ruimte willen bieden en anderzijds greep willen houden op wat er in de praktijk gebeurt. De sturingsstrategieën zijn op te vatten als manieren waarop de rijksoverheid tussenwegen probeert te vinden.

Naast de sturingsdilemma's die we herkennen als 'sturen van autonomie', identificeren we twee sturingsdilemma's die specifiek zijn voor het sturen van regionale netwerken. In beide gevallen gaat het om de vraag hoe te voorkomen is dat bestuurlijke complexiteit toeneemt door regionale netwerken. Bij het eerste dilemma is de oriëntatie verticaal, en gaat het om regionale netwerken als een additionele bestuurlijke 'laag' (*layering*). In het tweede geval is de oriëntatie horizontaal en gaat het over de mate van overlap tussen verschillende regionale netwerken.

3.1 Regionale netwerken als bestuurlijke laag

Een specifiek dilemma bij regionale netwerken is de mate waarin ze functioneren als een bestuurlijke laag tussen de rijksoverheid aan de ene kant en instellingsbesturen aan de andere kant. Dit staat in de internationale literatuur bekend als 'layering' of 'state rescaling' (Brenner, 2009). De mate waarin regionale netwerken als bestuurlijke laag functioneren, hangt samen met de mate waarin netwerken geformaliseerd en geïnstitutionaliseerd zijn. Netwerken kunnen heel informeel georganiseerd zijn, als een platform waar organisaties informatie delen en activiteiten afstemmen. Netwerken kunnen ook sterk geïnstitutionaliseerd zijn, met een eigen bestuur, eigen medewerkers en eigen procedures voor besluitvorming en verantwoording. Kort gezegd is het dilemma: hoe informeler het netwerk, hoe moeilijker zo'n netwerk door de rijksoverheid te sturen is; maar hoe formeler het netwerk, hoe groter de bestuurlijke drukte.

Als in het beleidsdiscours twijfels en bezwaren klinken over 'de regio', dan gaat het vaak over het geïnstitutionaliseerde karakter van regionale netwerken. Een prominente vraag is de legitimiteit van de besluiten die regionale netwerken nemen. Dat speelt bijvoorbeeld bij bestuurlijke besluiten op het gebied van de afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp. Zo vragen Kamerleden zich af

"... veel verschillende bestuurslagen ... Je hebt bijvoorbeeld de gemeenten, regionale verbanden, samenwerkingsverbanden en schoolbesturen. Is de Minister van mening dat er ondanks de verschillende bestuurslagen voldoende democratische controle en controle vanuit de medezeggenschap mogelijk is?"⁷⁹

Vooraf Kamerleden uitte regelmatig hun onvrede over ontwikkelingen die erop wijzen dat regionale netwerken “een extra bureaucratische bestuurslaag”⁸⁰ worden, met “een eigen directeur, staf, raad van toezicht en medezeggenschap”.⁸¹ Het afschaffen van de verplichting dat onderwijsbesturen moeten samenwerken in het kader van passend onderwijs, vindt de Minister voor BVOM “een beetje te wild”.⁸² Waarop een Kamerlid verheldert

“ik zeg niet: stop met samenwerken. Ik heb gevraagd wat er nou gebeurt als we de wettelijke verplichting om een samenwerkingsverband te hebben opheffen. Dan kunnen scholen in een regio zelf kijken hoe ze willen samenwerken, maar hebben we niet meer bij wet verplicht dat we 152 aparte samenwerkingsverbanden hebben met een eigen bestuur, een eigen bureau, een eigen raad van toezicht en een eigen financiële reserve.”⁸³

Al met al lijkt de wens te zijn dat organisaties goed met elkaar samenwerken in regionale netwerken, dat de rijksoverheid invloed kan uitoefenen op die regionale netwerken, dat de legitimatie van besluiten van regionale netwerken geborgd is, maar dat regionale netwerken niet als bestuurlijke laag gaan fungeren. Die wensen zijn niet allemaal gelijktijdig te realiseren, en dat zorgt voor dilemma's.

3.2 Overlap

Waar ‘layering’ bijdraagt aan bestuurlijke complexiteit tussen verschillende bestuurlijke lagen (verticaal), doet gebrek aan overlap in zekere zin hetzelfde maar dan als gevolg van steeds weer verschillend samengestelde regionale netwerken (horizontaal).

Regionale netwerken ontstaan vanuit verschillende motieven (zie § 2.1). Bovendien heeft samenwerking op basis van vrijwilligheid (‘coalition of the willing’) meer kans van slagen dan samenwerking op basis van verplichting (‘coalition of the obliged’) (Harrison, Smith & Kinton, 2017). Daardoor verschillen regionale netwerken van samenstelling en dat draagt bij aan bestuurlijke complexiteit. Dat is te beperken met meer overlap tussen regionale netwerken. Maar dat heeft als keerzijde dat de samenstelling minder goed past bij een specifiek vraagstuk, een meer verplichtend karakter krijgt, en dat het regionale netwerk meer gaat functioneren als additionele bestuurslaag (zie § 3.1). Kort gezegd is het dilemma: hoe beter de samenstelling van het regionale netwerk past bij de opgave, hoe kleiner de overlap tussen netwerken en hoe groter de bestuurlijke complexiteit; maar hoe groter de overlap tussen regionale netwerken, hoe minder de samenstelling past bij een specifieke opgave en hoe meer het netwerk fungeert als additionele bestuurslaag.

Het gebrek aan overlap tussen verschillende regionale netwerken wordt veelvuldig geïdentificeerd door bewindslieden, Kamerleden en beleidsmakers. Bijvoorbeeld als het gaat om de afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp. De verantwoordelijke bewindslieden schrijven:

“Er zijn in het land veel goede initiatieven opgezet waarbij de lokale en regionale onderwijs- en zorgpartijen, ook in het kader van preventie, goed samenwerken. Die samenwerking komt nog niet overal vanzelfsprekend op gang, mede veroorzaakt door de niet altijd optimale regionale indelingen.”⁸⁴

Naast bestuurlijke complexiteit, kan gebrek aan overlap ook het zicht ontnemen van de samenhang tussen een fenomeen waar het ene regionale netwerk over gaat, met een fenomeen waar een ander netwerk over gaat. Bijvoorbeeld tussen een teruglopend budget voor passend onderwijs als gevolg van bekostigingsregels (domein van samenwerkingsverbanden passend onderwijs) en het aantal ontheffingen van de leerplicht (domein van samenwerkende gemeenten). In reactie op vragen uit de Kamer, antwoordt de Minister voor BVOM

“Inmiddels is gebleken dat een analyse naar de relatie tussen een eventuele afname van leerlingen met een leerplichtontheffing en de negatieve verevening in een samenwerkingsverband moeilijk interpreteerbare resultaten oplevert. Dit komt onder andere doordat er verschillende regionale indelingen gelden: het samenwerkingsverband valt niet altijd samen met één gemeente of leerplichtregio.”⁸⁵

Gebrek aan overlap zou zorgen voor “praktische obstakels”⁸⁶ en vraagt veel tijd van bestuurders. In de woorden van de bewindslieden:

“Doordat de regio’s passend onderwijs, RMC-regio’s, jeugdzorgregio’s en arbeidsmarktregio’s soms flink van elkaar verschillen zitten schoolbestuurders en wethouders per onderwerp vaak met verschillende gesprekspartners aan tafel.”⁸⁷

Een breed gedeelde gedachte is dat hoe groter de overlap tussen regionale netwerken, hoe eenvoudiger de samenwerking binnen die netwerken. Zo vragen Kamerleden zich af

“... In hoeverre al die verschillende regio’s (arbeidsmarkt, RMC en jeugdzorg) en samenwerkingsverbanden (po en vo) bijdragen aan de in sommige gevallen moeizame afstemming tussen gemeenten en scholen.”⁸⁸

Ook vragen Kamerleden regelmatig hoe toegewerkt kan worden naar minder bestuurlijke versnippering en meer overlap tussen al die regionale netwerken.

“... Vragen de Ministers of de regionale indelingen ook onderwerp kunnen zijn bij de gesprekken met de Ministers van BZK, VWS, SWZ en de schoolbesturen en gemeenten waarbij naast de eerder genoemde regio’s ook de jeugdzorgregio en samenwerkingsverbanden passend onderwijs worden besproken.”⁸⁹

Bewindslieden onderkennen het punt, maar benadrukken evenzeer hoe lastig het is om meer overlap te realiseren.

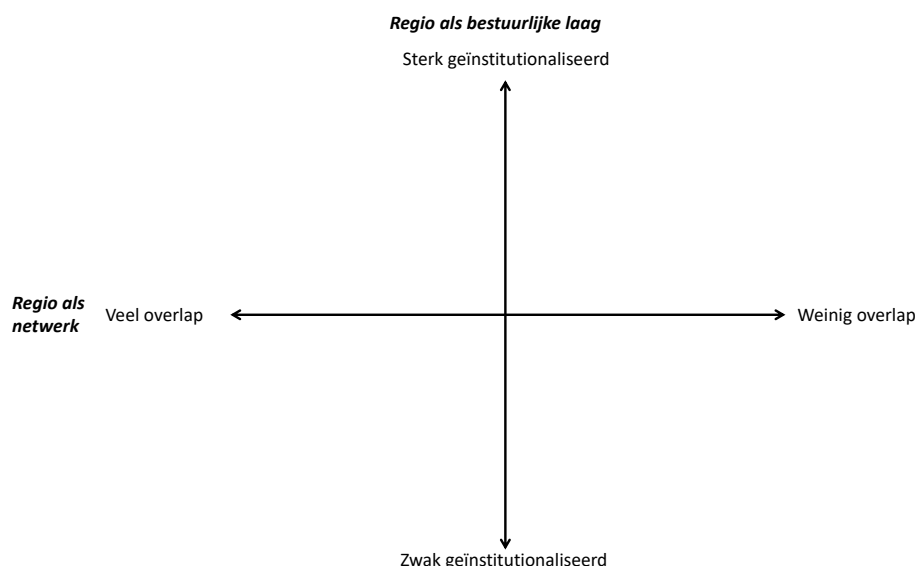
“Inzake de regio-indeling heeft de Kamer natuurlijk een punt. De Kamer zegt dat regio’s in de regio-indeling niet steeds op elkaar aansluiten. Arbeidsmarktregio’s, RMC-regio’s en andere regio’s — ik kan er nog tientallen noemen — zijn vaak niet hetzelfde. ... kunnen we dat nou niet beter op elkaar laten aansluiten? Maar ja, als gemeenten zeggen dat zij toch liever bij een andere regio horen, dan is dat hun goed recht. Overigens blijkt uit de bestuurlijke werkelijkheid van dit land in de afgelopen decennia dat het je nooit lukt om het helemaal passend te krijgen. Want we hebben ook nog veiligheidsregio’s ... jeugdzorgregio’s.”⁹⁰

Tegen deze achtergrond zijn de strategieën rond het ontwerpen van netwerken (zie § 2.3) te beschouwen als manieren waarop de rijksoverheid tracht meer overlap tussen regionale netwerken te creëren door bestaande netwerken uitbreiden met meer taken en actoren. En verschillende regionale netwerken met elkaar te verbinden door meta-netwerken en knooppunten te creëren.

3.3 Samenvatting

Samenvattend kunnen we een horizontale en een verticale dimensie onderscheiden in de specifieke sturingsdilemma's rond de regio. In het verticale vlak speelt het dilemma van *institutionalisering*, of wel de mate waarin een regionaal netwerk opereert als een aparte bestuurlijke laag tussen relatief zelfstandige onderwijsbesturen aan de ene kant en de landelijke overheid aan de andere. Vanuit het perspectief van de rijksoverheid biedt meer institutionalisering meer aangrijpingspunten om invloed uit te oefenen, maar dat komt met de prijs van bestuurlijke drukte. In het horizontale vlak speelt het dilemma van *overlap*, of wel de mate waarin verschillende regionale netwerken dezelfde samenstelling hebben. Een specifieke, opgave-gerichte samenstelling geeft in beginsel meer kans op het realiseren van beoogde resultaten, maar dat leidt onherroepelijk tot een bestuurlijke lappendeken die vervolgens weer met elkaar verbonden moet worden.

Overzicht: horizontale en verticale dimensies van de regio



4. Conclusies

De analyse van het beleidsdiscours rond de regio resulteert in vijf conclusies.

1. 'De regio' is vanuit het perspectief van de overheid onmiskenbaar een **vorm van sturing**.
2. Sturen met regionale netwerken is vooral **sturen op samenwerking** tussen organisaties. De oproep tot samenwerking komt met name voort uit: een publiek belang dat groter is dan de optelsom van afzonderlijke instellingsbelangen; een schaalvraagstuk, waarbij een oplossing een grotere schaal vereist dan de schaal van een instelling; of een vraagstuk waarvoor afstemming tussen beleidsterreinen vereist is.
3. De manier waarop de rijksoverheid regionale netwerken stuurt is zeer gevarieerd, zowel in vorm als in gradatie. De **vorm varieert** van indirecte tot directe sturing en is te typeren als een (een mix van) sturingsstrategieën, die te categoriseren zijn als het *framen* van netwerken, het ontwerpen van netwerken en het ondersteunen van netwerken. De **gradatie varieert** van vrijblijvende positieve vermelding tot onwelgevallige wettelijke verplichtingen omtrent samenstelling, inrichting en verantwoording.
4. Bij het sturen van regionale netwerken heeft de overheid te maken met dezelfde **sturingsdilemma's** die optreden bij de sturing van relatief autonome onderwijsbesturen ('sturen van autonomie').
5. Daarnaast ontstaan bij regionale netwerken **specifieke sturingsdilemma's** die te maken hebben met **bestuurlijke complexiteit**. Ten eerste ontstaat de vraag of en zo ja hoe regionale netwerken als additionele bestuurlijke laag moeten fungeren tussen rijksoverheid en instellingsbesturen (verticaal, *layering*). Ten tweede ontstaat de vraag in welke mate verschillende regionale netwerken elkaar moeten overlappen (horizontaal, overlap).

Literatuur

- Brenner, N. (2009). Open questions on state rescaling. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2, 123–139.
- Frissen, P, Steen, M. van der, Noordegraaf, M., Hooge, E.H. & Jong, I. de (2016). *Autonomie in afhankelijkheid*. Verbeteren van onderwijskwaliteit via krachtige koppelingen. Den Haag / Utrecht / Tilburg: NSOB / Universiteit Utrecht / TIAS School for Business and Society, Tilburg University.
- Gjaltema, J., Biesbroek, R. & Termeer, K. (2020). From government to governance ... to meta-governance: a systematic literature review, *Public Management Review*, 22:12, 1760-1780.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1648697>
- Harrison, J., Smith, D. P., & Kinton, C. (2017). Relational regions ‘in the making’: institutionalizing new regional geographies of higher education, *Regional Studies*, 51(7), 1020-1034.
<https://doi.org/10.1080/00343404.2017.1301663>
- Hooge, E.H. (2013). *Besturing van autonomie*. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties. Oratie. Tilburg: Tilburg University.
- Hooge, E.H. (2017). *Sturingsdynamiek in onderwijs op stelselniveau*. Lenige netwerksturing door de overheid. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.
- Hooge, E.H., Sluis, M. van der & Waslander, S. (2017). *Krachtige koppels*. Hoe de overheid zich kan verhouden tot autonome netwerken van scholen. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.
- Hooge, E.H., Waslander, S. & Theisens, H.C. (2021). The many shapes and sizes of meta-governance. An empirical study of strategies applied by a well-advanced meta-governor; the case of Dutch central government in education, *Public Management Review*.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1916063>
- Hysing, E. & Lundberg, E. (2015). Making governance networks more democratic: lessons from the Swedish governmental commissions, *Critical Policy Studies*, 10:1, 21-38.
<https://doi.org/10.1080/19460171.2014.988163>
- Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (eds.) (1997). *Managing Complex Networks*. London: Sage Publications.
- Klaster, E. (2015). *Toward more effective regional networks*. A multi-method study on top-down stimulated networks within the Dutch public-policy areas of education and employment. PhD Leidschendam.
- Theisens, H.C., Hooge, E.H. & Waslander, S. (2016). Steering dynamics in complex education systems. An agenda for empirical research, *European Journal of Education*, 51:4, 463-477.
- Waslander, S. (2020). *Passend onderwijs in pers en politiek. 1.8.2014 – 1.8.2019*. Eindrapport. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.
- Wilson, C.E., Morrison, T.H. & Everingham, J.A. (2018). Multi-Scale Meta-Governance Strategies for Addressing Social Inequality in Resource Dependent Regions. *Sociologia Ruralis*, 58:3, 500-552.
<https://doi.org/10.1111/soru.12189>

Bijlage: methode van onderzoek

In de analyse van het beleidsdiscours ligt de focus op de inhoudelijke thema's passend onderwijs en innovatie. Deze keuze is gemaakt omdat het empirische deel van het onderzoek (Deelproject 2 van Sturen met ruimte) zich richt op regionale netwerken op het gebied van passend onderwijs en innovatie. Deze bijlage beschrijft achtereenvolgens de dataverzameling, de manier waarop de data is gecodeerd en vervolgens geanalyseerd.

Dataverzameling

Voor de twee inhoudelijke thema's is bij de dataverzameling een verschillende weg bewandeld. Voor het thema passend onderwijs is gebruik gemaakt van een reeds beschikbaar databestand; voor het thema innovatie is een nieuw databestand opgebouwd.

Passend onderwijs: secundaire analyse

Als onderdeel van de langlopende evaluatie Passend onderwijs is een apart deelproject uitgevoerd om het politieke debat over passend onderwijs te volgen (Waslander, 2020). Daartoe werden alle parlementaire documenten tussen 1 augustus 2014 en 1 augustus 2019 verzameld waarin melding werd gemaakt van passend onderwijs. Het bestand bestaat uit beleidsbrieven van bewindslieden aan de Kamer, handelingen van debatten, verslagen van schriftelijke en mondelinge overleggen, vragen van Kamerleden en bijbehorende antwoorden van bewindslieden, ingediende moties en stemmingen over die moties. Het totale bestand omvat 1045 documenten.

Vanwege de omvang van het reeds opgebouwde bestand, is voor het analyseren van het beleidsdiscours rond de regio een selectie gemaakt. Documenten uit de twee meest recente en beschikbare jaren zijn geselecteerd, dus van 1 augustus 2017 tot 1 augustus 2019. Deze selectie omvat **N=151 documenten**, voornamelijk beleidsbrieven van bewindslieden aan de Tweede Kamer, handelingen van overleggen, vragen van Kamerleden en antwoorden van bewindslieden, en moties.

Innovatie: aanvullende dataverzameling

Voor het thema innovatie is aanvullende data verzameld. Hierbij is dezelfde werkwijze gevolgd als bij het reeds opgebouwde databestand rond passend onderwijs. Op de site officielebekendmakingen.nl werd gezocht naar documenten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap met als trefwoord innovatie. Net als bij het thema passend onderwijs, werden documenten uit de twee meest recente beschikbare jaren geselecteerd, in dit geval de periode van 1 augustus 2019 tot 1 augustus 2021.

De eerste selectie van N=168 documenten is vervolgens opgeschoond. Zo werden herdrukken van handelingen, zeer korte aankondigingen van bewindslieden - bijvoorbeeld de mededeling dat antwoorden op Kamervragen later komen - en documenten over dierproeven en gegevensverwerking uit de selectie verwijderd. Er is nadrukkelijk géén

nadere selectie gemaakt op type onderwijs; in de uiteindelijke selectie zijn documenten opgenomen over kinderopvang, funderend onderwijs, beroepsonderwijs en hoger onderwijs. Het uiteindelijke bestand omvat **N=69 documenten**, wederom voornamelijk beleidsbrieven, handelingen van overleggen, vragen en antwoorden.

Coderen

De geselecteerde documenten zijn ingevoerd in MaxQDA, een software programma voor het ondersteunen van kwalitatieve analyses. Omwille van verwerkingstijd tijdens het analyseren, is met twee databestanden gewerkt.

Tekstfragmenten zijn automatisch gecodeerd met de functie MaxDictio. De kern van de codering bestaat uit de term 'regio'. Omdat de letterlijke term 'regio' veel vervuiling geeft, is een specifiekere lijst gemaakt, zodat alle passages met de volgende termen zijn gecodeerd:

- in de regio
- regio's
- regionaal
- regionale

Om te checken of op deze wijze alle relevante passages opgespoord zouden worden, zijn daarnaast diverse andere termen uitgetoetst. Bijvoorbeeld: de term 'schaal' leidt tot aanzienlijke vervuiling in de resultaten als gevolg van discussies over loonschalen en aanduidingen als groot- en kleinschalig. Voor ons doel hier levert dat nauwelijks aanvullende relevante passages op. Hetzelfde geldt voor de term 'landelijk'. Wat het meest bleek toe te voegen is de term 'lokaal'. Om vervuiling met klaslokaal te vermijden, is een specifiekere lijst gemaakt, zodat passages met de volgende termen zijn gecodeerd:

- lokaal niveau
- lokale
- plaatselijke

Bij het automatisch coderen zijn passages gecodeerd met bovengenoemde termen inclusief een aantal zinnen voor, en een aantal zinnen achter de betreffende term.

Tabel 1. Aantal gecodeerde fragmenten

<i>Aantal gecodeerde fragmenten</i>	<i>Passend onderwijs</i>	<i>Innovatie</i>
<i>Regio</i>	760	311
<i>Lokaal</i>	181	46
<i>Totaal</i>	941	357

Analyseren

Alle gecodeerde passages zijn vervolgens stapsgewijs geanalyseerd. Indien nodig werd het oorspronkelijke document geraadpleegd voor de bredere context waarin iets is geschreven of gezegd.

Stap 1: analyse van betekenisvelden

Om te beginnen is gekeken welke betekenis de term 'regio' had in de gecodeerde passages. Die betekenissen zijn op inductieve wijze gegroepeerd. Dat mondde uit in drie betekenisvelden:

- Samenwerking tussen organisaties
- Concreet en praktisch
- Recht doen aan verschillen

Paragraaf 1 van het rapport licht deze velden nader toe.

Stap 2: nadere analyse betekenisveld samenwerking

Het betekenisveld over samenwerking tussen organisaties komt als meest prominente uit de analyses en is ook het meest relevant voor het onderzoek Sturen met ruimte. In de tweede stap zijn passages op inductieve wijze specifieker gecodeerd. Daarbij lieten we ons nadrukkelijk inspireren op de conceptualisering van de regio als 'scalar practices', zoals beschreven in de literatuurstudie. Op basis van dat perspectief zochten we in de teksten naar manieren waarop de rijksoverheid invloed tracht uit te oefenen opdat organisaties gaan samenwerken. Werkende weg leidde dat tot een lijst met steeds verfijndere categorieën, zoals de rijksoverheid die een appèl doet op organisaties, wetgeving verandert of subsidies verleent. In deze stap van de analyse hebben we regelmatig de oorspronkelijke, hele documenten geraadpleegd. Vooral de woordelijke verslagen van overleg tussen bewindspersonen en Kamerleden, en de schriftelijke uitwisseling van Kamervragen en antwoorden. Met name deze documenten gaven goede voorbeelden van manieren waarop de rijksoverheid invloed tracht uit te oefenen, zoals rijksambtenaren die met een specifiek doel organisaties bezoeken.

Stap 3: ordenen resultaten

In de laatste stap van de analyse zochten we naar de meest passende ordening van de onderscheiden categorieën. Aanvankelijk werkten we met het klassieke onderscheid tussen communicatieve, financiële en juridische vormen van sturing. Dat bleek niet te werken, omdat veel vormen van beïnvloeding die we in de documenten aantroffen niet in die indeling zijn onder te brengen. Een nadere ordening op basis van het onderscheid tussen een logica van equivalentie en een logica van verschil bleek lastig te maken. Vaak is niet zo duidelijk of de rijksoverheid een hiërarchische of juist een gelijkwaardige positie inneemt ten opzichte van 'de regio'.

In eerder onderzoek naar sturing in het Nederlandse onderwijs, maakten we een onderscheid tussen netwerk-ontwerp, netwerk-framing en netwerk-ondersteuning strategieën (Hooge, Waslander & Theisens, 2021). Dat onderscheid bleek de vormen van sturing die we hier aantreffen ook het best te kunnen ordenen.

Zo kwamen we uiteindelijk uit op onderstaande ordening. Daarin maken we een onderscheid tussen twee hoofdcategorieën van directe en indirecte sturing. Met daarbinnen een aantal specifieke subcategorieën.

Overzicht: vormen van sturing in de relatie tussen rijksoverheid en regionale netwerken

Hoofdcategorie	Vormen
Indirecte sturing	Via een andere organisatie
	Via meerdere organisaties (sturingsnetwerken)
Directe sturing regionale netwerken	
Framen van netwerken	Gezamenlijke doelen, wederzijdse afhankelijkheid
	Aandacht geven
	Appel doen op
	Activeren
	Urgentie aangeven
	Aanspreken op
	Responsibiliseren
Ontwerpen van netwerken	Samenstelling wettelijk vastleggen
	Samenstelling verbreden
	Netwerken verbinden (meta-netwerken of knooppunten creëren)
Ondersteunen van netwerken	Een rol zien voor de rijksoverheid
	Adviseren (o.a. zelf meedenken, inrichten helpdesk)
	Informatie delen, instrumenten aanreiken (o.a. goede voorbeelden, handreiking)
	Kennis ontwikkelen (onderzoek laten doen)
	Kennisdeling organiseren (o.a. conferentie organiseren)
	Kennisdeling faciliteren (o.a. via taak bestaande organisatie, oprichten nieuwe organisatie)
	Concrete hulp bieden (o.a. procesbegeleiders, juridische hulp)
	Financiering (o.a. subsidies met en zonder voorwaarden)
	Wet- en regelgeving (o.a. verplichtingen opleggen en afschaffen)

Noten

- ¹ Verslag van een algemeen overleg tussen de vaste commissie OCW met de Minister voor BVOM, Tweede Kamer, 31 289, nr. 386.
- ² O.a. door een Kamerlid tijdens de behandeling van de begroting van het Ministerie van OCW 2020, 20-n1.
- ³ Beleidsreactie van de Minister voor Basis en Voortgezet Onderwijs en Media op het advies van de commissie-Dijkgraaf. De Minister stelde de commissie in om hem te adviseren over de manier waarop schoolbesturen beter in staat gesteld kunnen worden om zorg te dragen voor toekomstbestendig onderwijs in regio's met leerlingendaling. Tweede Kamer, 31 289, nr. 393.
- ⁴ Kamerlid tijdens een algemeen overleg tussen de vaste commissie voor OCW met de Minister van OCW en de Minister voor BVOM. Tweede Kamer, 31 293, nr. 407.
- ⁵ o.a. Behandeling van een wetswijziging inzake regionale samenwerking voortijdig schoolverlaten en jongeren in een kwetsbare positie, Tweede Kamer, 62-8.
- ⁶ Brief van de Ministers van OCW en voor BVOM, Tweede Kamer, 31 293, nr. 387.
- ⁷ Verslag van een debat over de resultaten van de JOB-monitor en het toelatingsbeleid in het mbo, Tweede Kamer, 72-32.
- ⁸ Brief van de Ministers voor BVOM, van VWS en voor Rechtsbescherming, Tweede Kamer, 26 695, nr 123.
- ⁹ Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid met de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister van VWS. Tweede Kamer, 28 345, nr. 222.
- ¹⁰ In een debat over de evaluatie van de Jeugdwet, Tweede Kamer, 97-13.
- ¹¹ Schriftelijke antwoorden van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op vragen gesteld in de eerste termijn van de behandeling van de Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het jaar 2019.
- ¹² Verslag van een debat over de resultaten van de JOB-monitor en het toelatingsbeleid in het mbo, Tweede Kamer, 72-32.
- ¹³ Verslag van een debat over de resultaten van de JOB-monitor en het toelatingsbeleid in het mbo, Tweede Kamer, 72-32.
- ¹⁴ Commissie Dijkgraaf (2019). De laatste school? Advies over de aanpak van de gevolgen van leerlingendaling in het voortgezet onderwijs. blg-875613
- ¹⁵ Beleidsreactie van de Minister voor BVOM, Tweede Kamer, 31 289, nr. 393.
- ¹⁶ Dashboard sectorakkoord vo 2017, Tweede Kamer, 31293 – 383, bijlage 828710; Verslag van een schriftelijk overleg tussen de vaste commissie voor OCW en de Minister voor BVOM, 31 293 en 31 289, nr 410.
- ¹⁷ Ibid.
- ¹⁸ Brief van de staatssecretaris van OCW, Tweede Kamer, 26695 nr 108; Thuiszitterspact 13-6-2016 ondertekend door PO-Raad, VO-raad, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Ministerie van Veiligheid en Justitie; Brief van de Minister voor BVOM, Tweede Kamer, 26695 nr 121, met bijlage 833573.
- ¹⁹ Ook voor oplossingen van het lerarentekort wordt gedacht aan een aanjager. Zie ook verslag van een debat over leraren op 19 februari 2020, Tweede Kamer, 56-9.
- ²⁰ Brief van de Minister voor BVOM, Tweede Kamer, 26 695 nr. 121; Brief van de Ministers voor BVOM, van VWS en voor Rechtsbescherming, Tweede Kamer, 26 695 nr 123.
- ²¹ Ingrado is de vereniging voor leerplicht en RMC, de Regionale Meld- en Coördinatiepunten voor voortijdig schoolverlaters. Nederland telt 40 RMC's.
- ²² Brief van de Ministers voor BVOM, van VWS en voor Rechtsbescherming, Tweede Kamer, 26 695 nr 123.
- ²³ Behandeling en voortgezette behandeling van de begroting van het Ministerie van OCW voor het jaar 2020, Tweede Kamer, 20-6 en 21-10.
- ²⁴ Verslag van een algemeen overleg tussen de vaste commissie OCW en de Ministers van OCW en voor BVOM, Tweede Kamer, 31 293 en 31 289, nr 407.
- ²⁵ Ibid.
- ²⁶ Verslag van een schriftelijk overleg van de vaste commissie OCW met de Minister voor OCW, Tweede Kamer, vergaderjaar, 35 000 VIII, nr 113.

- ²⁷ Brief van de Minister en Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over Leven lang leren, Tweede Kamer, 30012 nr 120.
- ²⁸ Brief van de Minister van OCW over beroepsonderwijs en volwassenen educatie, Tweede Kamer, 31 524, nr. 480.
- ²⁹ Verslag van een algemeen overleg “Werken in het onderwijs” van de vaste commissie van OCW met de Minister van OCW en de Minister voor BVOM, Tweede Kamer, 27 923, nr. 337.
- ³⁰ Rond innovatie figureren er vele voorbeelden van regionale initiatieven in beleidsbrieven, bijvoorbeeld rond kunstmatige intelligentie, regionale werkplaatsen, regionale samenwerking tussen kennisinstellingen, bedrijven (en overheden), enzovoorts. o.a. Vragen en antwoorden van de vaste commissie OCW en de Minister van OCW en de staatssecretaris van EZ en Klimaat, Tweede Kamer, 1381; 3950; Brief van de Ministers van SZW en OCW over leven lang leren, 30 012, nr. 135; debat over de begroting van het Ministerie van OCW 2020, 35 300 (VIII), 21-10.
- ³¹ Brief van de Minister voor BVOM, Tweede Kamer, 31 289, nr. 393.
- ³² Brief van de Minister van OCW mede namens de Minister voor BVOM, Tweede Kamer, 34 812, nr 8.
- ³³ Brief van de Minister van OCW mede namens de Minister voor BVOM, Tweede Kamer, 31 293 en 31 289, nr. 408.
- ³⁴ Bijvoegsel met schriftelijke antwoorden van de Minister en Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op vragen gesteld tijdens de begrotingsbehandeling, 35000-XV. bijlage 869473.
- ³⁵ Verslag van een schriftelijk overleg Voortgezet Onderwijs, 31 289, nr. 371.
- ³⁶ Zie ook Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie OCW met de Ministers van OCW en voor BVOM over Werken in het onderwijs, Tweede Kamer, 27 923, nr. 383
- ³⁷ Verslag van een algemeen overleg Primair en Voortgezet Onderwijs van de vaste commissie voor OCW met de Minister van OCW en de Minister voor BVOM, 31 293 en 31 289, nr. 407.
- ³⁸ Brief van de Minister voor BVOM, Tweede Kamer, 31 289, nr. 393.
- ³⁹ Ibid.
- ⁴⁰ Verslag van het VAO Passend onderwijs, Tweede Kamer, 102-6.
- ⁴¹ Vragen gesteld door leden der Kamer met de daarop door de regering gegeven antwoorden over transparantie en reserves bij samenwerkingsverbanden, 889.
- ⁴² Vragen gesteld door leden der Kamer met de daarop door de regering gegeven antwoorden, over een immens lerarentekort op de Amsterdamse basisscholen, 3156.
- ⁴³ Debat regionale samenwerking voortijdig schoolverlaten en jongeren in een kwetsbare positie, 34 812, TK 62-8.
- ⁴⁴ Brief van de Minister en Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over Leven lang leren, Tweede Kamer, 30 012 nr 120.
- ⁴⁵ Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie OCW met de Minister van OCW en de Minister voor BVOM, over werken in het onderwijs, 27 923, nr. 383.
- ⁴⁶ Vragen gesteld door de leden der Kamer met de daarop door de regering gegeven antwoorden over het bericht dat een experimentele klas voor hoogbegaafde leerlingen in haar voortbestaan wordt bedreigd, 992.
- ⁴⁷ Vragen gesteld door de leden der Kamer met de daarop door de regering gegeven antwoorden over een weeffout in de wet op financiering van het Passend onderwijs, 3064.
- ⁴⁸ Vragen gesteld door de leden der Kamer met de daarop door de regering gegeven antwoorden over het bericht dat de dagbehandeling voor kinderen met autisme in gevaar is door bezuinigingen, 3229.
- ⁴⁹ Vragen gesteld door de leden der Kamer met de daarop door de regering gegeven antwoorden over het bericht dat een experimentele klas voor hoogbegaafde leerlingen in haar voortbestaan wordt bedreigd, 992.
- ⁵⁰ Vragen gesteld door de leden der Kamer met de daarop door de regering gegeven antwoorden over de dyslexie-industrie, 3988.
- ⁵¹ Brief van de Minister en Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over Leven lang leren, Tweede Kamer, 30012 nr 120.
- ⁵² Brief van de Minister voor BVOM, Tweede Kamer, 31 289, nr. 393.
- ⁵³ O.a. Brief van de Minister voor BVOM, Primair onderwijs, Voortgezet onderwijs, Passend onderwijs, Tweede Kamer, 31 293, 31 289 en 31 497, nr. 573.

- ⁵⁴ Vragen gesteld door de leden der Kamer met de daarop door de regering gegeven antwoorden over de dyslexie-industrie, 3988.
- ⁵⁵ Behandeling van een wetswijziging inzake regionale samenwerking voortijdig schoolverlaten en jongeren in een kwetsbare positie, Tweede Kamer, 62-8.
- ⁵⁶ Ibid.
- ⁵⁷ Ibid.
- ⁵⁸ Brief van de Minister voor BVOM, Voortgezet Onderwijs, 31 389, nr. 375.
- ⁵⁹ Ibid.
- ⁶⁰ Vragen gesteld door de leden der Kamer met de daarop door de regering gegeven antwoorden over een school in Nijmegen, 2556.
- ⁶¹ Brief van de Minister voor BVOM, Tweede Kamer, 31 289, nr. 393.
- ⁶² O.a. Begroting Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2019. Tweede Kamer, 35 000 VIII, nr 2; Brief van de Minister van OCW, Tweede Kamer, 31 524, nr. 483; 31 524, nr. 441; Brief van de Minister voor BVOM, Tweede Kamer, 31 289, nr. 480.
- ⁶³ Zie bv Verslag van een algemeen overleg tussen de vaste commissie OCW en de Minister voor BVOM, Tweede Kamer, 27 923, nr. 383.
- ⁶⁴ Brief van de Minister en Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over Leven lang leren, Tweede Kamer, 30012 nr 120.
- ⁶⁵ Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie OCW met de Minister van OCW en de Minister voor BVOM, over werken in het onderwijs, 27 923, nr. 356.
- ⁶⁶ Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie OCW met de Minister van OCW en de Minister voor BVOM, over werken in het onderwijs, 27 923, nr. 337.
- ⁶⁷ Ibid.
- ⁶⁸ Ibid.
- ⁶⁹ Bijvoorbeeld in het geval van samenwerking tussen: praktijkonderwijs en roc's (Verslag van een algemeen overleg tussen de vaste commissie voor OCW, de vaste commissie voor LNV, de vaste commissie I&W en de vaste commissie voor SZW met de Ministers van OCW en voor BVOM over beroepsonderwijs en volwassenen educatie, 31 525, nr. 486); besturen in het funderend onderwijs voor het oplossen van het lerarentekort (Verslag van een algemeen overleg tussen de vaste commissie OCW en de Ministers van OCW en voor BVOM over werken in het onderwijs, 27 923, nr. 383); mbo-besturen die afspraken moeten maken om in krimpregio's een breed aanbod aan opleidingen in stand te houden (Wet bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs, 35 606, nr. 89).
- ⁷⁰ Verslag van een algemeen overleg tussen de vaste commissie OCW en de Ministers van OCW en voor BVOM over werken in het onderwijs, 27 923, nr. 383.
- ⁷¹ Ibid.
- ⁷² Vragen gesteld door de leden der Kamer met de daarop door de regering gegeven antwoorden over leerlingen die worden uitgeschreven op school, 3167.
- ⁷³ Verslag van een schriftelijk overleg van de vaste commissie voor OCW met de Ministers van OCW en voor BVOM, Tweede Kamer, 31 293 en 31 289, nr. 427.
- ⁷⁴ Gewijzigde motie van het lid Rudmer Heerma c.s., 31 497, nr. 307.
- ⁷⁵ Bijvoorbeeld: motie van de leden Grashoff en Siderius, 31 497, nr. 225.
- ⁷⁶ Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie OCW met de Minister van OCW en de Minister voor BVOM, over werken in het onderwijs, 27 923, nr. 356.
- ⁷⁷ Wetgevingsoverleg over de Wet bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs, 35 606, nr. 89.
- ⁷⁸ Memorie van toelichting bij wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet medezeggenschap op scholen in verband met het afschaffen van de fusietoets in het funderend onderwijs. Tweede Kamer, 35 104, nr. 3.
- ⁷⁹ Verslag van een schriftelijk overleg van de vaste commissie voor OCW met de Ministers van OCW en voor BVOM, Tweede Kamer, 31 293 en 31 289, nr. 427.
- ⁸⁰ Motie van de leden Westerveld c.s., 31 497, nr. 320.
- ⁸¹ Motie van de leden Westerveld c.s., 31 497, nr. 287.
- ⁸² Voortgezette behandeling van de begroting voor het Ministerie van OCW 2019, Tweede Kamer, 18-7.
- ⁸³ Ibid.

- ⁸⁴ Verslag van een schriftelijk overleg van de vaste commissie voor OCW met de Ministers van OCW en voor BVOM, Tweede Kamer, 31 293 en 31 289, nr. 427.
- ⁸⁵ Lijst van vragen en antwoorden, vaste commissie OCW en de Minister voor BVOM inzake schoolverzuim en vrijstellingen funderend onderwijs, Tweede Kamer, 26 695, nr. 122.
- ⁸⁶ Behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake regionale samenwerking voortijdig schoolverlaten en jongeren in een kwetsbare positie, Tweede Kamer, 34 812, nr. 62.
- ⁸⁷ Brief van de Ministers van OCW en voor BVOM, Tweede Kamer, 31 293 en 31 289, nr. 387.
- ⁸⁸ Verslag van een schriftelijk overleg van de vaste commissie voor OCW met de Ministers van OCW en voor BVOM, Tweede Kamer, 31 293 en 31 289, nr. 427.
- ⁸⁹ Ibid.
- ⁹⁰ Behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake regionale samenwerking voortijdig schoolverlaten en jongeren in een kwetsbare positie, Tweede Kamer, 34 812, nr. 62.