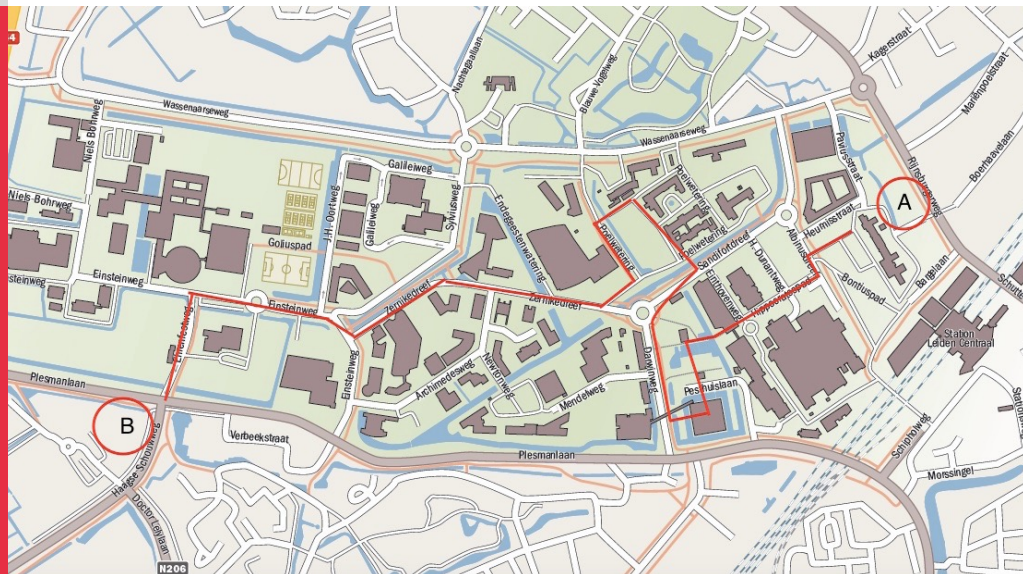


Goed bestuur in de kenniseconomie?

Kernwaarden van good governance afgewogen op het Leiden Bio Science park



**LEIDEN
BIO SCIENCE
PARK**



Mike Marselis
Masterscriptie Bestuur en Beleid
31 Augustus 2016



Universiteit Utrecht

Goed bestuur in de Kenniseconomie?

Kernwaarden van good governance afgewogen op het Leiden Bio Science Park

Universiteit Utrecht

Departement Bestuurs- en Organisationswetenschappen
Master Bestuur en Beleid

Mike Marselis

3532488

m.d.marselis@outlook.com

Eerste begeleider: Dr. Thomas Schillemans

Tweede beoordelaar: Dr. Harmen Binnema

6 oktober, 2016

Voorwoord

Eindelijk. Het is klaar. Het heeft even mogen duren, maar mijn laatste wapenfeit aan de universiteit heeft u nu voor zich. Het was geen makkelijk proces, dus des te leerzaam. Van begin af aan was het moeizaam een focus te vinden voor mijn onderzoek. Er is zoveel interessants aan de wereld. Er is zoveel om te onderzoeken. Zelfs midden in het onderzoeksproces bleek het afbakenen van dit enorme project moeilijker dan van tevoren gedacht. Het aantal invalshoeken was zo breed, dat ik moeite had om één richting te bepalen. Een begeleider beschreef dit treffend als volgt; “wandeland naar de top van de ene berg keek ik om mij heen en zag een andere mooie berg. Vervolgens liep ik naar beneden om toch maar een kijkje te nemen op die andere berg, om daar weer tot de conclusie te komen dat die andere berg toch beter was”. Na lang spartelen werd de focus definitief verlegd. Uiteindelijk bleek toch voornamelijk de driedelige samenwerking van onderwijsinstellingen, overheid en ondernemingen een hoek die mijn specifieke interesse trok.

Wat voor u ligt is het resultaat van eindeloos ploeteren in de ellendige eenzaamheid van het schrijven van een scriptie. Het was bovenal ook een persoonlijk gevecht met mezelf. Om het te zeggen als Paulien Cornelissen; “Zo’n scriptie is zeg maar echt niet mijn ding”. Toch heb ik ‘m over de eindstreep weten te trekken. Daar ben ik dan wel een beetje trots op. Maar ik heb het gelukkig niet alleen hoeven doen. Ik neem daarom even kort de ruimte een aantal mensen te noemen die van grote waarde zijn geweest voor de totstandkoming van dit stuk. Beginnend bij mijn scriptiebegeleider Thomas Schillemans, die mij op het juiste moment bevestiging gaf over de inhoud van mijn stuk om weer het vertrouwen te winnen in een goede afronding van dit project. Daarnaast noteer ik natuurlijk mijn vrienden Onno, Rens, Bonno, Julius en Thom. Hun humor, inzet en mentale ondersteuning hebben mij enorm geholpen tijdens de zware laatste loodjes. Tot slot wil ik graag officieel nog mijn respondenten bedanken voor het vrijmaken van hun tijd en het nemen van de moeite om met mij over dit interessante onderwerp te spreken.

Waarvan akte.

Waarvoor dank.

Mike Marselis,

Utrecht, oktober 2016

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	1
Inhoudsopgave.....	2
H1 Inleiding.....	4
1.1 Probleemstelling.....	5
1.2 Wetenschappelijke relevantie.....	6
1.3 Maatschappelijke relevantie.....	6
H2 Wat is het Leiden Bio Science Park?.....	7
2.1 Feiten en cijfers.....	7
2.2 Geschiedenis en ontwikkeling van het park.....	9
H3 Theoretisch Kader.....	13
3.1 Governance.....	15
3.1.1 Wat is governance?.....	16
3.1.2 Voor- en nadelen van governance.....	22
3.2 Urban governance.....	27
3.2.1 Vier ideaaltypen van urban governance.....	27
3.2.2 Regionale kenniseconomie en clustering.....	29
3.2.3 Tussenconclusie.....	32
3.3 Triple Helix samenwerking.....	33
3.3.1 Wat is een Triple Helix?.....	33
3.3.2 Hoe ontstaat een Triple Helix?.....	35
3.3.3 Tussenconclusie.....	37
3.4 Good governance.....	38
3.4.1 Op weg naar 'good' governance.....	38
3.4.2 Wat biedt good governance dit onderzoek?.....	42
3.5 Operationalisatie.....	43
3.5.1 Kernwaarden 'goed' bestuur.....	43
3.5.2 Ideaaltypen van urban governance vormen.....	43
3.5.3 Drie configuraties van netwerk-governance.....	44
H4 Methodologische verantwoording.....	45
4.1 Wetenschappelijke benadering.....	45
4.2 Onderzoeksstrategie.....	45
4.2.1 Enkelvoudige gevalstudie.....	45
4.2.2 Casusselectie.....	46

4.3 Methoden voor dataverzameling.....	47
4.2.1 Interviews.....	47
4.2.2 Documentanalyse.....	49
4.4 Technieken voor data-analyse.....	51
4.5 Betrouwbaarheid en Validiteit.....	52
H5 Analyse.....	53
5.1 Wat wordt er in het cluster ondernomen?.....	53
5.1.1 Actorensca.....	53
5.1.2 Zes hoofdlijnen voor clusterontwikkeling.....	58
5.1.3 Tussenconclusie.....	60
5.2 Hoe verloopt de samenwerking?.....	61
5.2.1 Onderlinge verhoudingen.....	61
5.2.2 Foundation als formeel middelpunt?.....	63
5.2.3 Tussenconclusie.....	65
5.3 Analyse van good governance.....	67
5.3.1 Effectiviteit.....	67
5.3.2 Responsiviteit.....	70
5.3.3 Behoorlijkheid.....	72
5.3.4 Veerkracht.....	73
5.3.5 Tegenwicht.....	74
5.3.6 Tussenconclusie.....	75
H6 Conclusie.....	78
H7 Discussie.....	81
Lessen voor Leiden Bio Science Park?.....	81
Lessen voor onderzoek naar (good) governance.....	81
Literatuurlijst.....	82

H1 | Inleiding

“(..) ‘Het Silicon Valley van’: toverwoorden. De aantrekkingskracht van de Californische vallei is mythisch. (...) Dus koestert een groot aantal steden en regio’s dezelfde wens: een hub (knooppunt) worden voor tech-startups.”

(Van der Waals, 2014)

Het ongekende economische succes van het Amerikaanse ICT-cluster ‘Silicon Valley’ spreekt sterk tot de verbeelding. De bekendste hightechbedrijven ter wereld zijn er groot geworden en hebben er hun hoofdkantoor gevestigd, evenals duizenden beginnende bedrijfjes die in het kielzog van deze enorme ondernemingen ook hopen uit te groeien tot bepalende multinationals. Start-ups en innovatie zijn de (nieuwe) toverwoorden voor economische groei en zijn in trek bij beleidsmakers. Zoals bovenstaande quote uit *Vrij Nederland* weergeeft, blijkt dat ook veel Nederlandse steden proberen een eigen Silicon Valley te realiseren, in de hoop de regionale economie een vergelijkbare impuls te geven. Om deze omgeving te creëren, dient de overheid samen te werken met diverse niet-publieke actoren.

Op alle beleidsniveaus heeft men het belang van de regio in de algemene ontwikkeling van de kenniseconomie en de concurrentiekracht van een land zien toenemen. Volgens de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (AWTI) komt dit doordat *‘innovatie en economische groei steeds meer plaatsvinden in fluïde netwerken waarin vertrouwen en elkaar kennen een grote rol speelt. Dat is op een kleinere dan nationale schaal, de regio of stad, eerder en sterker aanwezig’* (AWTI, 2014, p. 7). Steden zouden pragmatischer zijn dan nationale overheden, omdat men beter op de hoogte is van de behoeften van de lokale markt. Dit wordt onder meer verklaard door de navolging van het gedachtegoed van gerenommeerd econoom Michael Porter¹ sinds het laatste kwart van de vorige eeuw. Verondersteld wordt dat de fysieke clustering van bedrijvigheid binnen een specifieke (gespecialiseerde) sector gezamenlijke economische voordelen levert. Door samenwerking en kennisdeling te bevorderen, kan innovatie worden versterkt en tot nieuwe producten of diensten leiden. Door de clustering te linken aan een specifieke sector, probeert men in het betreffende gebied een voorsprong te verwezenlijken ten opzichte van concurrerende regio’s. Dit maakt het aantrekkelijk voor externe partijen om zich ook in het cluster te vestigen, wat de regionale kenniseconomie weer verder versterkt.

De groeiende gespecialiseerde werkgelegenheid trekt (veelal) hoogopgeleide werknemers naar de regio, de door Richard Florida² geroemde ‘creatieve klasse’ (Florida, 2002; van Katwijk & Eygenraam, 2005, pp. 24–28). Hij veronderstelt dat de aanwezigheid en het consumptievermogen van deze groep de economische kracht van de stad versterkt. Daarom maken lokale overheden het voor deze groep zo aantrekkelijk mogelijk om zich in de stad te vestigen of om daar gevestigd te blijven. In Nederland blijkt inmiddels bijna elke lokale overheid zich met clustering bezig te houden (Weterings, Van Oort, Raspe,

¹Amerikaanse professor aan de Harvard Business School, bekend wegens zijn werk omtrent concurrentiestrategieën. Met name zijn boek *‘Competitive Advantages of Nations’* (1990) en de daarin beschreven clustertheorie heeft brede bekendheid verworven en aan populariteit gewonnen bij beleidsmakers over de hele wereld.

²Amerikaanse socioloog die begin jaren 2000 bekendheid verwierf met zijn publicaties over de door hem zo belangrijk geachte ‘creatieve klasse’ in stedelijke ontwikkeling. Zijn ideeën zijn niet onomstreden, maar blijken wel veel navolging te hebben gehad in beleid van lokale overheden.

& Verburg, 2007, p. 36). Het is daarmee een prominent economisch beleidsinstrument geworden.

In tegenstelling tot traditionele overheidsactie - top-down vanuit het openbaar bestuur - neemt zij in dit geval een faciliterende en stimulerende rol in, door partijen met elkaar te verbinden en de juiste voorwaarden te scheppen om een cluster optimaal te laten floreren. Lokale, niet-publieke partijen worden intensief betrokken bij de vorming en uitvoering van de economische agenda, teneinde een gemeenschappelijk belang te realiseren. De overheid gaat dus een horizontale samenwerking aan met niet-publieke actoren. Een dergelijke manier van besturen in een netwerk van belanghebbenden wordt ook wel *governance* genoemd. Deze vorm van samenwerking tussen overheid en andere actoren zal het hoofdonderwerp van deze scriptie vormen.

Een populaire methode om *governance* te realiseren is het oprichten van zogeheten *hotspots*. Dit zijn geografisch geclusterde samenwerkingen waar betrokken partijen onder één noemer samenkomen in een uitvoerende organisatie om de samenwerking centraal gecoördineerd te houden³. Deze organisatie draagt zorg voor een gemeenschappelijke identiteit en ontplooit diverse activiteiten teneinde de innovatie te bevorderen en de hotspot verder te ontwikkelen. Deze nieuwe vorm van samenwerking is geleidelijk ontstaan, maar heeft de laatste decennia in navolging op Silicon Valley een versnelde groei doorgemaakt. Hotspots zijn er in verschillende vormen. Een veel gebruikte vorm is de netwerkbenadering aan de hand van de Triple Helix-theorie, waar niet alleen bedrijvigheid wordt geclusterd, maar ook lokale kennisinstellingen centraal worden gesteld in de samenwerking. De veronderstelling is dat kennisdeling en innovatie zo nog sneller tot stand komt (AWTI, 2014; BCI, 2014).

1.1 | Probleemstelling

Het belang van de regio in de ontwikkeling van de kenniseconomie wordt de laatste decennia in toenemende mate onderkend door beleidsactoren. Door aanwezige kennis en bedrijvigheid te clusteren in regionale hotspots is het streven samenwerking en kennisdeling te stimuleren en daarmee innovatie te versterken en economische groei te bewerkstelligen.

Lokale overheden hebben in deze trend een andere en meer bepalende rol gekregen dan in het klassieke, landelijke economische stimuleringsbeleid. De bestuurlijke insteek vindt veelal plaats in de vorm van *governance*; het besturen samen met niet-overheid actoren. De wijze waarop deze vorm van besturen wordt vormgegeven, blijkt in de praktijk nogal te verschillen. Ook is er nog geen consensus over wat de beste vorm van *governance* zou zijn, noch aan welke voorwaarden die vorm zou moeten voldoen (Kjaer, 2004). Wel is het nodige geschreven over de algemene voor- en nadelen van deze vorm van besturen. Om te analyseren hoe deze voor- en nadelen in de beroepspraktijk tot uiting komen, is er voor dit onderzoek gekozen om een casestudy te doen naar een vorm van *governance*-bestuur dat zich over een langere periode heeft ontwikkeld en algemeen als geslaagd wordt beschouwd. De hotspot Leiden Bio Science Park wordt van 'nationaal belang' geacht voor de economie en is juli jongstleden nog uitgeroepen tot ener beste bedrijvenpark van Nederland (Leefmans, 2016; Leiden Bio Science Park Foundation, 2015).

In Leiden werkt de gemeente al sinds de jaren 80 nauw samen met de grote kennisinstellingen en de bedrijvigheid in de stad. Het Leiden Bio Science Park (LBSP) wordt beschouwd als een succesvol

³ In opdracht van het ministerie van Economische Zaken (EZ) heeft Buck Consultancy International (BCI) sinds 2009 een aantal keer een inventarisatie gemaakt van het aantal hotspots in Nederland. Dat zijn er momenteel 58 (BCI, 2014).

voorbeeld van een dergelijke Triple Helix samenwerking. Dit is vooral zo door de gerealiseerde economische groei in de topsector Life, Science & Health en het aandeel in de almaar groeiende werkgelegenheid in de regio (Louter & Van Eikeren, 2012, p. 75; Raspe & van den Berge, 2012, p. 5). Dat maakt het interessant om te kijken of het Bio Science Park ook als een geslaagde vorm van governance kan worden aangemerkt, in het licht van wetenschappelijke theorieën over governance, Triple Helix en de erkende voor- en nadelen van governance. Daarmee luidt de hoofdvraag van het onderzoek:

Is het Leiden Bio Science Park te beschouwen als een geslaagde vorm van governance?

Conceptuele deelvragen:

1. Wat is het Leiden Bio Science Park?
2. Wat zijn bruikbare beoordelingscriteria voor de governance van het Leiden Bio Science Park?

Empirische deelvragen:

3. Welke activiteiten onderneemt het Leiden Bio Science Park?
4. Hoe verloopt de samenwerking tussen de actoren op het Leiden Bio Science Park?
5. In welke mate voldoet de casus Leiden Bio Science Park aan de beoordelingscriteria voor governance?

1.2 | Wetenschappelijke relevantie

In dit onderzoek wordt gekeken hoe deze Triple Helix vorm van governance in de casus Leiden Bio Science Park in de praktijk blijkt te zijn ingevuld. Daarbij ligt de focus niet op de Triple Helixtheorieën omtrent innovatieprocessen, maar staat de evaluatie van een 'goede' vorm van governance samenwerking centraal. Door de algemene voor- en nadelen van governance nader te beschouwen in de Leidse Triple Helix vorm, is afgewogen of er sprake is van een goede vorm van governance aldaar. Daarmee probeert dit onderzoek aan te sluiten bij de wetenschappelijke discussie omtrent good governance in de regionale context van Hendriks et. al. (2014; 2012; 2015). Deze auteurs stellen dat bij de legitimering van regionale samenwerkingen de juiste balans gevonden moet worden tussen de vijf kernwaarden van goed bestuur. Deze balans blijkt in de praktijk moeilijk haalbaar voor lokale governance vormen. Er wordt te veel nadruk gelegd op een (of meer) waarden, waardoor de andere waarden onderbelicht blijven. Aan de hand van deze kernwaarden van goed bestuur zal worden getoetst of ook in de Leidse casus de veronderstelde accenten in onbalans zijn. Wellicht kunnen context gebonden factoren voor al dan niet succesvolle governance ontbloot worden. Deze zouden in dat geval toegevoegd kunnen worden aan de theorie.

1.3 | Maatschappelijke relevantie

Nederlandse regionale overheden steken veel energie en geld in het stimuleren van de kenniseconomie, onder andere door governance samenwerkingen aan te gaan in hotspots en deze te ondersteunen met de middelen die ze hebben, veelal een substantiële financiële bijdrage. De samenwerking in de Triple Helix betreft een betrekkelijk nieuw concept. Dit onderzoek zou de verschillende actoren in de Triple Helix kennis kunnen verschaffen over de meest succesvolle factoren in samenwerking die tot het gewenste resultaat van economische groei leiden. Wellicht zijn er ook valkuilen te herkennen. De Leidse casus is echter wel uniek in haar institutionele context. Lessen uit dit onderzoek zullen zodoende niet

tot een blauwdruk leiden die een op een op een andere casus gelegd zou kunnen worden.

H2 | Wat is het Leiden Bio Science Park?

Dit hoofdstuk beschrijft de specifieke context waarbinnen het onderzoek plaatsvindt en geeft daarmee antwoord op de eerste deelvraag: *wat is het Leiden Bio Science Park?* De keuze voor de casus wordt hier niet verantwoord, dit wordt in paragraaf 4.2.2 van de methodologische verantwoording beschreven. Het Leiden Bio Science Park is een bedrijvenpark in de gemeente Leiden en Oegstgeest met een specifieke focus op de sector Life Science & Health. Dit betekent dat er een combinatie van onderzoeks- en onderwijsorganisaties en bedrijvigheid op het park gevestigd is die zich met onderwijs, onderzoek, en de ontwikkeling van medicijnen, therapieën of medische technologieën bezighouden. Het is het grootste life science cluster van Nederland en daarmee ook een vooraanstaande wetenschapsgedreven hotspot in Nederland. Door de alsmaar groeiende werkgelegenheid is het cluster de belangrijkste economische motor van de regio geworden (Blaauwberg, 2013a, 2013b).

Het bijzondere aan het park is dat zij het resultaat is van een jarenlange samenwerking tussen overheden, onderwijsinstellingen en de lokale bedrijvigheid. Aanvankelijk meer informeel via bilaterale afspraken, vanaf halverwege de jaren 2000 formeler, in de vorm van een stichting die als centraal aanspreekpunt gaat fungeren en als werkorganisatie het cluster organiseert. Deze samenwerking tussen publieke en private actoren staat centraal in dit onderzoek. Hiervoor is eerst een overzicht van achtergrondinformatie vereist over het park. Daarom begint het hoofdstuk met een kort overzicht van de belangrijkste feiten en cijfers. Daarna wordt een korte geschiedenis van de ontwikkeling van het park vanaf haar oprichting beschreven. Voor een beknopte tijdlijn van belangrijke gebeurtenissen zie bijlage 1.

2.1 | Feiten en cijfers⁴

De sector Life Sciences & Health is een kennisintensieve economische sector waarin de ontwikkeling van medicatie, medische behandelingen en technologieën centraal staan (Leiden Bio Science Park Foundation & Gemeente Leiden, 2013, p. 24). Wetenschappelijke kennis en onderzoek vormen de kern van vooruitgang in deze sector. De groei van Life Science start-ups kent - in tegenstelling tot hun gelijken in de ICT-sector - een kostbaar proces met een lange adem van gemiddeld 15 jaar.

Het park beslaat 120 hectare grond en is daarmee ongeveer net zo groot als de gehele Leidse binnenstad.

Volgens de meest recente cijfers zijn er 173 organisaties op het park gevestigd.

- 11 onderzoeksinstituten
- 8 onderwijsinstellingen
- 10 zorginstellingen
- 93 life science bedrijven
- 2 musea
- 12 overige organisaties

⁴ Op basis van de promotiefolders van de Foundation (Leiden Bio Science Park Foundation, 2015; Leiden Bio Science Park Foundation & Gemeente Leiden, 2013) en het Feitenblad 'Leiden Kennisstad 2014 / 2015' van de afdeling BeleidsOnderzoek en Analyse (BOA) van de gemeente Leiden (BeleidsOnderzoek en Analyse, 2015).

Op het park zijn 3 type life science bedrijven te onderscheiden:

- Productontwikkelingsbedrijven
- Productiebedrijven
- Dienstverlenende bedrijven
 - o Dit kan zowel bedrijfskundige ondersteuning zijn, als specialistische ondersteuning in medicijnontwikkeling.

De bedrijvigheid op het park begon in een van de incubators en was vooral gespecialiseerd in medisch onderzoek en ontwikkeling. Later zijn daar productiebedrijven en dienstverlenende bedrijven bijgekomen.

Van de 93 biotech bedrijven zijn er 27 begonnen op het Bio Science Park. Het park kent meeste biotech starters van Nederland.

De Leidse biotech bedrijven zijn als volgt te onderscheiden:

- 20 bedrijven voor medicijnontwikkeling
- 10 medtech bedrijven
- 22 bedrijven voor bedrijfskundige ondersteuning
- 41 bedrijven voor ondersteuning aan medicijnontwikkeling

De werkgelegenheid groeit, ondanks de economische crisis die in 2008 begon, al jaren. Momenteel werken er zo'n 17.000 mensen op het park. In 2004 was dit nog rond de 12.000. Hieronder het aantal banen per type organisatie afgerond. Het LUMC is verreweg de grootste werkgever op het park.

- 7000 LUMC
- 3300 Onderwijs/onderzoek
- 205 Musea
- 770 Zorg
- 700 Overheid
- 5000 Bedrijvigheid
 - o 4000 Life Sciences
 - o 600 andere wetenschap
 - o 300 overige bedrijven

In de loop der jaren zijn de onderwijsinstellingen meer specialistische opleidingen gericht op Life Science aan gaan bieden van academisch-, hbo- en mbo-niveau. Momenteel participeren 5200 van de 32.000 studenten in Leiden aan een dergelijke studie.

Het opleidingsniveau van werknemers op het park ligt relatief hoog. Het onderzoek en ontwikkeltraject wordt vooral door hoogopgeleiden gedaan. Bij de productiebedrijven is ook veel ondersteunend personeel in de laboratoria werkzaam. Vandaar dat het verschil in opleidingsniveau daar minder groot is.

	Mbo en lager	HBO/Wo en hoger
<i>Bedrijvigheid</i>	40%	60%
<i>LUMC</i>	22%	78%
<i>Universiteit Leiden</i>	10%	90%

Tabel 1: Opleidingsniveau werknemers op BSP (Blaauwberg, 2013b, p. 16)

In 2009 is het Bio Science Park uitgeroepen tot beste bedrijvenpark van Nederland. In juli 2016 is het uitgeroepen tot de op één na beste kantoorlocatie van Nederland (Leefmans, 2016).

In 2010 werd het park gekwalificeerd als een volwassen campus en tevens erkend als een van de 6 campussen van nationaal belang Nederland, vastgesteld door Buck Consultancy in 2012 in opdracht van het ministerie van EZ.

2.2 | Geschiedenis en ontwikkeling van het park

Voor de gemiddelde Leidenaar is het inmiddels een gegeven. Aan de ‘achterkant’⁵ van het Centraal Station bevindt zich een hoeveelheid aan gebouwen die gezamenlijk het Bio Science Park worden genoemd. Er staat zelfs een bordje dat dit aangeeft als je met de auto het gebied betreedt. Wat er precies op het park gebeurt zal niet voor iedereen duidelijk zijn. Een aantal gebouwen zullen wel bekend zijn. Er is het academisch ziekenhuis; het LUMC. Er is een veelheid aan onderwijsgebouwen van de universiteit, de hogeschool Leiden en het ROC Leiden. Museum voor de biodiversiteit Naturalis staat er ook. Evenals de universitaire sportvelden. Maar wat er gebeurt in al die overige bedrijfspanden zal minder duidelijk zijn. In de loop van de jaren zijn er steeds meer van bij gekomen. De oudere Leidenaar zal dit gebied nog gekend hebben als een uitgestrekte groene weide met enkel het Academisch Ziekenhuis Leiden (AZL) en enkele universitaire panden. Inmiddels mag het bedrijvenpark zich hotspot van nationaal belang noemen en de grootste economische motor van de regio Leiden. Die ontwikkeling van groene weide naar biotechnologisch kenniscluster is niet op zichzelf staand, maar een zeer bewuste keuze geweest waar het stadsbestuur samen met de universiteit tot op de dag van vandaag aan vast is blijven houden en waar zij zoveel mogelijk de samenwerking voor blijft zoeken met een breed scala aan maatschappelijke partners.

Activiteit op dit specifieke grondgebied is begin 20^{ste} eeuw begonnen met de verhuizing van het Academisch Ziekenhuis Leiden (AZL) vanuit de binnenstad, omdat zij haar toenmalige locatie, het huidige museum van Volkenkunde, ontgroeid was. In 1926 werden de nieuwe gebouwen in gebruik genomen. In de tweede helft van de eeuw werd de A44 door het gebied aangelegd en kreeg de universiteit bij haar verzelfstandiging grond toebedeeld van de rijksoverheid, waar zij haar wis- en natuurkunde faculteit naar toe verplaatste (Ambtenaar RO Leiden). Daarna volgden meerdere laboratoria van de universiteit, alsmede de afdeling ‘Health’ van onderzoeksinstituut TNO (Blaauwberg, 2013b, pp. 14–15). Daarmee waren de universiteit en de gemeente Leiden op dat moment de enige twee grooteigenaren in het gebied⁶.

Eind jaren 70/begin jaren 80 beoogt de gemeente Leiden om haar vrije grondgebied achter het AZL te ontwikkelen als een woonwijk met 2200 woningen (Gemeente Leiden, 2010, p. 9). Een aantal professoren van de Universiteit Leiden, blijkt de gemeente in 1982 echter op een ander idee te hebben gebracht. Geleid door hoogleraar biochemie, tevens ondernemer, de heer Schilperoort, overtuigt men de gemeente Leiden op persoonlijke titel van de economische kansen van de biotechnologie en de clustering van bedrijvigheid dat aan dit wetenschappelijke gebied gebonden is (ambtenaar RO Leiden).

⁵ De ingang aan de kant van de binnenstad wordt algemeen beschouwd als de ‘voorkant’ van het station. Dit is van oudsher immers de zijde waar men de stad binnen ging.

⁶ Later wordt het LUMC ook een individuele grondeigenaar, wanneer het voormalige AZL en de medische faculteit van de universiteit in 1996 bij elkaar worden gevoegd. Wanneer bij de uitbreidingsplannen halverwege de jaren 2000 ook grondgebied van Oegstgeest wordt beoogd, wordt ook Oegstgeest een belangrijke grondeigenaar op het science park.

Hiervoor diende de beschikbare grond ontwikkeld worden als een sciencepark, ondanks het feit dat het bestemmingsplan voor de woonwijk al in procedure was (Jousma, Scholten, & Rossum, 2009, p. 4; Leiden Bio Science Park Foundation & Gemeente Leiden, 2013, p. 33). In de tweede helft van 20^{ste} eeuw was er echter sprake van hoge werkloosheid in Leiden als gevolg van de teloorgang van een aantal traditionele industrieën. De gemeente hoopte met dit plan een nieuwe (kennisintensieve) industrie aan te boren en zo de werkloosheid terug te brengen (AWTI, 2014, p. 35) (ambtenaar RO Leiden; ambtenaar Kenniseconomie Leiden).

Zij nam vervolgens het voortouw door op haar grondgebied een gebouw te realiseren waar startende ondernemingen in konden doorgroeien, de eerste incubator op het park; het Academisch Bedrijven Centrum (ABC-gebouw). De opening hiervan, alsmede de vestiging van farmaceut Centrecore in 1984 wordt officieel gezien als de start van het Bio Science Park. Tegelijkertijd werd door beide partijen het commitment aangegaan om de beschikbare grond volgens het clusterprincipe exclusief te houden voor bedrijvigheid uit de biotechnologie (Jousma et al., 2009). Dit blijkt een lange tijd flinke voeten in de aarde te hebben gehad. De groei aan bedrijvigheid ging langzaam, onder andere doordat medicijnontwikkeling een proces van de lange adem is⁷. Daarnaast is de gemeente, onder druk van de economische crisis van de jaren 80 en de daarmee gepaarde hoge werkloosheid, meermaals in de verleiding geweest haar grond op het park te verkopen om op korte termijn te kunnen verdienen. Dit is tot op de dag van vandaag echter niet gebeurd omdat alle opeenvolgende colleges van Burgemeester en Wethouders vasthielden aan het afgesproken vestigingsprofiel. Dit heeft het cluster, zo zou later blijken, geen windeieren gelegd. In de loop van de jaren 90 begon de bedrijvigheid op het park te groeien. De kleine bedrijvigheid in het ABC-gebouw ging het beter doen en groeide door. Dit ontwikkelde zich door tot men eind jaren 90 op een punt kwam dat de gemeentelijke grond vol begon te raken (Gemeente Leiden, 2010, pp. 10–11). De aanwezige bedrijvigheid, ondertussen verenigd in een ondernemersvereniging⁸ om eensgezind naar de universiteit en de gemeente toe te kunnen treden, wilde samen met de universiteit het park graag verder uitbreiden.

“De start begon met enorm veel moed. Daarna kwam heel lang doorzetten en volhouden, want het duurde verschrikkelijk lang voordat die profetie bewaarheid werd. Zeg maar 30 jaar voordat het park nu echt vol is” (Ambtenaar Kenniseconomie Leiden).

De gemeente en de universiteit kwamen vervolgens als grondeigenaren tot de overeenstemming dat als men het park wilde uitbreiden, dit op universitair grondgebied diende te gebeuren. Er lijkt in die tijd echter geen sprake te zijn geweest van een gezamenlijke agenda wat betreft de ontwikkeling van het cluster. Hier lijken tot dat moment geen formele samenwerkingsvorm voor te bestaan, maar lijkt te zijn gebeurd op onderlinge afspraken goed vertrouwen, gedragen door een wederzijdse afhankelijkheid om van het park een succes te maken. Dit blijkt jarenlang goed te zijn gegaan tot de samenwerking eind jaren 90 in het slop raakte door persoonlijke verhoudingen tussen de verschillende bestuurders en door onenigheden over de technische invulling van een nieuw ontwikkelplan voor de universitaire

⁷ Gemiddeld genomen duurt het 12 jaar voor een geneesmiddel aan een patiënt kan worden voorgeschreven, aldus de brancheorganisatie van geneesmiddelenfabrikanten Nefarma; <http://www.nefarma.nl/feiten-en-cijfers/ontwikkeling-van-een-medicijn>

⁸ In 1998 richt men de ‘Vereniging van Ondernemingen en Instellingen op het Bio Science Park’ (VOIBSP). In 2009 wordt de huidige naam in gebruik genomen; de Ondernemers Vereniging Bio Science Park (OV BSP). Zie actoren scan voor meer informatie.

grondgebieden⁹. Met de komst van zowel een nieuwe burgemeester, als collegevoorzitter van de universiteit blijkt er weer nieuw elan in de samenwerking te zijn gekomen (Accountmanager Foundation; ambtenaar Kenniseconomie gemeente Leiden). Men besluit in 2002 tot de oprichting van de 'stuurgroep Leeuwenhoek', waarin de gemeente en de universiteit vier keer per jaar bij elkaar komen om afspraken te maken voor een gezamenlijke gebiedsontwikkeling. Men komt eind 2004 tot een nieuw masterplan, waarvoor een bestemmingsplan wordt opgesteld, exploitatieovereenkomsten worden gesloten (Gemeente Leiden, 2010, pp. 9–12).

Daarop voortbordurend besluit men in lijn met de landelijke tendens in te zetten op de lokale Kennissamenleving¹⁰. Met een vooraanstaande universiteit, een science park en een uitgebreid cultureel aanbod in de stad leek Leiden al een goede uitgangspositie te hebben. Men ging ten rade hoe deze positie het beste uitgebouwd kon worden door de eigen Leidse professor Theo Toonen hier onderzoek naar te laten doen. Het belangrijkste advies uit het hieruit volgende rapport 'Leiden in de Kennissamenleving' is dat men op bestuurlijk niveau strategische allianties diende te vormen en op uitvoerend niveau gezamenlijke projecten diende te initiëren en vervolgens partners uit de stad hieraan te koppelen (Gemeente Leiden, 2009, p. 67). Voor de organisatie van het cluster zelf, de zogenoemde 'software', moest dus meer gecoördineerd en professioneel worden samengewerkt tussen de partners onderling, als ook met partners uit de stad. Voorheen werkte partijen naast elkaar of deed men dezelfde dingen. Zo kon het voorkomen dat een buitenlandse delegatie, met interesse zich op het park te vestigen, individuele bezoeken kreeg van vertegenwoordigers van de universiteit, de gemeente of het bedrijfsleven. Er was nog niet een centraal portaal waar geïnteresseerden terecht konden, als ook geen promotiemateriaal ("Ondertekening convenant Life meets Science," 2004).

Het advies van professor Toonen wordt ter harte genomen. Een nieuwe stuurgroep wordt in het leven geroepen om een nieuwe gezamenlijk te voeren strategie uit te denken. De universiteit en de gemeente nodigen volgens de lijn van het advies ook andere belangrijke partners uit de stad uit om zitting nemen¹¹. Zo worden ook de ondernemers en overige onderwijsinstellingen direct betrokken en kan voor het eerst echt gesproken worden van een Triple Helix samenwerking. Er wordt over deze periode ook wel gesproken als de 'doorstart van het park'. De overleggen tussen deze partners resulteren in 2004 in een gezamenlijk actieplan voor de komende 10 jaar, dat ook aan de minister van Economische Zaken wordt overhandigd. Met het tekenen van het 'Convenant Leiden - Life Meets Science' werd de samenwerking bezegeld (Holland Rijnland, 2004; Leiden Bio Science Park, 2008; "Ondertekening convenant Life meets Science," 2004; Stuurgroep Leiden - life meets science, 2004).

Er moest worden begonnen met het verbeteren van het zelf organiserend vermogen van het cluster. Ten eerste moest er voor zowel de interne, als de externe communicatie één duidelijk aanspreekpunt komen. Daarnaast moest er een werkorganisatie komen om de actiepunten ten uitvoering te brengen binnen vastgestelde kaders. In hetzelfde jaar nog wordt de stichting Leiden – Life

⁹ Het gemeentelijke grondgebied (de kavel 'Leeuwenhoek') besloeg 20 hectare. Met bijvoeging van de universitaire gronden werd het gebied vergroot naar 120 hectare (ambtenaar RO Leiden).

¹⁰ Bij het begrip 'Kennissamenleving' moet niet alleen in economische termen worden gedacht. Zoals in het theoretisch kader besproken, heeft het stimuleren van kennis naast economische, ook maatschappelijke en sociale effecten. Een hoge kwaliteit van onderwijs, cultuur en wetenschap staan hierin centraal. Een overheid kan hierop inspelen door de aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt te verbeteren, te investeren in het culturele aanbod van de stad en te investeren in de leefbaarheid van de stad als geheel. De stad Leiden kent een lange geschiedenis van aanwezige kennis. Door de aanwezigheid van een internationaal vooraanstaande universiteit vinden studenten en geleerden van over de hele wereld hier al eeuwenlang hun weg.

¹¹ Gemeente Leiden, de provincie Zuid-Holland, de Vereniging van Ondernemingen in het Bio Science Park, Centocor, de Kamer van Koophandel Rijnland, Naturalis, TNO, LUMC, hbo, ROC, en de Universiteit Leiden.

Meets Science (LLMS) opgericht. De stichting werkt in een kleine bezetting van vier mensen, onder leiding van een directeur die later het gezicht van het park zou worden. Vanaf 2006 krijgt de organisatie een eigen huisvesting op het park en wordt zij volledig operationeel. In datzelfde jaar wordt ook grandcafé de Stal geopend dat als informele ontmoetingsplek moet dienen voor werknemers op het park. In 2009 wordt de stichting omgedoopt tot de Leiden Bio Science Park Foundation (LBSPF) en in fte uitgebreid (Accountmanager Foundation; ambtenaar Kenniseconomie Leiden).

In de periode hierna groeit het park hard door en lijkt het voor de wind te gaan. Er vestigt zich nieuwe bedrijvigheid zoals de grote Japanse farmaceut Astellas. Daarnaast breiden al aanwezige organisaties uit. Zo investeert de hogeschool in haar pand. Bouwt Biopartner een nieuw gebouw. Museum Corpus wordt geopend op het Oegstgeester deel van het park. Het ROC vestigt een imposant pand pal aan het Centraal Station. Door de snelle groei raakt het Leidse deel van het park steeds voller, waardoor er een nieuw masterplan wordt afgesloten tussen de universiteit en de gemeentes Leiden en Oegstgeest.

Het succes blijft niet onopgemerkt. In 2009 wordt het park uitgeroepen tot beste bedrijventerrein van Nederland en in 2010 erkend als een van de vier volwassen campussen in Nederland en als een van de zes campussen van nationaal belang (BCI, 2014). De universiteit en de gemeente vragen een onderzoeksbureau hoe de kenniseconomie naar een nog hoger niveau getild kan worden. Op basis van de aanbevelingen uit het rapport dat volgt, start de gemeente Leiden in 2012 samen met de partners uit de stad haar bijzondere beleidsprogramma 'Kennisstad' (Gemeente Leiden, 2016). Men beseft dat economische ontwikkelingen zich niet beperken tot gemeentegrenzen en onderneemt actie voor een gezamenlijke regionale economische agenda met bijbehorende samenwerkingsvorm. Eind 2014 wordt gestart met de stuurgroep Economie071 waar wederom actoren uit alle drie de helices vertegenwoordigd zijn (Economie071, 2014; Gemeente Leiden, gemeente Oegstgeest, gemeente Leiderdorp, gemeente Voorschoten, 2013). Deze bovenregionale samenwerking is een interessante ontwikkeling naar meer bovenregionale samenwerking, maar is niet de focus van dit onderzoek. De triple helix samenwerking wat betreft Life Sciences en de ontwikkeling van het Bio Science Park staat centraal.

Tot slot is januari 2016 de Biotech Training Facility geopend; een uniek trainingscentrum -samen met een centrum in Ierland de enige twee in Europa- waar laboratoriumpersoneel op het park de meest actuele nascholing en training kan krijgen in een hoogwaardige lab omgeving (Leiden Bio Science Park Foundation, 2011b, p. 16; Simons, 2015; "Trainen in de praktijk, buiten de praktijk," 2016). Met deze voorziening hopen de partners op het park de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te versterken en meer in de specifieke vraag naar gekwalificeerd personeel te kunnen voldoen (Accountmanager Foundation; projectmanager starters Foundation).

H3 | Theoretisch Kader

Het belang van een bloeiende regionale kenniseconomie voor het welzijn van een stad wordt in dit onderzoek als evident gezien. De focus ligt primair op de bestuurlijke aanpak (governance) van lokale overheden die veelvuldig wordt gebruikt om de kenniseconomie te stimuleren. Een specifieke vorm hiervan is de geografische clustering van kennisintensieve bedrijvigheid uit dezelfde sector in een hotspot met een of meerdere manifeste kennisdragers wier expertise de productie van kennis voortstuwt. Lokale overheden kunnen dit realiseren door met deze beide partijen in een (triple helix) netwerk samen te werken. Maar een dergelijke samenwerkingsvorm veronderstelt een verandering van een verticale/top-down verhouding, naar een meer horizontale verhouding van de gemeente jegens de private sector en het maatschappelijk middenveld; een verandering van 'government naar governance'. Bij deze veranderende houding en de in de wetenschappelijke literatuur veronderstelde voordelen en risico's die met deze verandering gepaard gaan, wordt in dit hoofdstuk nader stilgestaan.

Aan het slot van deze theoretische verkenning dient duidelijk te worden hoe de governance vorm in de Leidse casus getypeerd kan worden en aan de hand van welke beoordelingscriteria zij kan worden getoetst. Om het begrip governance te begrijpen wordt dit hoofdstuk begonnen met een overzicht waarmee de bestuurlijke praktijk van overheden geduid kan worden. Aan de hand van het overzicht van Bovens et. al. (2007, p. 24) kan onderscheid gemaakt worden tussen type actoren die zich met beleidsvraagstukken bezigen. Daarbij wordt een tweesplitsing gemaakt tussen de publieke en de private sector.

In paragraaf 3.1 wordt uitgebreid stilgestaan bij het begrip governance zelf en de veranderingen in de verhouding tussen overheid en de maatschappij die tot deze moderne vorm van besturen hebben geleid. Voorts worden de theoretische concepten die aan dit begrip ten grondslag liggen uiteengezet en worden verschillende definities uit de wetenschappelijke literatuur besproken om tot een handzame definitie te komen voor dit onderzoek. Netwerksamenwerking staat centraal in governance literatuur. Daarom worden verschillende netwerkconfiguraties beschreven aan de hand van een drietal kernelementen die de effectiviteit van de samenwerking bepalen. In het slotstuk van deze paragraaf zullen de voor- en nadelen van governance beknopt opgesomd worden.

In paragraaf 3.2 wordt besproken hoe governance vormen tot uiting komen op het stedelijke bestuursniveau. Daarbij worden vier ideaaltypologieën herkend die in praktijkvormen overlap in kernelementen lijken te kennen. Tot slot wordt in deze paragraaf de hotspot-samenwerkingsvorm van governance beschreven ter stimulering van de kenniseconomie.

In paragraaf 3.3 wordt uitgewerkt hoe traditionele rollen van overheden, het bedrijfsleven en kennisinstellingen omtrent innovatieprocessen door elkaar zijn gaan lopen en hebben geleid tot een governance vorm van samenwerking. Het Triple Helix-model wordt gebruikt om bloot te leggen hoe interacties onderling vormkrijgen.

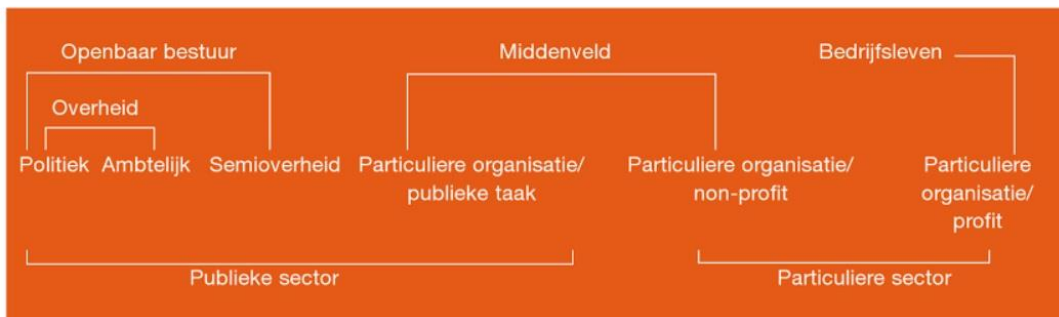
In paragraaf 3.4 wordt op de behandelde literatuur teruggekoppeld en geconcludeerd wanneer kan worden gesproken over 'good governance'.

Paragraaf 3.5 besluit met een operationalisatie van de theorie, die later in de analyse zal worden toegepast om de casus te evalueren.

Duiding van de bestuurlijke omgeving

Om de complexiteit van het openbaar bestuur inzichtelijk te krijgen wordt het aangeraden om het volgende overzicht in het achterhoofd te houden bij het lezen van dit hoofdstuk. Hierin wordt een aantal kernbegrippen duidelijk weergegeven en van elkaar onderscheiden, welke veelvuldig in de verkenning van de theorie terugkomen.

1. **Politiek:** het politieke systeem in enge zin: kiezers, politieke partijen, volksvertegenwoordigers en gezagsdragers met politieke verantwoordelijkheid.
2. **Ambtelijk apparaat:** de aan politieke gezagsdragers ondergeschikte organisaties en functionarissen, zoals departementen, provinciale en gemeentelijke diensten en de daaraan verbonden ambtenaren.
3. **Overheid:** politieke gezagsdragers plus ambtelijk apparaat.
4. **Semioverheid:** niet rechtstreeks aan politieke gezagsdragers ondergeschikte publieke organisaties en functionarissen, zoals zelfstandige bestuursorganen, overheidsbedrijven, adviesorganen en hun personeel.
5. **Openbaar bestuur:** overheid plus semi-overheid.
6. **Maatschappelijk middenveld:** particuliere organisaties met en zonder publieke taken, maar zonder winstoogmerk, zoals bonden, verenigingen en stichtingen.
7. **Publieke sector:** openbaar bestuur plus particuliere organisaties met publieke taken.
8. **Bedrijfsleven:** particuliere organisaties met winstoogmerk.



3.1 | Governance

De traditionele kijk op de organisatie van de publieke sector is in het laatste kwart van de vorige eeuw steeds meer ter discussie gesteld. Het idee dat (nationale) overheden de belangrijkste actoren zijn in beleid en dat zij de economie en samenleving hiermee beïnvloeden werd steeds meer in twijfel getrokken. Aan deze herbezinning van de overheidsrol ligt een aantal verstrekkende ontwikkelingen ten grondslag.

Ten eerste werd zij ingegeven door een steeds meer globaliserende wereld, waarin samenlevingen en economieën meer met elkaar verweven raakten. Overheden bleken steeds minder in staat om de (nationale) economieën en samenlevingen af te schermen tegen internationale invloeden zoals de opkomst van internationaal opererende kapitaalmarkten. Daarnaast hebben supranationale samenwerkingen zoals de Europese Unie er toe geleid dat overheden aan autonomie hebben ingeleverd (Kjaer, 2004, p. 23; Peters & Pierre, 1998, p. 223). Verder gingen deze ontwikkelingen, gedurende de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw, gepaard met een radicale modernisering van de bestuurspraktijk zelf, die als te bureaucratisch werd gezien. Door het bedrijfsmatige gedachtegoed van de private sector toe te passen op de publieke sector, zou het publieke belang efficiënter, effectiever en goedkoper gediend kunnen worden. Deze managementfilosofie zou beter bekend komen te staan als 'New Public Management' (NPM) en werd in veel westerse landen, zo ook in Nederland, gebruikt om de publieke sector te hervormen. Zo werden veel overheidsorganisaties verzelfstandigd als private onderneming of als zelfstandig bestuursorgaan. Overheidstaken werden overgeheveld naar decentrale overheden. In Nederland zijn recentelijk nog zorgtaken door de gemeenten overgenomen van de centrale overheid¹².

Verondersteld wordt dat deze golf aan verzelfstandiging heeft geleid tot "institutionele fragmentatie"; een baaiert aan private en (semi-)publieke organisaties die voor de uitvoering van publieke diensten in groeiende mate wederzijds afhankelijk van elkaar werden en in netwerkvorm gingen samenwerken. De implementatie van top-down beleid zou door de opkomst van deze netwerken worden bemoeilijkt, wanneer overheden geen rekening hielden met belangen van de betreffende netwerkactoren (Kjaer, 2004, pp. 33–34, 190–191; Peters & Pierre, 1998; Pierre, 2015).

Al deze ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat overheden minder in staat zijn gebleken de samenleving centraal te sturen en te controleren dan voorheen. Niet-publieke actoren kregen meer invloed op de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Overheden lieten hun sturingsmonopolie los en aanvaardden de opkomst van alternatieve manieren in het organiseren van het publieke belang. In groeiende mate werd in complexe netwerken geopereerd met verscheidene publieke en niet-publieke actoren. Overleggen, ondersteunen en onderhandelen tussen deze actoren met uiteenlopende belangen werden de nieuwe rollen die bestuurders moesten spelen. *"Overheden worden steeds meer de procesmanagers die ervoor zorgen dat het proces tussen betrokken partijen goed verloopt(..)"* (WRR, 2013, p. 336).

Deze verschuiving van een verticaal-centraal aansturend bestuur, naar een horizontaal-decentraal bestuur is door bestuurskundigen veelvuldig gevat als een fundamentele overgang van 'government' naar 'governance' (Bovens et al., 2007, pp. 46–49; Hendriks, 2014; Hendriks & Drosterij, 2012, p. 18; Kjaer, 2004; Klijn & Edelenbos, 2012; Peters & Pierre, 1998; Pierre, 2015; van den Dool et al., 2015). Deze verschuiving werd door theoretici in groeiende mate gebruikt om vat te krijgen op die verscheidenheid aan alternatieve bestuursvormen die toch betrekkelijk nieuw waren. Tegelijkertijd is governance daarmee verworden tot een overkoepelend 'containterbegrip' dat moeilijk in een

¹² Sinds januari 2015 zijn de Nederlandse gemeenten medeverantwoordelijk voor jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/inhoud/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>

eenduidige definitie te vatten is. Op de eerste plaats omdat zij in meerdere wetenschappelijke velden gebruikt wordt, zoals de economie en de geografie. Daarbij komt dat zij ook binnen de bestuurskunde zélf op veel verschillende manieren wordt gebruikt, in even zoveel verschillende contexten (Hendriks & Drosterij, 2012, p. 18; Kjaer, 2004, p. 2).

3.1.1 | Wat is governance?

Governance gedefinieerd in verschillende wetenschapstakken

Binnen de bestuurskunde wordt de terminologie van governance vooral gebruikt in drie sub-velden van de wetenschap; in de bestuurs- en beleidswetenschappen, bij de internationale betrekkingen en in de vergelijkende politieke wetenschappen. In elk sub-veld wordt governance op een andere manier gedefinieerd en gebruikt, maar allen refereren aan een bestuursvorm die meer is dan alleen een overheid, waarbij netwerken een belangrijke rol lijken te spelen (Kjaer, 2004). Bij de bestuurs- en beleidswetenschappen gaat het om *“alle institutionele arrangementen die mensen ontwerpen en managen om publieke taken te vervullen (...)”* (Bovens et al., 2007, p. 47). De internationale betrekkingen gebruiken governance om vat te krijgen op globaliserende ontwikkelingen en de veranderende vormen van besturen die daarmee gepaard gaan. Nationale overheden verliezen hun controlerende macht aan supranationale samenwerkingsverbanden die zowel gouvernementeel als niet-gouvernementeel van aard kunnen zijn, en ook aan een internationale kapitaalmarkt. Tot slot is governance een rol gaan spelen binnen de vergelijkende politieke wetenschappen door de typen interacties tussen overheden en hun maatschappij in verschillende landen in vergelijkend perspectief te plaatsen, in plaats van enkel de institutionele structuur van staten (Kjaer, 2004).

Alle drie de wetenschappelijke sub-velden staan echter wel stil bij een veranderende rol van overheden als antwoord op ontwikkelingen in een (globaliserende) maatschappij die alsmaar complexer lijkt te worden en daardoor ook lastiger beheersbaar. Overheden zijn genoodzaakt samen te werken met niet-publieke actoren om die complexiteit het hoofd te bieden. De vormen waarop deze samenwerkingen tot uiting komen zijn echter te divers om in deze theoretische verkenning te vatten. Voorts gaat dit onderzoek specifiek over een regionale samenwerkingsvorm, waardoor alleen nog zal worden stilgestaan bij de governance-discussie in de bestuurs- en beleidswetenschappen. Ook binnen dit sub-veld van de bestuurskunde bestaat namelijk onenigheid over wat governance precies inhoudt.

De discussie over governance in de bestuurswetenschappen

Zoals eerder gezegd, gaat governance om veranderende vormen van institutionele arrangementen die gebruikt worden voor het vervullen van publieke taken en dus meer zijn dan alleen een overheid als besturend orgaan. Institutionele arrangementen worden gezien als kaders waarbinnen interactie plaatsvindt tussen actoren volgens de daarbinnen geldende (in)formele regels. Deze kaders zijn, als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen, aan verandering onderhevig. Governance wordt als wetenschappelijke literatuur gebruikt om het proces te analyseren waarin (nieuwe) regels voor het dienen van het publieke belang worden vormgegeven en afspraken worden gemaakt hoe deze gehandhaafd dienen te worden. In deze zin wordt ook wel gesproken over governance als ‘rules of the game’ (Kjaer, 2004, p. 10). Tegelijkertijd wordt governance als een nieuwe vorm van besturen gezien. Peters en Pierre beschouwen het als *“het vermogen van de overheid om beleid te maken en te implementeren, met andere woorden, om de samenleving te sturen”* (Pierre & Peters, 2000, in Kjaer, 2004, p. 10).

De mate waarin overheden kunnen sturen, wordt sterk bepaald door de structuur van de

institutionele arrangementen. Deze kunnen zeer verschillend zijn in opzet, afhankelijk van de aard van het beleidsvraagstuk waar men bij betrokken is. De verscheidenheid aan instrumenten die overheden inzetten lijken teruggebracht te kunnen worden tot drie grondvormen van overheidssturing.

Ten eerste kunnen publieke goederen worden geprivatiseerd en aan marktmechanismen worden overgelaten, vanuit de overtuiging dat concurrentie tussen verschillende aanbieders de kwaliteit en efficiëntie van de dienstverlening verbetert. Voorbeelden hiervan in Nederland zijn de busmaatschappijen en energiebedrijven.

Ten tweede kan sturing plaatsvinden in een meer hiërarchische verhouding, waarbij overheden bevoegdheden delegeren, maar wel invloed houden door het stellen van normen en op de naleving hiervan toe te zien via een daarvoor aangestelde toezichthouder. Voorbeelden hiervan zijn de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) voor het zorgstelsel en de Nederlandsche Bank (DNB) voor de bankensector.

Ten derde kan sprake zijn van een meer horizontale sturing via netwerken waarbij het creëren van vertrouwen en consensus cruciaal zijn (Kjaer, 2004, p. 42–42,191).

Deze grondvormen staan niet los van elkaar. Elementen van alle drie kunnen terugkomen in allerhande hybride vormen van samenwerking, zoals publiek-private partnerschappen of netwerken. Pierre stelt zelfs dat hedendaagse staten en steden *de facto* worden bestuurd via dergelijke netwerken (2015, p. 30). De invloed van overheden varieert wel per netwerk, afhankelijk van de combinatie van de hiervoor genoemde elementen. In sommige gevallen zou de overheid er zelfs niet of nauwelijks meer toe doen; een vorm van “*governance without government*” (Rhodes, 1997, in Hendriks & Drosterij, 2012; Kjaer, 2004; Peters & Pierre, 1998; Pierre, 2011). De overheid wordt in deze visie niet meer nodig geacht, doordat governance plaats vindt in zelforganiserende netwerken die een significante autonomie kennen richting de staat. Doordat publieke taken in groeiende mate worden uitgevoerd in dergelijke (autonome) netwerken, wordt in extreme vorm ook wel gesproken over het ‘*uithollen van de staat*’ als bestuursorgaan (Rhodes, 1994, p. 138). Governance wordt in dit geval als volgt gedefinieerd:

“Governance refers to self-organizing, interorganizational networks characterized by interdependence resource-exchange, rules of the game, and significant autonomy from the state”
(Rhodes, 1997, in Kjaer, 2004, p. 3).

Andere bestuurskundigen betogen echter dat deze stelling achterhaald is, omdat het nog maar de vraag is of de invloed van overheden over de breedte daadwerkelijk achteruit gaat. Werkbare arrangementen van governance zijn afhankelijk van context (bestuursniveau, type vraagstuk, institutionele context), waardoor de rollen van overheden verschillen (Kjaer, 2004, pp. 91, 132). Erkend wordt dat overheden niet meer bij machte zijn om de complexiteit van bepaalde vraagstukken het hoofd te bieden en een bredere (meer horizontale) aanpak vereist is, waarbij rekening moet worden gehouden met meerdere belangen dan enkel het publieke belang (Bovens et al., 2007; Kjaer, 2004; Papadopoulos, 2007; Peters & Pierre, 1998; Pierre, 2009, 2011, 2015; van den Dool et al., 2015).

Verondersteld wordt wel dat een bredere aanpak ook gepaard gaat met nieuwe vormen van instrumenten, die voordelen met zich mee kunnen brengen die voorheen niet mogelijk waren (Kjaer, 2004, p. 11; van den Dool et al., 2015). Participatie in een netwerk kan bijvoorbeeld juist ook leiden tot meer efficiëntie in de beleidsimplementatie en een groter draagvlak, omdat actoren uit het maatschappelijk veld medeverantwoordelijk worden gemaakt.

Tegelijkertijd kan private inmenging het publieke belang ook in gevaar brengen. Bij de voor- en nadelen van governance zal later in dit hoofdstuk meer uitgebreid worden stilgestaan. Voor nu kan

worden geconstateerd dat de manier waarop overheden invloed uitoefenen dus wel verandert, maar dat dit niet impliceert dat verandering ook altijd met een vermindering van invloed gepaard gaat (Kjaer, 2004, p. 204). De overheid is niet meer de centraal sturende organisatie in het publieke domein, maar kan ook niet weggedacht worden (Hendriks, 2014; Hendriks & Drosterij, 2012; Pierre, 2011, 2015; van den Dool et al., 2015).

Ook van beleid teneinde de ontwikkeling van de (regionale) economie wordt verondersteld dat overheden een rol blijven spelen. Verondersteld wordt dat wederkerige interacties tussen publieke actoren en private actoren in netwerken leiden tot doelmatiger economisch beleid en de implementatie ervan (Kjaer, 2004, p. 148,197). Desondanks kunnen overheden door de verscheidenheid aan netwerken niet meer op een directe manier sturen en moet er op alternatieve manieren gecoördineerd worden. In deze zin wordt over governance ook wel gesproken als het 'managen van netwerken' (Kjaer, 2004, p. 191). In bredere zin spreekt Kjaer over governance als;

"The process whereby rules of public policymaking and implementation are set, applied and enforced. These rules (or institutions) can stress a hierarchic, network-oriented or market-oriented organization" (Kjaer, 2004, p. 191).

Onderliggende theoretische concepten van governance

Aan deze definitie van governance liggen een aantal concepten ten grondslag. Om te beginnen moeten regels algemeen geaccepteerd c.q. als legitiem worden ervaren, willen mensen zich eraan houden. De vraag is hoe die legitimiteit gewaarborgd kan worden. Binnen de bestuurskunde wordt hier een klassiek onderscheid gemaakt tussen *inputlegitimiteit* en *outputlegitimiteit* van overheidsbeleid (Hendriks, 2014; Kjaer, 2004, p. 12; Pierre, 2015; Van Ostaaijen & Schaap, 2012).

Inputlegitimiteit komt voort uit de algemene acceptatie van burgers over de manier waarop collectieve besluiten worden genomen en de mate waarin zij zich hierin vertegenwoordigd voelen. Outputlegitimiteit komt voort uit de uitkomsten van beleid die het publieke belang ten goede komen. Beleid is dus legitiem als zij via democratische wegen tot stand komt, of de gewenste resultaten behaalt (doeltreffendheid) met zo min mogelijk middelen (doelmatigheid) (Bovens et al., 2007, pp. 30–31).

Met democratische wegen kan enerzijds de klassieke representatie van individuele belangen van burgers worden bedoeld, die via politieke onderhandeling kunnen leiden tot een collectief besluit waarbij het belang van de meerderheid uiteindelijk wordt gediend.

Anderzijds kan legitimiteit tot stand komen doordat burgers zelf voor hun belangen opkomen via organisaties uit het maatschappelijk middenveld die de specifieke belangen vertegenwoordigen van de bij hen aangesloten leden, zoals vakbonden, vrijwilligersorganisaties, etc. Beide wegen van democratische legitimiteit kunnen elkaar aanvullen. Dit wordt ook in groeiende mate nodig geacht, omdat de politiek steeds minder in staat wordt gezien complexe vormen van governance ter verantwoording te roepen. Hiervoor moet duidelijk zijn wie verantwoordelijk gehouden kan worden en aan wie verantwoording afgelegd dient te worden. De toename - en de grootte van netwerken maakt verantwoordingsmechanismen ingewikkelder. Het is immers steeds lastiger te bepalen wie waarover verantwoording dient af te leggen. Dit levert een spanning op tussen de efficiëntie van netwerksamenwerking en de democratische verantwoording die over beleid dient te worden afgeleverd (Kjaer, 2004, pp. 12–15). In de paragraaf 'voor- en nadelen van governance' zal nader op deze verhouding tussen efficiëntie en verantwoording worden ingegaan. Deze spanningen in ogenschouw nemende wordt voor dit onderzoek de volgende definitie van governance van Hendriks et al. (2015)

gehanteerd, omdat deze zowel het scheppend vermogen (productiviteit), als het corrigerend vermogen (controle) van governance behelst;

“Governance verwijst naar de min of meer geïnstitutionaliseerde, werkzame arrangementen, die vormgeven aan het scheppend en corrigerend vermogen bij de aanpak van publieke vraagstukken, waarbij meerdere (non-) gouvernementele actoren op elkaar zijn betrokken”
(Hendriks, 2014, p. 3; Hendriks & Drosterij, 2012, p. 18; van den Dool et al., 2015, p. 15).

Netwerk governance

Zoals eerder besproken wordt de samenwerking tussen verschillende organisaties in een netwerk onderkend als een veelvoorkomende en belangrijke vorm van governance, zeker wanneer het economisch beleid behelst. De veronderstelling is dus dat netwerksamenwerking uitkomsten oplevert die op een andere manier niet mogelijk zouden zijn, los van eventuele risico's die daarmee gepaard gaan. Maar te vaak wordt van een generaliserend begrip van netwerken uitgegaan. Zoals eerder vermeld, verschillen netwerken namelijk sterk qua structuur en onderlinge verhoudingen tussen betrokken actoren, evenals de effectiviteit van de betreffende samenwerking (Kjaer, 2004; Provan & Kenis, 2008). Effectiviteit wordt gezien als de resultaten van een netwerksamenwerking die individuele organisaties niet hadden kunnen bewerkstelligen wanneer zij op zichzelf aangewezen zouden zijn.

Provan en Kenis (2008) hebben geprobeerd inzichtelijk te maken welke elementen succesvolle uitkomsten bepalen en komen tot de conclusie dat de structuur van een netwerk de effectiviteit van de samenwerking sterk kan beïnvloeden, afhankelijk van de afspiegeling van een aantal kerncomponenten in de specifieke institutionele context van de samenwerking. De auteurs hebben de verscheidenheid aan samenwerkingen teruggebracht tot drie basisconfiguraties van netwerk governance. In deze paragraaf wordt dus niet stilgestaan bij de bestuurskundige bezwaren tegen netwerk governance - hier wordt in het volgende hoofdstuk op ingegaan - maar wordt achterhaald welke factoren de (output) effectiviteit van netwerk governance bepalen. Daarvoor wordt eerst het begrip 'netwerk' afgebakend aan de hand van de volgende definitie van Provan en Kenis (2008);

“(..) groups of three or more legally autonomous organizations that work together to achieve not only their own goals but also a collective goal. Such networks may be self-initiated, by network members themselves, or may be mandated or contracted, as is often the case in the public sector”
(Provan & Kenis, 2008, p. 231).

Aan netwerksamenwerking ligt dus veelal de realisatie van een gemeenschappelijk doel ten grondslag, zoals bijvoorbeeld een toename van economische activiteit in een regio, waar een gezamenlijke aanpak voor vereist is. Men is wederzijds afhankelijk van elkaar, omdat het doel als individuele partij niet bereikt kan worden. Netwerk governance wordt in dit licht gezien als een mechanisme voor de coördinatie van deze gezamenlijke aanpak. Ansell en Gash (2007) spreken over *collaboratieve governance* wanneer de netwerksamenwerking ook overheidsactoren betreft, een formele structuur heeft waar consensusvorming centraal staat en het gemeenschappelijke doel het publieke belang dient (p. 544-547). Deze auteurs gebruiken dus een meer strikte definitie van netwerk governance waarin een meer geïnstitutionaliseerde vorm van collectieve besluitvorming centraal staat. Ook zij beschrijven een aantal factoren dat de effectiviteit van netwerksamenwerking kan vergroten. Deze factoren overlappen deels met die van Provan en Kenis (2008) en zullen verderop in dit hoofdstuk worden uitgewerkt.

Provan en Kenis (2008) abstraheren dus drie basisconfiguraties van netwerk governance uit de

grote variëteit van samenwerkingen en beschrijven per configuraties welke voorwaarden succesvolle uitkomsten kunnen bepalen (p. 233-236). Een netwerk kan gezamenlijk worden bestuurd door de betrokken organisaties zelf of door een centraal tussenpersoon aan te wijzen die de organisatie op zich neemt namens alle betrokken actoren. In de laatste vorm kan een van de betrokken actoren aangewezen worden als degene die de kar moet trekken of er wordt een nieuwe organisatie in het leven geroepen als tussenpersoon.

Deelnemer-Bestuurde Netwerken

Netwerken die bestuurd worden door alle betrokken leden, zonder een aparte entiteit als tussenpersoon. Dit kan zowel op formele wijze (vaste vergaderingen, aangewezen vertegenwoordigers per organisatie), als op informele wijze (ongecoördineerde pogingen tot gezamenlijke inspanning). Deze configuratie vereist de betrokkenheid van (een substantieel deel van) alle actoren in het netwerk bij beslissingen die genomen moeten worden en de uit te voeren inspanningen. Ondanks de verschillen tussen actoren (macht, grootte, etc.) wordt ervan uitgegaan dat beslissingen gelijkwaardig genomen worden (2008, pp. 234–235).

Leidinggevende Organisatie–Bestuurde Netwerken

Een collectieve aanpak kan echter ook minder efficiënt worden naarmate meer actoren bij een netwerk betrokken geraken. De wens om een meer centrale aanpak kan groeien. Dit kan door de activiteiten en beslissingen via een tussenpersoon te laten lopen en deze als een leidinggevende organisatie van het netwerk te laten fungeren. Deze actor kan activiteiten beter coördineren, faciliteren, maar ook naar zich toetrekken om haar eigen belang te dienen. Deze opzet kan zo tot meer efficiëntie, maar ook tot een meer ongelijkmatige machtsverdeling tussen netwerkactoren leiden (2008, p. 235).

Netwerk Administratieve Organisatie (NAO)

In de laatste vorm van netwerk governance wordt een nieuwe entiteit opgericht die leiding moet geven aan het netwerk en haar activiteiten; een Netwerk Administratieve Organisatie (NAO). In tegenstelling tot het vorige model bestaat deze organisatie bij de gratie van de uitvoering van activiteiten het gemeenschappelijke doel te verwezenlijken. Meestal opereert een dergelijke organisatie in de vorm van een stichting met een marginale bezetting; variërend van één persoon tot een bestuur met daaronder een uitvoerende staf en een fysieke locatie van waaruit activiteiten ondernomen worden. In de laatste meer formele vorm bestaat het bestuur uit vertegenwoordigers van alle of een representatief deel van de betrokken actoren. Zij neemt meestal strategische beslissingen voor het behalen van de doelstelling en laat operationele beslissingen over aan een directie. Deze vorm van netwerk governance wordt vaak gebruikt voor brede doelstellingen als (regionale) economische ontwikkeling (2008, p. 236).

Volgens de auteurs wordt de effectiviteit van deze netwerkvormen vooral beïnvloed door de afspiegeling van de volgende kerncomponenten in de specifieke institutionele context; *vertrouwen, de grootte van het netwerk* (aantal participanten) en de mate van *overeenstemming over het te bereiken doel* (Ansell & Gash, 2007; Provan & Kenis, 2008). De veronderstelling is dat een netwerkconfiguratie niet zomaar ontstaat, maar altijd is voorafgegaan aan een keuze door centrale netwerkactoren. Met behulp van deze componenten kan worden beredeneerd waarom naar een bepaalde configuratie wordt bewogen.

Vertrouwen

Vertrouwen tussen de betrokken actoren vormt een essentiële basis voor een effectieve samenwerking. Dit hoeft niet op een dieperliggend niveau te zijn, maar de perceptie van vertrouwen moet wel onderling gedeeld zijn tussen actoren. Vertrouwen wordt gezien als *“the willingness to accept vulnerability based on positive expectations about another’s intentions or behaviors”* (Provan & Kenis, 2008, p. 237). Wanneer partijen het gevoel hebben dat een ander geen misbruik van hen zal maken, zullen zij meer geneigd zijn hun steentje bij te dragen. Cruciaal hierin is dat vertrouwen ook wederzijds is en verspreid door het hele netwerk, dus niet enkel op individueel of groepsniveau binnen actoren. Face-to-face gesprekken, goede ervaringen uit het verleden en reputatie leveren hier een belangrijke bijdrage aan (Ansell & Gash, 2007, p. 558).

Grootte van het netwerk

Een andere belangrijke factor voor het succes van een netwerk is de hoeveelheid actoren die betrokken is bij de samenwerking. Naarmate dit aantal groeit, zal ook de complexiteit aan onderlinge relaties en individuele belangen toenemen, hetgeen de coördinatie van een netwerk bemoeilijkt. Wanneer alle actoren toch een gelijkwaardige invloed willen blijven behouden, wordt de samenwerking in groeiende mate inefficiënt in het bereiken van haar doelen. In dit geval kan een organisatie die als tussenpersoon dient een oplossing bieden.

Consensus over te bereiken doel

Voor een samenwerking is het essentieel dat actoren elkaar kunnen blijven vinden in een gemeenschappelijk belang, naast de behartiging van individuele belangen. Consensus wordt versterkt wanneer doelen van actoren overeenkomen. Dit bepaalt de mate waarin actoren gemotiveerd zijn om zich te betrekken bij het netwerk en zich in te zetten voor de verwezenlijking van het gemeenschappelijke doel. Wanneer consensus laag is, kan een Leidinggevende Organisatie bemiddelen tussen conflicterende belangen en daar effectief een middenweg in kiezen.

Voor een NAO is het echter essentieel dat in ieder geval onder de deelgroep van actoren dat in het bestuur zit, consensus bestaat over de samenwerking. Dit betekent dat deze actoren een hogere mate van inzet zullen tonen dan de andere actoren in het netwerk. Dit hoeft echter geen probleem te zijn voor de effectiviteit van het netwerk. Ook een NAO kan als bemiddelende partij acteren wanneer conflict dreigt, omdat zij op operationeel niveau interacteert met netwerkparticipanten. Op deze manier blijft de betrokkenheid van actoren bij het proces gewaarborgd (Ansell & Gash, 2007; Provan & Kenis, 2008). Ansell en Gash (2007) veronderstellen dat dit vooral geldt voor samenwerkingen met een einddoel in de verre toekomst, waardoor actoren voor de lange termijn op elkaar zijn aangewezen en wederzijds afhankelijk van elkaar zijn. Tevens constateren zij dat de mate waarin actoren zich eigenaar voelen over het samenwerkingsproces, de mate van betrokkenheid positief beïnvloedt. Tot slot dragen korte termijn successen aanzienlijk bij aan het gemeenschapsgevoel en betrokkenheid van actoren bij de samenwerking. Dit is te verklaren door het vertrouwen onderling in elkaars goede bedoelingen hierdoor wordt versterkt en in de netwerkstructuur meer als succesvolle vorm van samenwerking wordt gezien (Ansell & Gash, 2007).

De auteurs beargumenteren tot slot dat netwerk governance over de langere periode aan verandering onderhevig is en als gevolg daarvan in de loop der tijd wellicht een andere structuur zal worden aangenomen. Het is aannemelijk dat dit een lineaire verandering zal zijn van een vorm van ‘shared governance’, naar een vorm geleid door een tussenpersoon, zij het door een organisatie uit het netwerk zelf, of een daarvoor aangestelde. Vanwege de meer formele structuren van de laatste twee vormen zal een ontwikkeling de andere kant op onwaarschijnlijk zijn (Provan & Kenis, 2008, p. 247). Vertrouwen, wederzijdse afhankelijkheid en tijd blijken cruciale elementen voor succesvolle netwerksamenwerking te zijn. De literatuur uit dit hoofdstuk zal in dit onderzoek gebruikt worden om de governance structuur in de Leidse casus te duiden. Op het eerste oog lijkt een netwerk configuratie met een NAO herkend te worden. In de analyse zal blijken of deze hypothese klopt.

3.1.2| Voor- en nadelen van governance

Zoals in de introductie van dit hoofdstuk besproken blijkt de ontwikkeling van een traditioneel top-down sturende overheid, naar verschillende governance vormen een onvermijdelijke trend te zijn. Overheden blijken daar een eigen invulling aan te geven, afhankelijk van de context waar de samenwerking in plaatsvindt. Zo uit governance zich in verschillende structuren, maar kan zij vanuit economisch perspectief worden getypeerd als een samenwerking in netwerkvorm (Kjaer, 2004, p. 148). Daarbij is vastgesteld welke factoren bepalend zijn voor de keuze van een netwerkconfiguratie en hoe dit invloed heeft op de effectiviteit van de samenwerking. Tevens is meermaals vluchtig stilgestaan bij de voordelen van werken in netwerkvorm en de mogelijke implicaties die deze met zich meebrengen. Het doel van dit hoofdstuk is om op deze mogelijke voor- en nadelen terug te komen en deze beknopt uiteen te zetten. Zo wordt alvast een voorzet gegeven op de balans die aan het einde van dit theoretisch kader zal worden opgemaakt over wat goede criteria zijn voor de beoordeling van een governance samenwerking.

De voordelen

1. Omwille van de voordelen die hierna genoemd worden en door bedrijfseconomisch denken toe te passen in het publieke domein, leidt governance tot het grootste voordeel van een **meer efficiënte (doelmatige) publieke dienstverlening** (Bovens et al., 2007, pp. 29–32; Hendriks, 2014; Kjaer, 2004; Peters & Pierre, 1998). Beleidsdoeleinden dienen met zo min mogelijk middelen (financieel, deskundigheid, tijd, etc.) bereikt te worden, om overheidsuitgaven zo laag mogelijk te houden. In de traditionele bestuurspraktijk zouden ambtenaren echter te weinig stimulans krijgen om kostenefficiënt te werken. De overheid zou juist te bureaucratisch zijn¹³, meer middelen (bijvoorbeeld personeel) gebruiken dan strikt noodzakelijk, door strikte regelgeving niet in staat te reageren op snel veranderende toestanden¹⁴ en niet genoeg op de hoogte zijn van behoeftes van de burger (Bovens et al., 2007, pp. 218–222; Peters & Pierre, 1998, p. 229). Door NPM-hervormingen in de publieke sector is de nadruk bij publieke dienstverlening meer komen te liggen op ‘resultaatgerichtheid’ en ondernemerschap van ambtenaren. Uitdagingen dienen niet uit de weg te worden gegaan (Bovens et al., 2007, pp. 258–261). Middels deze bestuurlijke hervorming, gepaard

¹³ Ook wel bureaucratisme genoemd; wanneer strikte regelgeving tot risicomijdend gedrag leidt en voor ambtenaren het naleven van regels een doel op zichzelf wordt, los van het behalen van oorspronkelijk gestelde doelen.

¹⁴ “Confrontatie met problemen waarvoor geen bestaande oplossingen voorhanden zijn” (Bovens et al., 2007, p. 226)

met de privatisering en decentralisering van publieke dienstverlening, is eind vorige eeuw flink bezuinigd de overheidsfinanciën (2007, pp. 45–46, 74). Dit gaf de aanleiding tot de opkomst van (zelf-organiserende) netwerken. Netwerken worden beter in staat geacht de benodigde middelen en menskracht te verzamelen waarmee sneller geanticipeerd kan worden op (complexe) maatschappelijke problemen. Publieke dienstverlening zou zo ook beter aansluiting vinden op de wens van de burger (Kjaer, 2004, p. 54; Provan & Kenis, 2008). Deze flexibiliteit zou in schril contrast staan met het bureaucratische starheid van een centrale overheid (Kjaer, 2004, pp. 23–24, 39, 201; Peters & Pierre, 1998; van den Dool et al., 2015, p. 14). Door hybride publiek-private samenwerking wordt tot slot ook een kleinere overheidsbezetting nodig geacht, wat een financiële verlichting voor de overheid betekent (Bovens et al., 2007, p. 252).

2. Algemeen beschouwd leidt een hogere betrokkenheid van burgers bij besluitvorming tot **effectiever beleid**. Doordat actoren uit het maatschappelijk veld eigenaarschap krijgen van beleid zullen zij sneller geneigd zijn de implementatie ervan te accepteren en er ook actief aan bij te dragen (Bovens et al., 2007, pp. 352–353; Kjaer, 2004, pp. 197–198). Zo levert input vanuit het veld nieuwe inzichten op om beleid zo aan te passen dat het de weg met de minste weerstand tegemoet gaat. Daarmee krijgt een besluit een breder draagvlak dan via het meer traditionele ‘Decide-Act-Defend’-model van besluitvorming (Hendriks & Drosterij, 2012, p. 22). Governance kan ook gebruikt worden om in een vroeg stadium van besluitvorming te testen hoe er op beleidsvoorstellen gereageerd wordt (Ansell & Gash, 2007).
3. Ervaring en deskundigheid uit het veld dragen daarnaast ook bij aan een betere definiëring van beleidsproblemen en een breder scala aan mogelijke oplossingen waardoor problemen gerichter aangepakt kunnen worden. Daarbij wordt verondersteld dat heterogeniteit aan actoren dit vermogen versterkt door de veelheid van verschillende blikvelden op een probleem (Ansell & Gash, 2007; Papadopoulos, 2007). De onderliggende gedachte is dat marktpartijen dichter op de praktijk zitten en overheidsactoren de facto achter de feiten aanlopen. Samenwerking gestoeld op wederzijdse afhankelijkheid leidt tot een betere allocatie van middelen waardoor beide partijen meer gedaan krijgen dan zij afzonderlijk zouden kunnen (Ansell & Gash, 2007; Kjaer, 2004; Peters & Pierre, 1998, pp. 225–226, 229). Governance vormen van samenwerking versterken **gelijkheid en synergie** in de samenleving doordat “(..)via wederkerige relaties vertrouwen wordt opgebouwd tussen verschillende burgers, (etnische) groepen en organisaties in de samenleving(..)” (Kjaer, 2004, p. 202). Het in acht nemen van verschillende visies omtrent beleidsvraagstukken en streven naar compromissen wordt in meer populaire terminologie ook wel ‘polderen’ genoemd en kent een lange bestuurlijke traditie in Nederland (Bovens et al., 2007, pp. 346–347). Waar de belangen van burgers vroeger meer centraal behartigd werden door corporatistische organisaties als vakbonden, is het maatschappelijk middenveld als gevolg van sociaaleconomische ontwikkelingen en groeiende individualisering versplinterd geraakt. Centraal overleg met vakbonden vertegenwoordigt zodoende niet meer de belangen van de meerderheid van de samenleving, maar enkel van de betreffende achterban. Governance samenwerkingen bieden burgers (via het maatschappelijk middenveld) nieuwe mogelijkheden tot inspraak en vergroten betrokkenheid. Wederkerige interacties kunnen tot meer wederzijds begrip en daarmee tot meer gemeenschapszin leiden (Bovens et al., 2007, pp. 350–351; Kjaer, 2004, pp. 23–24, 201).
4. Tot slot zijn overheden op sommige beleidsterreinen (waaronder regionale economische

ontwikkeling) sterk afhankelijk van maatschappelijke actoren voor de beheersing van een complexe bestuurlijke omgeving. Zonder maatschappelijke participatie is deze beheersing te hoog gegrepen voor overheden. Samenwerking in beleidsnetwerken biedt hen als gelijkwaardige partner in ieder geval de **mogelijkheid** om (afhankelijk van machtspositie in netwerk) invloed uit te oefenen (Bovens et al., 2007, pp. 161–164; Kjaer, 2004; Klijn & Edelenbos, 2012; Peters & Pierre, 1998; Schaap & Van Ostaaijen, 2015).

De nadelen

1. De hiervoor behandelde kenmerken van governance hebben voor een groeiende bezorgdheid over de **legitimiteit** van beleid gezorgd en de bijhorende **verantwoording** die hierover dient te worden afgelegd (Kjaer, 2004, p. 201). Hierbij dient wederom het onderscheid gemaakt te worden tussen inputlegitimiteit (corrigerend vermogen) en outputlegitimiteit (scheppend vermogen) van governance. De algemene veronderstelling is dat de nadruk omtrent legitimiteit van governance samenwerking is komen te liggen op de resultaten (output) die bereikt worden. Pierre spreekt daarom over de ‘performance bias’ van governance (Hendriks & Drosterij, 2012, p. 29; Kjaer, 2004, p. 200; Pierre, 2015; van den Dool et al., 2015). Te weinig aandacht zou uitgaan naar het gebrek aan democratische (input) legitimiteit door de verminderde controle die volksvertegenwoordiging heeft op de complexiteit van governance. Hierbij gaat het met name om de waarborging van het publieke belang c.q. het belang van de democratische meerderheid (Papadopoulos, 2007; Pierre, 2009, 2015).

De pluriformiteit aan netwerken, de grootte ervan en de informele niet-transparante besluitvorming die erin plaatsvindt, maakt dat het steeds moeilijker te bepalen is wie verantwoordelijk gehouden kan worden en vooral de manier waarop¹⁵. Dit levert het risico op dat besluiten worden genomen door actoren die niet als legitiem worden gezien door burgers (Papadopoulos, 2007, p. 475). Ten eerste omdat zij geen directe invloed hebben op de toetreding van niet-publieke actoren tot dit netwerk en ten tweede omdat zij deze actoren niet direct via democratische mechanismen ter verantwoording kunnen roepen. Bedrijven leggen dit immers af intern af (aandeelhouders), maar niet aan burgers die indirect beïnvloed worden door hun activiteiten. De roep om andere vormen van invloed voor burgers is de laatste jaren dan ook toegenomen (van den Dool et al., 2015). Het paradoxale is dat governance door de horizontale manier van samenwerking hier juist meer de ruimte voor lijkt te bieden dan via traditionele wegen mogelijk was. De representatie van belangen is meer versplinterd geraakt, maar de drempel om te participeren lijkt lager dan voorheen (Kjaer, 2004, pp. 170–171; Papadopoulos, 2007; Peters & Pierre, 1998, pp. 232, 236). In welke concrete vormen dit zich kan uiten wordt in de slotparagraaf over good governance nader belicht.

2. Door de wildgroei aan zelfregulerende netwerken **verliest** de overheid **directe controle** op de publieke dienstverlening (Kjaer, 2004, pp. 33–49, 57, 189, 198; Papadopoulos, 2007). Door privatisering en verzelfstandiging komen delen van de publieke dienstverlening buiten de directe invloedssfeer van overheden te liggen. Overheden zouden enkel nog kunnen ‘sturen’ in plaats van ‘roeien’ (Peters & Pierre, 1998, p. 231). Toch beargumenteert Pierre dat overheden via regulering

¹⁵ Zie (Ansell & Gash, 2007; Bovens et al., 2007; Hendriks, 2014; Hendriks & Drosterij, 2012; Kjaer, 2004, p. 14; Klijn & Edelenbos, 2012; Papadopoulos, 2007; Peters & Pierre, 1998, p. 228; Pierre, 2009, 2011; Provan & Kenis, 2008; Schaap et al., 2015; Schaap & Van Ostaaijen, 2015; van den Dool et al., 2015).

nog een belangrijke coördinerende rol kunnen blijven spelen (2015, p. 31). Controleverlies gaat ook over de complexiteit van de bestuurlijke omgeving, zoals bij regionale economische ontwikkeling. De grote mate van afhankelijkheid van netwerkpartners brengt overheden in een moeilijke positie. Zij kunnen door machtsposities van netwerkpartners maar een beperkte sturende rol spelen. Indirecte invloed kan nog wel beoefend worden door het initiatief te nemen voor netwerkvorming door (relevante) partijen bij elkaar te brengen en zich in te zetten voor consensusvorming (Bovens et al., 2007, pp. 162–164; Peters & Pierre, 1998, p. 226).

3. Een belangrijk probleem van netwerken is dat het gesloten bolwerken kunnen zijn die vooral het belang dienen van de eigen leden (**inclusie**) en andere groepen uitsluiten (**uitsluiting**) (Kjaer, 2004, p. 55, 204-205). Barbara Reid stelt dat governance netwerken ook wel een moderne vorm kunnen zijn van ‘old boys networks’ (2004, p. 55; Papadopoulos, 2007, p. 481). Daarbij spelen verschillen in macht (geld, expertise, toegang tot de juiste mensen) en belangen een grote rol, omdat zij beïnvloeden wie wel/niet deelneemt aan een netwerk (Bovens et al., 2007, pp. 177–178). Daarmee wordt het risico gelopen dat netwerken een meer homogene, in plaats van pluriforme verzameling van actoren krijgen. Niet alleen het veronderstelde voordeel van gelijke vertegenwoordiging en synergie door governance komen zo in gevaar, ook het gebrek aan heterogeniteit doet de kwaliteit van het netwerk afnemen (Ansell & Gash, 2007; Kjaer, 2004; Papadopoulos, 2007).
4. Verschillen in macht en belangen spelen ook een grote rol binnen het netwerk zelf. Netwerken zijn effectief bij de gratie dat zij via wederzijdse afhankelijkheid, vertrouwen en consensus gemeenschappelijk doelen nastreven (Ansell & Gash, 2007; Provan & Kenis, 2008). De complexiteit van netwerken maakt dat **conflictsituaties** altijd op de loer kunnen liggen. Ongelijke verhoudingen tussen actoren, de schaalgrootte van het netwerk en de zucht naar korte termijneffecten kunnen onderlinge betrokkenheid en daarmee de algehele effectiviteit van het netwerk doen afnemen. Kjaer beargumenteert dat overheden in dit geval op dienen te treden als vredestitchers om de stabiliteit in samenwerkingen te waarborgen (2004, pp. 198–199). Volgens Provan en Kenis (2008) kan de configuratie van het netwerk zelf hier ook een belangrijke rol in spelen. Zo hoeft vertrouwen minder wijd verspreid te zijn wanneer een meer formele structuur met een intermediaire organisatie is aangesteld om het gemeenschappelijk belang en stabiliteit binnen het netwerk te waarborgen.
5. Een verbeterde **effectiviteit van beleid** wordt vaak aangehaald als het grootste voordeel van governance samenwerking. Dit is echter **geen garantie**. Wanneer netwerken enige vorm van autonomie genieten, kunnen zij de implementatie van beleid juist bewust vertragen. Dit wordt versterkt wanneer implementatie van een beleidsprogramma afhangt van de participatie van deze netwerken (Kjaer, 2004, pp. 34–49, 198). Wanneer consensus omtrent beladen beleidsvraagstukken niet bereikt wordt of cruciale actoren buiten de beleidsvorming worden gehouden, kan de implementatie van beleid mislukken (Kjaer, 2004, pp. 35, 46–48). Daarnaast kan het zoeken naar draagvlak heel lang duren doordat er naar veel meer belangen moet worden geluisterd dan voorheen, waar een aantal organisaties grote groepen vertegenwoordigde (Bovens et al., 2007; Kjaer, 2004). Wanneer de inspanning meer kost dan het oplevert wordt ook wel gesproken over ‘bestuurlijke drukte’ (van Peppel, Pol, & Hoek, 2013). Uit recent beleidsonderzoek blijkt dat bestuurders in Nederland in toenemende mate bestuurlijke drukte ervaren. Opvallend is dat de economie een van de beleidsterreinen is waar dit het meest gevoeld wordt (2013, p. 5).

6. Een cruciaal probleem van governance samenwerking is dat de behartiging van het publieke belang aan kwaliteit kan worden ingeboet door een **publiek-private trade-off**. Actoren die participeren in een netwerk met een publieke doelstelling doen dit ook om hun individuele belang of die van de achterban te begunstigen. Daarmee lopen overheden het risico dat het algemene publieke belang uit het zicht van de samenwerking raakt en de grenzen tussen het publieke en private domein vervagen¹⁶. Dit risico druist in tegen de algemeen veronderstelde kernwaarde van het publieke domein die gestoeld is op een gelijkwaardige behandeling van burgers, rechtmatig overheidsoptreden en mechanismen om dit optreden ter verantwoording te roepen. Daarom is er een groeiende behoefte aan een hiërarchische vorm controle dat het belang van de meerderheid waarborgt (Kjaer, 2004, pp. 204–205).

Tussenconclusie

Beide vormen van legitimiteit (input versus output) zouden op gespannen voet staan met elkaar. Meer inspraak zou ten koste gaan van de effectiviteit van samenwerking. Van Ostaaijen en Schaap (2012) concluderen echter dat eenzijdigheid in legitimiteit geen probleem hoeft te zijn. Er hoeft niet in gelijke mate aan alle waarden te worden voldaan. Een accent op een van de aspecten van legitimiteit, zoals de output kant, wordt niet erg bevonden op voorwaarde dat er wel rekening wordt gehouden met de ander (p. 107). Het is de vraag in hoeverre dat het geval is in de Leidse casus van het Bio Science Park. De auteurs agenderen dat in stedelijke governance netwerken nog veel te verbeteren valt in legitimiteit, voornamelijk in het betrekken van burgers (p.108). Wanneer regionale samenwerkingsverbanden hierin slagen zal niet alleen de legitimiteit verbeteren, Klijn en Edelenbos (2012) beargumenteren dat democratische legitimiteit juist ook kan bijdragen aan een grotere effectiviteit van governance. Opvallend is dat zij concluderen dat de representatieve democratie hier nauwelijks invloed op lijkt te hebben, maar dat vormen van burgerparticipatie en de manier waarop burgers (eerlijkheid en open) gehoord worden juist significant bijdragen aan netwerkuitkomsten (Klijn & Edelenbos, 2012, pp. 644–645).

¹⁶ Zie (Bovens et al., 2007, p. 256; Hendriks, 2014; Hendriks & Drosterij, 2012; Kjaer, 2004, pp. 198, 204–205; Klijn & Edelenbos, 2012; Papadopoulos, 2007; Peters & Pierre, 1998, p. 228; Pierre, 2009, 2015; Schaap et al., 2015; van den Dool et al., 2015; Van Ostaaijen & Schaap, 2012; WRR, 2013, pp. 96–97, 373).

3.2| Urban governance

Omdat de casuïstiek van dit onderzoek zich op regionaal niveau afspeelt, is het zaak de literatuur omtrent governance naar het stedelijke domein te onderzoeken. Urban governance is het sub-veld binnen de bestuurskunde dat zich focust op governance ontwikkelingen in dit specifieke domein, waar de gemeente traditiegetrouw de centrale overheidsactor is. Verondersteld wordt dat deze governance-ontwikkelingen duidelijker naar voren komen in en een grotere impact hebben op dit bestuursniveau (Pierre, 2015).

Ten eerste wordt aangenomen dat lokale overheidsinstellingen minder weerstand kunnen bieden aan hun maatschappelijke partners dan instellingen op nationaal niveau kunnen. Daarnaast hebben ontwikkelingen in de (nationale) economie hier een meer directe invloed omdat in dit domein een kleinere verscheidenheid aan mogelijke maatschappelijke partners aanwezig is. Om isolement te voorkomen zijn lokale overheden aangewezen op voorhanden zijnde actoren uit de lokale private sector en zouden zij sneller geneigd zijn om nauwe banden met hen aan te gaan. Welke governance configuraties vorm krijgen hangt dus af van het lokale economische en politieke klimaat, alsook van het aanbod aan maatschappelijke partners (Kjaer, 2004, pp. 44–45). Door de (in de introductie besproken) maatschappelijke ontwikkelingen zijn lokale overheden in toenemende mate aangewezen op deze partners voor het leveren van publieke goederen en diensten of het behartigen van het publiek belang. Met name lokale ondernemingen kunnen een aantrekkelijke partner blijken door hun financiële en organisatorische middelen. Dit zou (mede)bepalen dat gemeenten minder moeite hebben met de ethische bezwaren van governance en meer pragmatisch zijn ingesteld (Peters & Pierre, 1998).

Toch wordt in het afgelopen decennium ook in het lokale domein in groeiende mate stilgestaan bij die ethische bezwaren van governance samenwerking. Immers, wanneer lokale maatschappelijke sleutelfiguren willen samenwerken voor het dienen van het publieke belang, dan zullen zij daar ook hun eigen belang bij hebben. Wanneer lokale overheden samen met hun maatschappelijke partners gemeenschappelijke doelen vaststellen bestaat het risico dat men het grotere plaatje uit het oog verliest en teveel neigt om naar de pijpen van de private sector te dansen (Pierre, 2011, 2015).

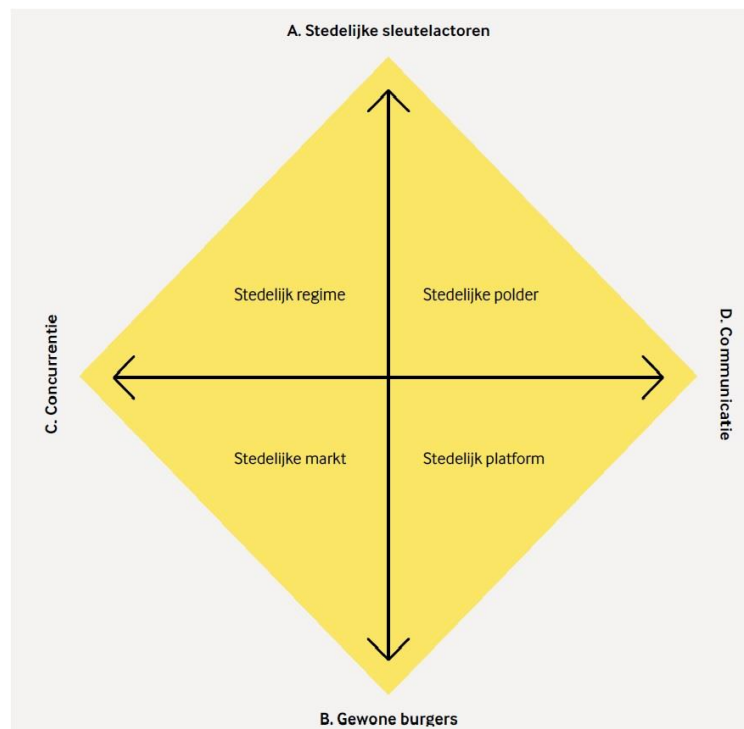
Zoals gezegd gaat (urban)governance echter niet alleen over het scheppend vermogen (productiviteit) van publiek-private samenwerkingen, maar ook over het corrigerend vermogen (controle) ervan. In de literatuur gaat de aandacht te weinig naar manier waarop lokale overheden vorm proberen te geven aan dit corrigerend vermogen, terwijl daar met name voor het maatschappelijk middenveld kansen blijken liggen (Hendriks, 2014; Klijn & Edelenbos, 2012; Pierre, 2011, 2015; Schaap & Van Ostaaijen, 2015; van den Dool et al., 2015; Van Ostaaijen & Schaap, 2012).

3.2.1| Vier ideaaltypen van urban governance

Zoals gezegd wordt governance samenwerking in de praktijk zeer verschillend vormgegeven. Met klem wordt benadrukt dat ondanks de veranderende context, de overheid een belangrijke rol blijft spelen in het stedelijk domein (Pierre, 2011, 2015; van den Dool et al., 2015). De eenzijdige verschuiving van ‘government naar governance’ blijkt hierdoor niet houdbaar. *“Governance is een samenstel van horizontale én verticale relaties, informele én formele arrangementen, oude en nieuwe vormen van sturen, die rond bepaalde publieke stedelijke vraagstukken van structurele betekenis zijn”* (Hendriks, 2014, p. 6; Hendriks & Drosterij, 2012, p. 19; van den Dool et al., 2015). Traditionele vormen van bestuur blijken te vermengen met nieuwe governance structuren. Om deze veranderingen inzichtelijk te krijgen concluderen Hendriks et al. uit recentelijk onderzoek (2014; 2012; 2015) dat urban governance zich in vier richtingen kan bewegen op twee scheidslijnen; een ontwikkeling richting A óf B, gecombineerd met een ontwikkeling richting C óf

D (zie het figuur hieronder).

- (A) De focus voor samenwerking wordt gelegd op 'echte beslissers'; slechts enkele sleutelfiguren uit de stad die daadwerkelijk verandering teweeg kunnen brengen worden betrokken.
- (B) Er dient juist meer aandacht te zijn voor inbreng van (individuele) burgers om te voorkomen dat over de hoofden van burgers heen wordt bestuurd.
- (C) De nadruk van samenwerking moet liggen op de selectieve werking van de vrije markt. De veronderstelling is dat burgers als consument (indirect) invloed kunnen uitoefenen op beleid door de keuze die heeft voor bepaalde publieke goederen of diensten.
- (D) Overleg staat centraal als coördinerend mechanisme voor beleid. Verondersteld wordt dat draagvlak voor beleid vergroot wordt door te streven naar collectieve besluitvorming, waar zo min mogelijk actoren van buitengesloten worden en een breed gedragen consensus gezocht wordt.



Figuur 1: *Ideaaltypes van Urban Governance* (Hendriks & Drosterij, 2012, p. 21)

Aan de hand van deze tendensen kunnen, volgens Hendriks et al, nieuwe netwerkvormen van governance worden onderscheiden in vier ideaaltypes (Hendriks, 2014, pp. 8–12; Hendriks & Drosterij, 2012, pp. 21–24). Deze ideaaltypes (zie figuur hierboven) zijn niet vaststaand. Vormen van governance zijn tenslotte aan continue verandering onderhevig en kunnen dan ook meerdere dimensies beslaan.

De stedelijke markt

In dit ideaaltype wordt waarde gehecht aan de kracht van concurrentie en de macht van individuele burgers hierover. Het publieke domein wordt gezien als een marktplaats waar publieke goederen en diensten worden aangeboden en de burger als consument indirect

invloed heeft door haar keuzes en de feedback die ze daarmee geeft. Concurrerende aanbieders zullen hun product dus moeten verbeteren naar de wens van de burger. Dit komt de kwaliteit ten goede.

Het stedelijk regime

Dit ideaaltipe haalt de focus weg van individuele burgers en richt zich meer op enkele sleutelfiguren uit de stad, in de veronderstelling dat op deze manier meer bereikt wordt. Voor het bepalen van deze spelers gaat men, in lijn met een concurrentiegedachte, uit van het recht van de sterkste. Partijen met de meest vitale competenties zullen elkaar vinden in een exclusief samenwerkingsverband. Niet alleen de samenstelling, maar ook de agenda van deze samenwerking is selectief. De veronderstelling is dat stedelijke regimes zeer productief kunnen zijn, wat niet alleen gunstig is voor de participerende partijen, maar ook in het belang van de burger kan zijn. Het uitsluiten van invloed door andere maatschappelijke actoren en burgers kan haar draagvlak echter wel in gevaar brengen. De focus van dit soort samenwerkingen ligt dus meer op de output kant van legitimiteit.

De stedelijke polder

Dit model probeert juist een grotere verscheidenheid aan belanghebbende actoren te betrekken bij de samenwerking door in overleg en gericht op consensus het publieke belang te behartigen. Dit leidt tot een meer integratieve samenwerking ten opzichte van het selectieve karakter van het stedelijke regime. Individuele burgers zijn in dit model ook niet *direct* betrokken, maar via intermediairs uit het maatschappelijk middenveld, zoals wijk- of adviesraden.

Het stedelijk platform

Ook dit model legt de focus meer op een integratieve manier van samenwerken middels overleg, waarbij juist wel nadrukkelijk gezocht wordt naar burgerparticipatie. Het publieke domein wordt gezien als een institutioneel platform waarop iedereen de ruimte krijgt invloed uit te oefenen op collectieve besluitvorming. Dit model richt zich op de dialoog tussen participanten.

3.2.2| Regionale kenniseconomie en clustering

In het stedelijke domein werken overheden dus in hybride arrangementen, verspreid over de vier ideaaltypologieën van urban governance, samen met lokaal gevestigde maatschappelijke actoren, om het publieke belang te dienen. Wat betreft het beleidsterrein kennis-economische ontwikkeling, wordt overheidsbemoediging in economische activiteiten beargumenteerd om de lokale werkloosheid terug te dringen en de arbeidsproductiviteit, inclusief daarmee gepaard gaande welvaarts-groei te bevorderen. Nieuwe kennis dient daarnaast het publieke belang in de aanpak van maatschappelijke problemen (AWTI, 2012, p. 11,25). In de kenniseconomie is het gebruik van kennis en innovatie essentieel om tot nieuwe goederen en producten te komen en productiviteit te verbeteren (AWTI, 2012; Raspe & van Oort, 2006). Daardoor is de aanwezigheid en bloei van kennisintensieve actoren in de regio cruciaal geworden (Raspe & Van Oort, 2007). In de inleiding van dit onderzoek bleek al dat *'innovatie en economische groei steeds meer plaatsvinden in fluïde netwerken waarin vertrouwen en elkaar kennen een grote rol speelt. Dat is op een kleinere dan nationale schaal, de regio of stad, eerder en sterker aanwezig'* (AWTI, 2014, p.

7). Economische groei draait om de circulatie van kennis en innovatie (Raspe & van Oort, 2006).

Om innovatie te realiseren, dient kennis allereerst zo efficiënt en doelgericht mogelijk vergaard te worden (kenniscreatie), om vervolgens met betrokken partijen gedeeld en optimaal toegepast te worden (kennisdiffusie). De veronderstelling is dat de vrije markt hier in beide gevallen niet genoeg toe in staat is, waardoor overheidsbemoediging in de kenniseconomie noodzakelijk wordt geacht (Hospers, 2005; Raspe & Van Oort, 2007).

Kennis heeft, om te beginnen, sterke kenmerken van een publiek goed, omdat het rendement van investeringen kan wegebben (kennis-spillover) naar concurrenten die er niet voor betalen (free-riden). Daarnaast leiden investeringen in kennis en innovatie niet altijd tot succesvolle producten. Private ondernemingen kunnen voorzichtiger worden met het nemen van dergelijke risico's. Beide situaties zouden een rem kunnen veroorzaken op de productie van kennis en innovatie (Hospers, 2005, pp. 15–16). Lokale overheden kunnen een belangrijke rol in spelen in de bevordering van kenniscreatie door te investeren in op innovatie gerichte activiteiten en risicospreiding door gezamenlijk te investeren (Raspe & Van Oort, 2007). Daarnaast moet kennis bij de juiste ondernemers terecht komen om producten of diensten te genereren die niet alleen het private-, maar ook het publieke belang dient. Overheden proberen de juiste randvoorwaarden te scheppen om dit proces soepeler te laten verlopen, bijvoorbeeld door communicatie tussen partijen te bevorderen door middel van samenwerkingsverbanden.

Door samenwerking kunnen kennis-spillovers gecompenseerd worden en worden de risico's van mislukkingen verspreid, waardoor bedrijven eerder geneigd zullen zijn te innoveren. Dit geldt met name wanneer ook onderzoeks- en onderwijsinstellingen bij de samenwerking worden betrokken en de samenwerkingspartners een bepaalde focus/expertise delen (Etzkowitz, 2008; Menzel & Fornahl, 2009, p. 8). Organisaties kunnen samengebracht worden door ze, ofwel geografisch te clusteren, ofwel verbanden op langere afstand leggen (Turok, 2005, p. 41). Geografische clustering levert het voordeel op dat door fysieke nabijheid eerder vertrouwensrelaties ontstaan die noodzakelijk worden geacht voor efficiënte kennisuitwisseling. Enerzijds doordat informele, face-to-face verbanden sneller en vaker tot stand kunnen komen. Deze interacties zijn goedkoper; reizen is niet nodig. Een ander voordeel: men komt elkaars lokale sociale netwerken tegen. (Raspe & Van Oort, 2007). Tegelijkertijd kan clustering ook schaalvoordelen opleveren die leiden tot een snellere groei van bedrijven. Geclusterde organisaties blijken namelijk meer innovatief en groeien daardoor sneller dan niet-geclusterde organisaties (AWTI, 2014, pp. 13–14; Menzel & Fornahl, 2009).

Dit wordt allereerst ingegeven door de kwaliteit van de regionale arbeidsmarkt, die over expertises beschikt die aansluiten bij specifieke wensen van werkgevers. Daarnaast kan innovatie worden bevorderd doordat werknemers overstappen naar een ander bedrijf in het cluster en hun kennis meenemen, of zelf een onderneming starten (spin-off). Ook kan de lokale kleinere bedrijvigheid via clusterdeelname kennis opdoen die zij zelf niet had kunnen vergaren en kan zij meeprofiteren van snelgroeiende kennisintensieve bedrijvigheid via uitbesteedde opdrachten. Tot slot kan de lokale culturele context bepalend zijn in hoe snel informele verbanden gelegd kunnen worden en kennis-spillovers plaats kunnen vinden (Raspe & Van Oort, 2007).

Wanneer een cluster een formele entiteit wordt welke betrokken actoren middels gezamenlijk optreden trachten verder te ontwikkelen, wordt ook wel gesproken over een 'hotspot', een 'campus' of een 'science park'. De Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (AWTI) spreekt over hotspots en hanteert daar de volgende definitie voor;

“Een geografische concentratie van bedrijven en één of meer kennisinstellingen die samen met andere organisaties een netwerk vormen gericht op kennisproductie en (open) innovatie. Een regionale hotspot heeft een eigen identiteit en is georganiseerd rond het stimuleren van innovatie en het doorontwikkelen van de hotspot” (AWTI, 2014, p. 11).

Nederland telt momenteel om en nabij 58 van dergelijke organisaties (BCI, 2014, p. 4). Hotspots hebben vaak een coördinerend orgaan die de organisatie en doorontwikkeling van het cluster op zich heeft genomen. Vaak gebeurt dit in de vorm van een stichting. Een dergelijke vorm van netwerk governance kan herkend worden als de Netwerk Administratieve Organisatie (NAO) van Provan en Kenis (2008, p. 236). De AWTI constateert dat gemeentes een belangrijke rol hebben bij de vorming van een NAO, door ondersteunend te zijn en de juiste randvoorwaarden te scheppen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het aanpassen van bestemmingsplannen (AWTI, 2014). Buck Consultants International (BCI, 2014) heeft, in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, meermaals (2009, 2010, 2012) een inventarisatie gemaakt van het aantal hotspots in Nederland. Zij spreken van een hotspot wanneer vier kernelementen aanwezig zijn en maken een onderscheid tussen hotspots waarin innovatie wordt geleid door een (of meer) kennisinstellingen, of door een groot bedrijf met een R&D-afdeling (2014, p. 6). Het Leiden Bio Science Park wordt door gedefinieerd als hotspot geleid door een kennisinstelling (BCI, 2014).

Kernelementen van hotspots (BCI, 2014, pp. 7–8):

1. De hotspot biedt voldoende ruimte en mogelijkheden voor kennisintensieve bedrijven om zich te vestigen. Daarbij dient er ook voldoende aanbod aan (eventueel gedeelde) onderzoeksfaciliteiten aanwezig te zijn.
2. Research & Development (R&D) en kennisintensieve activiteiten staan in de hotspot centraal. Door deze activiteiten te ontplooiën, komt men tot de ontwikkeling van kennis en het delen hiervan.
3. Een grote 'manifeste kennisdrager' (p.8) is gevestigd op het park dat het leeuwendeel van de onderzoeksactiviteiten voor haar rekening neemt en zo de kar trekt voor de overige organisaties op het park. Dergelijke kennisdragers zijn er in de vorm van een R&D-centrum van een groot internationaal opererend bedrijf als Philips, een (technische) universiteit, een universitair medisch centrum/ziekenhuis of een groot onderzoeksinstituut als TNO. Met manifest wordt bedoeld dat de organisatie een wezenlijke omvang en sterke reputatie heeft op een specifiek thema of technologie.
4. De hotspot heeft een organisatie die zich namens de betrokken partijen zowel inzet voor samenwerking binnen de hotspot zelf, als naar buiten toe. Zij houdt zich zodoende bezig met de valorisatie van de in de hotspot verworven kennis, stimuleert de deling van kennis tussen partijen onderling, zet zich in voor netwerkvorming en draagt zorg voor de ontwikkeling van het park als

geheel door middel van een businessplan en de acquisitie van bedrijven, zowel internationaal als nationaal. Zodoende wordt voor een klimaat van actieve open innovatie gezorgd.



Bron: Ministerie van Economische Zaken/Buck Consultants International 2009

3.2.3| Tussenconclusie

Op grond van deze literatuur en inzichten, verkregen uit het onderzoek van Schaap en Van Ostaaijen (2015; 2012) naar de governance typologie van Brainport Eindhoven¹⁷, kan voorzichtig worden gesteld dat de Leidse governance samenwerking zeer waarschijnlijk elementen bevat van zowel het stedelijke regime, als van de stedelijke polder. In de triple helix samenwerking lijkt namelijk enkel een select groepje van machtige actoren betrokken te zijn voor de stimulering van de kenniseconomie. Tegelijkertijd komen elementen van de stedelijke polder naar voren door de betrekking van actoren uit het maatschappelijk middenveld; de kennisinstellingen. Het is echter interessant om te zien hoe de Leidse gemeenteraad zich verhoudt tot de samenwerking en hoe/of het maatschappelijk middenveld betrokken wordt. Het lijkt erop dat, overeenkomstig met de Brainport casus in Eindhoven en de verwachte complicaties bij een dergelijke governance typologie, de democratische legitimiteit omtrent het Leidse Bio Science Park onderbelicht is. In de analyse van dit onderzoek zal blijken of deze hypothese juist is.

¹⁷ Brainport is een Triple Helix bovenregionaal samenwerkingsverband (meerdere gemeentes betrokken) in de regio Eindhoven. Het is een technologische hotspot met grote bedrijven als Philips en IBM en wordt niet alleen beschouwd als economische motor van de regio, maar ook van Nederland (Schaap & Van Ostaaijen, 2015; Van Ostaaijen & Schaap, 2012).

3.3| Triple Helix samenwerking

In de vorige hoofdstukken is besproken dat de overheid bij de aanpak van complexe maatschappelijke vraagstukken in groeiende mate de samenwerking zoekt met niet-publieke actoren in verschillende vormen van netwerk governance. Bij (kennis)economische vraagstukken is gebleken dat in hotspots kan worden samengewerkt om de economie te stimuleren. In de wetenschapsgedreven vorm ligt een prominente rol voor kennisinstellingen als bron van kennis en innovatie die door een trilaterale samenwerking met lokale bedrijvigheid en de overheid optimaal benut zou moeten worden. Draagvlak wordt gevonden in het gedeelde belang om *“kennis en innovatie te genereren, te delen en te gebruiken en zo de economie vooruit te helpen”* (Etzkowitz & Ranga, 2013, p. 238). Deze trilaterale samenwerking kan worden aangeduid als een specifieke vorm van governance rondom innovatiebeleid. Ook hier zijn de traditionele rollen van de verschillende actoren niet meer strikt gescheiden, maar steeds meer door elkaar gaan lopen. Om toch duiding te kunnen geven aan deze samenwerking en hoe zij bijdraagt aan de ontwikkeling van innovatie, wordt gebruik gemaakt van het *Triple Helix* model van Etzkowitz en Leydesdorff (Etzkowitz, 2007, 2008; Etzkowitz & Leydesdorff, 2000; Etzkowitz & Ranga, 2010, 2012, 2013; Rickne, Laestadius, & Etzkowitz, 2012).

In dit hoofdstuk wordt als eerst uiteengezet wat een Triple Helix is en waar de theorie vandaan komt. Daarna wordt beschreven aan welke vooronderstellingen de theorie ten grondslag ligt. Vervolgens wordt beschreven hoe een Triple Helix samenwerking ontstaat uit een geheel aan activiteiten. Tot slot wordt afgewogen wat de theorie bijdraagt aan de discussie omtrent governance en aan de analyse van dit onderzoek.

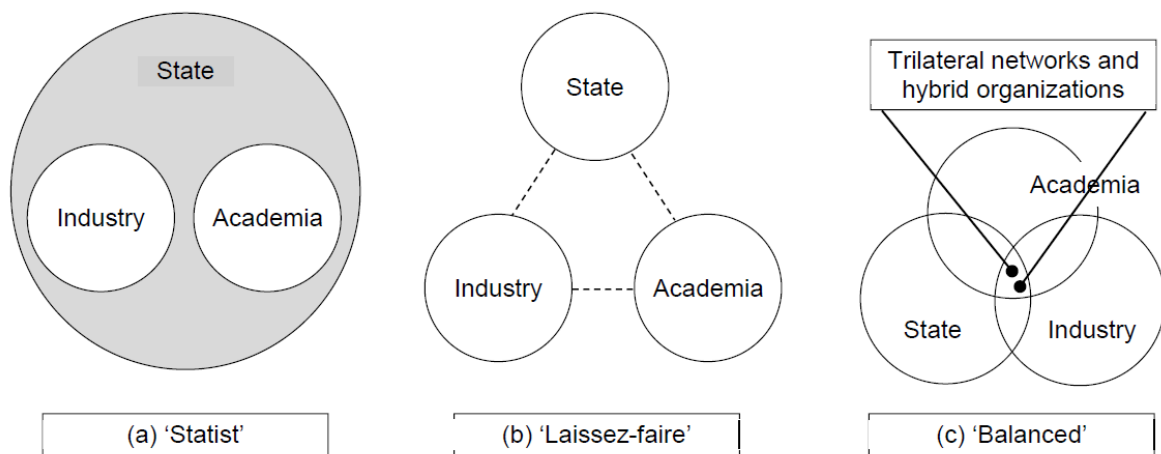
3.3.1| Wat is een Triple Helix?

Een *Triple Helix* is een vorm van governance-samenwerking waarin drie type actoren betrokken zijn die zich met innovatie bezighouden; de zogeheten drie O's (Overheid, Ondernemers, Onderwijsinstellingen). Elke helixsfeer staat symbool voor de verzameling van actoren met overeenkomende traditionele institutionele rollen. Zo dienen kennisinstellingen nieuwe kennis te vergaren middels onderzoek en daarnaast via onderwijs ook gekwalificeerde arbeidskrachten op de markt te brengen.

Het wetenschappelijke concept dat aan dit type samenwerking ten grondslag ligt, is in de jaren negentig vormgegeven door Henry Etzkowitz en Loet Leydesdorff en heeft sindsdien geprobeerd (empirisch) inzichtelijk te krijgen wat de samenwerkingsrelaties tussen de drie sferen betekenen voor de ontwikkeling van innovatie en hoe deze relaties evolueren. In het licht van de transitie naar de kenniseconomie en de veranderende rol van overheden in de ontwikkeling van government naar governance, wordt verondersteld dat actoren door wederzijdse afhankelijkheid steeds intensiever met elkaar zijn gaan samenwerken en zich meer buiten de eigen traditionele sfeer zijn gaan begeven. Beleid ten aanzien van het stimuleren van de kenniseconomie wordt zodoende het resultaat geacht van de interactie tussen actoren, in plaats van centraal aangestuurd door een overheid (Etzkowitz, 2008; Etzkowitz & Ranga, 2010). Zo geeft het model duiding aan deze specifieke vorm van netwerk governance en de veranderende rol van de overheid hierin.

De theorie ziet de ontwikkeling naar de huidige governance vorm van innovatiebeleid ontspringen uit twee traditionele vormen van Triple Helix verhoudingen, waarbij de institutionele sferen niet verweven zijn met elkaar, maar juist strikt gescheiden van of hiërarchisch ondergeschikt zijn aan elkaar (zie figuur 2). Beide configuraties gaan uit van de dominantie van ofwel de overheid, ofwel het bedrijfsleven. Het ene model (a) leunt namelijk op een coördinerende rol van de overheid, waar het

andere model (b) het bedrijfsleven ziet als prominente aanjager van economische ontwikkelingen en zo min mogelijk controle van een overheid verwacht. Het is een socialistische visie op innovatiebeleid versus een kapitalistische visie. In de *statist* configuratie (a) wordt de interactie tussen de drie sferen



Figuur 2: Drie vormen van Triple Helix samenwerking (Etzkowitz & Leydesdorff, 2000, p. 11)

namelijk centraal door de overheid aangestuurd en gemonitord. Deze vorm betreft een top-down relatie tussen de overheid enerzijds, het bedrijfsleven en de kennisinstellingen anderzijds. Een dergelijke verhouding tussen de sferen belemmert wel dat de andere partijen op eigen initiatief (bottom-up) innovatieve processen starten. Innovatie wordt zo eerder ontmoedigd dan gestimuleerd, waardoor het dan ook als een gefaald model voor innovatieontwikkeling wordt gezien. De voormalige Sovjet-Unie wordt als voorbeeld aangehaald van deze configuratie (Etzkowitz, 2008, pp. 13–15; Etzkowitz & Leydesdorff, 2000, pp. 111, 112). De *laissez-faire* configuratie (b) wordt juist gekenmerkt door weinig staatsbemoeienis en het de vrije markt als drijvende kracht achter innovatie. De andere twee sferen hebben alleen een ondersteunende rol. Universiteiten dienen primair goed geschoold personeel te leveren. De overheid dient zo min mogelijk te reguleren en alleen in te grijpen wanneer de markt tekortschiet. In beide modellen opereren de drie sferen dus meer gescheiden van elkaar, waardoor er weinig interactie is onderling en innovatie minder goed tot haar recht komt (Etzkowitz, 2008, p. 15,16).

Wanneer er tussen de sferen een gemeenschappelijk belang en wederzijdse afhankelijkheid wordt gevonden voor de productie van kennis en de economische groei die daarmee gepaard gaat, is het aannemelijk dat er onderling wél interactie plaatsvindt en gezamenlijke activiteiten worden ontplooid. Zo kan zich een *gebalanceerde* configuratie ontwikkelen. Dit biedt volgens de theorie een klimaat met de beste randvoorwaarden voor innovatie. Verondersteld wordt dat juist op de raakvlakken tussen de sferen een creatieve synergie ontstaat die nieuwe vormen van interactie en samenwerking creëert (Etzkowitz & Ranga, 2013, p. 239). Dit komt doordat actoren uit de drie sferen niet meer enkel in hun eigen (traditionele) rol blijven, maar leren van de andere sferen en ook de rol van de ander op zich nemen. Zo ontstaan trilaterale verbanden of hybride organisaties, zoals 'science parken, spin-offs, valorisatie offices en incubators' (Etzkowitz, 2007, p. 6). Doordat de institutionele grenzen tussen de sferen vervagen, is de onderlinge verhouding, alsook de rol binnen de eigen sfeer aan continue verandering onderhevig.

Dit wil niet zeggen dat de traditionele rol van iedere sfeer verdwijnt. Het bedrijfsleven kan bijvoorbeeld wel onderwijs- en onderzoeksactiviteiten ontplooiën, maar zal toch primair gefocust blijven op de productie en verkoop van goederen of diensten (Etzkowitz, 2007, pp. 6–7; Etzkowitz & Leydesdorff, 2000). Het innovatieve succes en het bestaansrecht van een Triple Helix hotspot op de

lange termijn komt aan op haar lerend vermogen om een bepaalde heterogeniteit aan kennis en organisaties te behouden door zichzelf te blijven vernieuwen. Ofwel door andere (wetenschappelijke) paradigma's extern te betrekken, of deze juist uit de hotspot zelf op te laten komen (Menzel & Fornahl, 2009, p. 7,15). Als voorbeeld haalt Etzkowitz de succesvolle biotechnologische hotspot in Boston aan, die ooit begonnen is met de productie rondom minicomputers (Etzkowitz, 2008, pp. 87–88).

3.3.2| Hoe ontstaat een Triple Helix?

Een Triple Helix systeem begint meestal doordat de drie helices in een wederkerige relatie met elkaar komen om te overleggen hoe de lokale economie verbeterd kan worden, door te investeren in de lokale bedrijvigheid. Wetenschapsgedreven ontwikkelingen beginnen meestal bij de kennisinstellingen, die samenwerking zoeken met een van de andere sferen, of met allebei, rondom een specifieke focus zoals bijvoorbeeld de biotechnologie (Etzkowitz, 2008, p. 75). Zoals eerder benoemd kan die focus zich in latere fases gaan verleggen of verbreden. De kiem ligt rondom één focus. Om die kiem te doen groeien is de aanwezigheid van drie bouwstenen wél vereist; een bron van kennis waaruit geput kan worden, een systematiek voor consensusvorming voor een gezamenlijke aanpak en een hieruit voorvloeiend concreet project om vanuit de bron innovatie te bewerkstelligen.

Deze bouwstenen komen tot stand en dienen benut te worden in corresponderende 'spaces'; te weten de *knowledge space*, de *consensus space* en de *innovation space* (Etzkowitz, 2008, pp. 76–81; Etzkowitz & Ranga, 2013, pp. 247–250). Een space wordt zowel als een fysieke als een virtuele ruimte gezien waarin de drie helices in wisselwerking met elkaar treden om tot de corresponderende doelen te komen (Etzkowitz & Ranga, 2010, p. 7). De bijdrage van de sferen in de totstandkoming en doorontwikkeling van de verschillende spaces hoeft echter niet in evenwicht te zijn en verandert na verloop van tijd. Het kan namelijk zo zijn dat een van de sferen in het begin veel bijdraagt, maar in een latere fase een andere sfeer dit stokje overneemt. De transitie van de ene space naar de andere hoeft ook niet lineair te zijn (*knowledge space* -> *consensus space* -> *innovation space*) en kan verschillende kanten op. Hoe de ontwikkeling loopt is namelijk afhankelijk van de sterkte van de betreffende spaces, wat weer door context gebonden omstandigheden per regio bepaald wordt (Etzkowitz, 2008, p. 81; Etzkowitz & Ranga, 2010, p. 79, 2013, p. 254; Menzel & Fornahl, 2009).

Knowledge Space

In de *knowledge space* draait het om de kern van regionaal innovatiebeleid, namelijk de aanwezigheid van kennis zelf. Daarom dient er in de regio een verzameling te zijn van kennisbronnen waar ideeën uit voort kunnen vloeien, wanneer zij geconcentreerd zijn op één onderwerp. Wanneer deze verzameling aan kennis, een bepaald niveau bereikt, een 'critical mass' genoemd, kan dit de basis vormen voor regionale groei. Daarom dient beleid er op gefocust te zijn deze bronnen waar mogelijk te ontwikkelen en nieuwe bronnen aan te slaan (Etzkowitz, 2008, pp. 77–78; Etzkowitz & Ranga, 2013, pp. 247–248). De universiteit speelt hier een cruciale rol in door over de meest recente wetenschappelijke kennis te beschikken en deze door te geven aan een continue aanwas van geschoolde arbeidskrachten. Dit kan zij door zich op nieuwe wetenschappelijke gebieden te begeven, of door zich te focussen op een specialisatie waar men al actief in is en deze naar een hoger niveau te tillen. In Leiden heeft de universiteit bijvoorbeeld samen met de gemeente Leiden besloten in te zetten op de Life Sciences. In de loop der jaren is geïnvesteerd in onderzoeksfaciliteiten, onderzoekstrajecten en aanpassingen in het onderwijscurriculum om het kennisniveau in deze sector te verhogen.

Consensus Space

De consensus space is een neutraal platform waar relevante actoren uit de drie sferen bij elkaar kunnen komen om draagkracht te creëren voor nieuwe ideeën en een gezamenlijke aanpak overeen te komen. Doordat vanuit verschillende invalshoeken naar een probleem gekeken kan worden, kunnen, met de inbreng van anderen, resultaten worden geboekt die men op eigen houtje wellicht niet had kunnen bereiken. Interactie vindt plaats op basis van vertrouwen en in een door de partijen onderling afgesproken structuur, de ‘rules of the game’. Kenmerkend is dat organisaties zichzelf niet zien als losstaande entiteiten, maar als onderdeel van het geheel. Men is zich bewust van elkaars wederzijdse afhankelijkheid om de regionale kenniseconomie te ontwikkelen (Etzkowitz, 2008, pp. 78–79; Etzkowitz & Ranga, 2013, pp. 248–250). Een belangrijke vereiste is wel dat de vertegenwoordigers uit de verschillende sferen niet alleen met een plan komen, maar dat men voldoende mandaat heeft om dat plan ook daadwerkelijk uit te voeren. De uitdaging is om een balans te vinden tussen korte termijnprojecten met een direct resultaat en projecten voor de lange termijn die minder snel iets opleveren, maar wel essentieel zijn voor de ontwikkeling van het cluster.

Innovation Space

In de innovation space wordt getracht projecten uit te voeren teneinde innovatie teweeg te brengen. Kennisdeling en samenwerking tussen actoren in hybride vormen van organisaties staan in deze ruimte centraal. Voor Life Science-organisaties blijkt dat het cruciaal is om onderling op een open manier kennis te delen (Rickne et al., 2012). In deze space probeert men hier een optimaal klimaat voor te creëren door enerzijds te investeren in (individueel) talent en innovatieve bedrijven die al in het cluster aanwezig zijn, en anderzijds door deze van buiten aan te trekken. Daarnaast blijkt dat ook internationale samenwerkingsverbanden worden gelegd ten behoeve van kennisdeling. Universiteiten richten bijvoorbeeld valorisatiekantoren op om kennisdeling en de uitvloeit van spin-off bedrijvigheid te bevorderen. Een regionale intermediaire organisatie kan als uithangbord dienen voor marketingdoeleinden en zo bedrijvigheid naar het cluster lokken. Ook scienceparken als geheel zijn organisatievormen die ondersteuning bieden aan innovatieontwikkeling.

<i>Triple helix spaces</i>	<i>Characteristics</i>
Creation of a knowledge space	Focus on collaboration among different actors to improve local conditions for innovation by concentrating related R & D activities and other relevant operations
Creation of a consensus space	Ideas and strategies are generated in a “triple helix” of multiple reciprocal relationships among institutional sectors (academic, public, private)
Creation of an innovation space	Attempts at realizing the goals articulated in the previous phase; establishing and/or attracting public and private venture capital (combination of capital, technical knowledge and business knowledge) is central

Figuur 3 Ontstaan van Triple Helix ruimtes (Etzkowitz, 2008, p. 81)

3.3.3| Tussenconclusie

De theorie erkent het groeiende belang van innovatieve clusters in de economische (her)ontwikkeling van de regio. In het licht van steeds verregaander (multi-level) governance-samenwerkingen tussen overheden en niet-publieke actoren, wordt de regio algemeen beschouwd als het beste platform voor de ontwikkeling van op innovatie leunende economieën. Regio's variëren sterk in hun institutionele context en hebben als gevolg daarvan zo hun sterktes en zwakheden, waarmee zij zich onderscheiden van de concurrentie. Het is dan ook de kunst voor regionale beleidsmakers om deze sterktes te benutten en verder uit te bouwen. Daarom staat investeren in het lerend vermogen van het innovatiesysteem, als gevolg van het samenspel aan interacties tussen de drie sferen, centraal in regionaal innovatiebeleid. Voor beleidsmakers is het daarom van belang om inzichtelijk te krijgen hoe een dergelijk regionaal innovatief systeem ontstaat, hoe het zich ontwikkelt en hoe het behouden/versterkt kan worden. Het Triple Helix model biedt via de drie spaces inzicht om innovatieprocessen gericht te sturen en te versnellen en beleid zo efficiënter toe te passen. De overheid blijkt namelijk niet weg te denken bij de totstandkoming en de verdere ontwikkeling van de spaces en zal altijd een faciliterende rol spelen bij innovatiebeleid (Etzkowitz, 2008, p. 74). Dit geldt met name voor de consensus space, waar draagvlak voor samenwerking bewaakt moet worden. Toch blijkt de optimale rol voor overheidsbemoeienis lastig te bepalen door de verschillende institutionele contexten waarin dit soort samenwerkingen zich begeven. Vandaar ook dat de exacte opzet van Triple Helix samenwerkingen per regio verschilt.

Dit onderzoek focust zich echter niet op de totstandkoming van innovatie zelf, maar wel op de verschillende vormen waarop een overheid samenwerkt om dit te realiseren en wat deze vormen van samenwerking voor consequenties hebben voor de legitimiteit van het gevoerde beleid. Hier staat het model te weinig bij stil. Daarom wordt het vooral gebruikt om duiding te kunnen geven aan de veelheid aan interacties tussen de drie sferen en de vorm van samenwerking te kunnen typeren, maar zal zij verder niet bijdragen aan de analyse of de Leidse vorm van Triple Helix als een geslaagde vorm van governance kan worden gezien.

3.4 | Good governance

In deze paragraaf zal verkend worden wanneer kan worden gesproken van ‘goede’ vorm van bestuur. Met de operationalisering van de kernwaarden van good governance (in de paragraaf hierna) wordt antwoord gegeven op de theoretische deelvraag: *wat zijn goede beoordelingscriteria voor governance?*

3.4.1 | Op weg naar ‘good’ governance

De grote verscheidenheid aan uitingsvormen van governance in het stedelijke domein maakt het lastig om hier een normatief oordeel over te vellen. De wens voor een universeel te meten vorm van good governance is dan ook niet houdbaar. Toch wijzen bestuurskundigen in groeiende mate op een aantal kernwaarden waar een goede governance vorm bij stil dient te staan. De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) pleitte onlangs voor het komen tot een nieuw systeemperspectief van governance waarin aandacht moet zijn voor *“het bevorderen van goede netwerken, stimulerende reguleringen en ondersteunende instituties; en het formuleren van lange termijnstrategieën waarop alle betrokken partijen zich kunnen oriënteren”* (WRR, 2013, p. 336). De centrale vraag die overheden zichzelf moeten stellen is of het publieke belang voldoende gediend blijft. Om dit systeemperspectief inzichtelijk te krijgen, komen Hendriks et al. tot een vijftal kernwaarden van ‘goed bestuur’ die overheden in het achterhoofd zouden moeten hebben bij de institutionele opzet van samenwerkingen. Wanneer met alle kernwaarden rekening wordt gehouden, zou men voorzichtig kunnen spreken van ‘good governance’ (Hendriks, 2014; Hendriks & Drosterij, 2012; van den Dool et al., 2015). Hendriks et al. hanteren de volgende definitie van goed bestuur:

“(..) de mate waarin de werkzame arrangementen omtrent publieke stedelijke vraagstukken goed uitpakken ten aanzien van essentiële kwaliteitsnormen” (Hendriks & Drosterij, 2012, p. 25)

Het gaat dus om essentiële kwaliteitsnormen waaraan de institutionele opzet van besturingssystemen kan worden getoetst. Deze normen kunnen worden ondergeschikt aan een vijftal kernwaarden; responsiviteit, effectiviteit, behoorlijkheid, veerkracht en tegengewicht. Zie hieronder de schematische weergave van deze kernwaarden en hun corresponderende kwaliteitseisen; met op de Y-as een differentiatie tussen democratie en rechtsstaat, en op de X-as input-, output- en systeemwaarden (Hendriks, 2014, p. 14; Van Ostaaijen & Schaap, 2012, p. 26). Voor de evaluatie van goed bestuur zullen de kernwaarden uit deze waardecatalogus achtereenvolgens gespiegeld worden aan de Leidse praktijk. Er wordt begonnen met de effectiviteit van bestuur. Effectiviteit wordt immers beschouwd als het meest vooraanstaande voordeel van governance.

	Inputwaarden	Outputwaarden	Systeemwaarden
Democratie	<p>rule <u>by</u> the people</p> <p>Centraal: Responsiviteit</p> <p>Gerelateerde inputwaarden: Representatie, rapport participatie, toegang, openheid</p>	<p>... <u>for</u> the people</p> <p>Centraal: Effectiviteit</p> <p>Gerelateerde outputwaarden: Productiviteit, efficiency, slagvaardigheid, waardecreatie</p>	<p>... <u>of</u> the people</p> <p>Centraal: Veerkracht</p> <p>Gerelateerde systeemwaarden: Zelfregulerend vermogen, weerbaarheid, adaptiviteit, samenredzaamheid</p>
Rechtstaat	<p>due process</p> <p>Centraal: Behoorlijkheid</p> <p>Gerelateerde proceswaarden* Zorgvuldigheid, transparantie en navolgbaarheid, rekenschap, integriteit en betrouwbaarheid, fatsoenlijke, gelijke en onpartijdige behandeling, proportionaliteit en fair play, reciprociteit</p>		<p>countervailing powers</p> <p>Centraal: Tegenwicht</p> <p>Gerelateerde systeemwaarden: Countervailing powers, checks & balances, macht én tegenmacht, bestuur én toezicht</p>

Figuur 4: Waardecatalogus van 'goed bestuur' (Hendriks & Drosterij, 2012, p. 26)

Effectiviteit

Deze waarde kan enerzijds teruggebracht worden tot de mate waarin het handelend bestuur erin slaagt vooraf gestelde doelen te behalen. Anderzijds tot de mate waarop zij middelen weet te genereren (scheppend vermogen) en te gebruiken om deze uitkomsten optimaal te realiseren. Samengevoegd; het vermogen toegevoegde waarde te creëren. Hierbij gaat het om de al eerder besproken doeltreffendheid en doelmatigheid van bestuur. De legitimiteit van een governance samenwerking hangt af van haar presterend vermogen (output) (Bovens et al., 2007, pp. 29–32; Hendriks & Drosterij, 2012, pp. 26–27; Kjaer, 2004). De complexiteit van governance biedt overheden vele mogelijkheden tot meer presterend bestuur. Het wordt echter cruciaal geacht dat daar een bepaalde systematiek van orde mee gepaard gaat (van den Dool et al., 2015, pp. 12–14). Volgens de literatuur blijkt de nadruk in het stedelijk domein namelijk te veel te liggen op outputlegitimiteit van governance (de 'performance bias' van Pierre). Met de complexiteit van governance gaan moeilijkheden voor verantwoording en het risico op onevenredige vertegenwoordiging van het publieke belang gepaard. Beiden zouden meer aandacht moeten krijgen. De representatieve democratische controle door gemeenteraden wordt niet meer toereikend geacht. Zij moet met nieuwe vormen van democratische legitimiteit aangevuld worden, zonder de effectiviteit van bestuur te verliezen.

Responsiviteit

Deze waarde behelst de hiervoor aangehaalde democratische legitimiteit van bestuur. Het gaat hier niet alleen om de mate waarin burgers invloed hebben op besluitvorming, maar ook om de institutionele manieren waarop (inspraak of participatie) hen deze mogelijkheid geboden wordt. Daarbij gaat het dus om meer wegen dan via het traditionele model van volksvertegenwoordiging.

De veronderstelling is dat governance ontwikkelingen de roep om alternatieve wegen van inspraak (input) hebben versterkt. Niet alleen omwille van verscherpte controle en representatieve vertegenwoordiging van het publieke belang, maar ook omdat democratische legitimiteit de effectiviteit van governance samenwerking kan versterken (Bovens et al., 2007, pp. 26–27; Kjaer, 2004, pp. 198–204; Klijn & Edelenbos, 2012; Papadopoulos, 2007; Pierre, 2015; van den Dool et al., 2015). Schaaap en van Ostaaijen (2012) beargumenteren dat democratische legitimiteit van governance via drie wegen kan worden gewaarborgd. Deze dienen niet los van elkaar te worden gezien, maar als aanvullend. Klijn en Edelenbos (2012) beargumenteren dat met name de betrokkenheid van niet-gekozen actoren bij besluitvorming en de manier waarop deze interactie wordt vormgegeven (zie behoorlijkheid bestuur) het effectieve en responsieve vermogen van bestuur versterken. De haalbaarheid van de genoemde mogelijkheden hangt overigens sterk af van de institutionele context van de governance samenwerking. De volgende drie wegen naar democratische legitimiteit worden door Schaaap en van Ostaaijen (2012) beargumenteerd:

1. *Representatieve democratie*

Dit is het klassieke model, waarbij een vertegenwoordigend orgaan mandaat heeft gekregen van burgers om hun belangen te behartigen in publieke zaken. Beslissingen moeten door een meerderheid in dat orgaan worden genomen om het algemene publieke belang te waarborgen. Concrete voorbeelden in regionale samenwerkingen kunnen zijn;

- a. Door een regionale raad aan te stellen die is gekozen door burgers
- b. Door het kiezen van burgers als uitvoerders van de samenwerking
- c. Gemeenteraadsleden een rol geven in processen, bijvoorbeeld via projectgroepen.

2. *Participatieve democratie*

Dit model gaat uit van mogelijkheden voor niet-gekozen actoren om invloed uit te oefenen op de besluitvorming, buiten de volksvertegenwoordiging om. Legitimiteit kan namelijk ook worden gewaarborgd wanneer een breed scala aan belanghebbenden betrokken wordt bij besluiten en via onderhandeling overeenstemming bereikt over de aanpak van een beleidsvraagstuk. Concrete voorbeelden in regionale samenwerkingen kunnen zijn;

- a. Vergroten van participatie van belangen/actoren die nu niet vertegenwoordigd zijn;
- b. Betrekken van burgers bij besluitvorming

3. *Directe democratie*

Dit model biedt burgers de mogelijkheid om op directe wijze invloed uit te oefenen op besluitvorming. Concrete voorbeelden in regionale samenwerkingen kunnen zijn;

- a. Referenda over strategie van governance samenwerking

- b. Burgerinitiatief waarmee burgers zelf zaken op de agenda kunnen zetten
- c. Mogelijkheid om bestuurders van de samenwerking tot aftreden te dwingen

Behoorlijkheid

Om de macht van bestuur binnen de perken te houden en burgers hiertegen in bescherming te nemen, dienen overheden te handelen binnen de kaders van de (Grond)wet. Burgers kunnen zich bij onjuiste behandeling op rechten beroepen¹⁸, die door onafhankelijke rechtsorganen getoetst worden (Bovens et al., 2007, pp. 27–28; Hendriks & Drosterij, 2012, p. 27). Onpartijdigheid en een gelijke behandeling van burgers worden als essentiële waarden van behoorlijk bestuur beschouwd tegenover handelen op basis van willekeur. Daarvoor zijn openbaarheid en transparantie van besluitvorming essentiële waarden. Burgers moeten inzicht kunnen krijgen op basis van welke gronden overheidsbesluiten genomen worden. Besluitvorming dient aan de hand van een zorgvuldig proces tot stand te zijn gekomen. Dat wil zeggen: via vastgelegde procedures, waarbij alle details/feiten in ogenschouw genomen moeten worden om tot een goede onderbouwing te komen en de burger op een correcte manier behandeld wordt. Hendriks geeft het voorbeeld dat *“(..)mensen zich bijvoorbeeld geschokt voelen als zij op het ene moment input mogen leveren, maar daarna niks meer van het hele proces vernemen”* (Hendriks & Drosterij, 2012, p. 173). Behoorlijkheid als kernwaarde zal in dit onderzoek minder strikt geanalyseerd worden, gezien de samenwerking geen bestuursorgaan is. Echter is het wel relevant om te analyseren of besluitvorming op het Bio Science Park transparant is. De hypothese op basis van de voorgaande literatuur is dat dit niet het geval zal zijn.

Veerkracht

Met deze systeemwaarde wordt het constitutionele vermogen bedoeld waarop het democratisch systeem de ruimte biedt aan burgers om de aanpak van maatschappelijke problemen zelf vorm te geven en ten uitvoering te brengen (burgerparticipatie). Denk bijvoorbeeld aan mensen die zich langdurig actief inzetten voor hun buurt, of een voetbalvereniging voor gehandicapte kinderen oprichten. In deze zin wordt ook wel gesproken over de samenredzaamheid- c.q. ‘bestuur van het volk’ (Hendriks & Drosterij, 2012, p. 28).

Dergelijke publieke taken moeten niet vanuit de gemeente worden geïnitieerd onder het mom van bezuinigen. Goed bestuur dient de juiste voorwaarden te scheppen waarop initiatief tot stand kan komen en ook kan blijven bestaan. Dit hoeft geen volledige autonomie van burgers jegens de overheid te betekenen, maar kan gaan over burgerlijke medezeggenschap over stedelijke vraagstukken. Gemeenten kunnen burgers inhoudelijk raadplegen als experts of proberen institutionele vitale coalities tot stand te brengen tussen actoren uit maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven die elkaar aanvullen. Hendriks et al. (2012, p. 184) pleiten in het bijzonder voor een aggregatieve raadpleging van burgers omtrent beleidsvraagstukken, waarbij de individuele voorkeuren van burgers kunnen worden samengebracht in een nauwkeurig oordeel. Door de samenvoeging van preferenties, kan het meerderheidsbelang gewaarborgd blijven. Deze methode staat nog in de kinderschoenen, maar zou kunnen bijdragen aan zowel het scheppend- (advies), als het corrigerend vermogen (feedback) van governance. De onderliggende gedachte is dat burgers sneller geneigd zijn te participeren in inspraakvormen. Hiermee krijgen zij het gevoel daadwerkelijk waarde toe te kunnen voegen aan de uitkomst van besluitvorming, en dat de uitkomst ook wordt teruggekoppeld aan diegenen die hebben

¹⁸ ‘De algemene beginselen van behoorlijk bestuur’ zijn gedragsregels voor overheden jegens burgers die zijn opgenomen in de Nederlandse wet.

bijgedragen (Hendriks & Drosterij, 2012, p. 184).

Tegenwicht

Deze waarde gaat over andere manieren dan de representatieve democratie waarop bestuurlijk toezicht kan worden vormgegeven. Hendriks (2012; 2015) refereert aan een groeiende aanwezigheid van toezichthoudende instituties in de stad als rekenkamers en ombudsmannen. Deze instituties bieden alleen toezicht op genomen besluiten of reeds uitgevoerd beleid. Hendriks pleit (2012) voor een groeiende behoefte aan een systeem dat besluitvorming vooraf controleert en ziet mogelijkheden in moderne software voor monitoring in het publieke domein. Tot slot kan formele besluitvormingsmacht worden afgegeven aan burgers (Schaap et al., 2015). In Los Angeles hebben wijkraden bijvoorbeeld formele bevoegdheden gekregen.

3.4.2 | Wat biedt good governance dit onderzoek?

Pierre (2015) veronderstelt dat good governance niet slechts het naleven van een lijst met criteria is, maar meer neerkomt op het balanceren tussen publieke en private inmenging in het bestuursproces (2015, p. 223). Er is dus niet een universele weg die leidt naar good governance, vooropgesteld door het verschil in context waarin governance tot uiting komt. Dit maakt het lastig om harde criteria te formuleren waaraan governance kan worden gemeten. De waardecatalogus van Hendriks et al. (2015) is zodoende eveneens moeilijk als concrete maatstaf te gebruiken. Volgens de auteurs zelf zou het dan ook als een 'sensitizing framework' moeten dienen, waarmee bedoeld wordt dat het model wel als uitgangspunt zou kunnen dienen om onevenwichtigheden tussen de kernwaarden van governance te signaleren en vanuit daar mogelijke aanbevelingen te kunnen doen. Hendriks et al. (2012, 2015) veronderstellen dan ook niet dat aan alle vijf de kernwaarden in gelijke mate hoeft te worden voldaan, maar wel dat *"(..)optimale aandacht – gevoeligheid voor het belang van verschillende waarden op verschillende momenten en op verschillende plekken – het streven naar beter bestuur zou moeten zijn"* (2012, p. 185). Bestuurders worden ook niet in staat geacht om alle mogelijke tekortkomingen in de kernwaarden tegelijkertijd aan te pakken. Grindle (2007) pleit daarom voor een herwaardering naar *"good enough governance"* waarbij aan minimale vereisten wordt voldaan om politieke of economische ontwikkeling te realiseren (Grindle (2007) in, van den Dool et al., 2015, p. 16). De keuze voor accenten op bepaalde kernwaarden zou afhankelijk zijn de specifieke institutionele context waar bestuurders zich in bevinden.

Dit betekent dat het model voor dit onderzoek gebruikt wordt om te zien hoe de vijf kernwaarden in de Leidse governance vorm in acht worden genomen en of daar onevenwichtigheden in te herkennen zijn. Wanneer dit het geval is zouden wellicht voorzichtige aanbevelingen gedaan kunnen worden om de kernwaarden meer in balans te krijgen.

3.5 | Operationalisatie

3.5.1 | Kernwaarden ‘goed’ bestuur

In deze laatste paragraaf zullen de theoretische kernconcepten kort uiteengezet worden die nodig geacht worden voor een evaluatie van de governance-vorm in de casus. Het gaat dus om de wijze waarop de kernwaarden gemeten kunnen worden. De vijf kernwaarden zullen worden gekoppeld worden aan meetbare variabelen. Deze waarden zullen dus geen concrete waarheid vertegenwoordigen, maar – zoals hierboven al vermeldt – dienen als sensitizing framework, waaruit een voorzichtige balans kan worden opgemaakt. In onderstaand schema staan de vijf kernwaarden voor ‘goed bestuur’ van Hendriks et al. (2014; 2012; 2015);

Kernwaarde	Kenmerken
<i>Effectiviteit</i>	Zal gemeten worden door een analyse van beleidseffecten (Doeltreffendheid). Daarnaast zal worden gekeken naar de wijze waarop deze effecten gerealiseerd zijn (Doelmatigheid). Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van uiteenlopend materiaal; zowel cijfers uit verslagen, als ervaringen gedeeld in interviews worden meegenomen.
<i>Responsiviteit</i>	Is te meten door te kijken naar uiteenlopende opties om democratische betrokkenheid te bewerkstelligen, dit kan o.a. door: Deliberatieve fora (wijktafels), publieke debatten, hoorzittingen, lobby's, petitie's, demonstraties, bezwaarschriften, referenda en informatieavonden (Hendriks & Drosterij, 2012, p. 27).
<i>Behoorlijkheid</i>	Zal worden gemeten door de verslaglegging te analyseren. Hierbij moet rekening worden gehouden met bijvoorbeeld de openbaarmaking van jaarverslagen, vergaderstukken, besluiten en procedures waarop inspraak van burgers geregeld c.q. beschermd wordt.
<i>Veerkracht</i>	Wellicht een ingewikkeldere kernwaarde om te meten. Volgens Hendriks (Hendriks & Drosterij, 2012; van den Dool et al., 2015) is deze vooral meetbaar via het al dan niet bestaan en functioneren van overleg- en actiegroepen, projectteams en netwerkorganisaties, waarbij de bijdrage van burgers aantoonbaar moet zijn.
<i>Tegenwicht</i>	Kan gemeten worden door het bestuderen van geïnstitutionaliseerde tegenmacht. Bijvoorbeeld vormen waarop burgers gemeentelijk beleid kunnen beoordelen, zoals een Rekenkamer of ombudsman.

3.5.2 | Ideaaltypen van urban governance vormen

Ook zal in de analyse gebruik gemaakt worden van de ideaaltypen van governance, zoals die geformuleerd zijn door Hendriks et al. (Hendriks, 2014; Hendriks & Drosterij, 2012; van den Dool et al., 2015). Deze typologieën kunnen enkele kenmerken van de governance-vorm te onderscheiden worden en verdere duiding te geven aan de governance samenwerking in de Leidse casus. Hierbij zijn (zie paragraaf 2 van dit hoofdstuk) de volgende vier ideaaltypen:

Ideaaltipe	Kenmerken
<i>Stedelijke markt</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Voor de coördinatie van beleid moet de nadruk liggen op de selectieve werking van de vrije markt; - Met een sterke gerichtheid op individuele burgers.
<i>Stedelijk regime</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Kleine -selecte- club met sterkste actoren omtrent (kennis) economische ontwikkeling; - De groep streeft een gemeenschappelijk lange termijn doel na, met indirecte effecten voor de lokale bevolking.

<i>Stedelijke polder</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Minder selectief groepje + mét actoren uit maatschappelijk middenveld; - Proberen consensus te bereiken en gemeenschappelijk stappenplan te realiseren.
<i>Stedelijk platform</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Groot medium waar zoveel mogelijk belangen gehoord moeten worden; - Ook individuele burgers krijgen een stem.

3.5.3| Drie configuraties van netwerk governance

De drie basisconfiguraties van Provan en Kenis zijn als volgt geoperationaliseerd (2008, pp. 234–236):

Type Netwerk	Kenmerken
<i>Deelnemer-Bestuurde Netwerk</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Select groepje actoren - Betrokkenheid (substantieel deel van) alle actoren bij besluitvorming - Geen aparte entiteit die als tussenpersoon fungeert - Gecoördineerde inspanning (formeel) - Ongecoördineerde poging tot gezamenlijke inspanning (informeel)
<i>Leidinggevende Organisatie-Bestuurde Netwerk</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Grote groep actoren - Centrale aanpak via tussenpersoon (beslissingen + activiteiten) - Tussenpersoon is organisatie uit de samenwerking - Ongelijke machtsverdeling (tussenpersoon machtig)
<i>Netwerk Administratieve Organisatie (NAO)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Grote groep actoren - Centrale aanpak via tussenpersoon (beslissingen + activiteiten) - Tussenpersoon is een nieuw op te richten entiteit (vaak stichting) - Bestaat bij gratie uitvoering gemeenschappelijk doel - Bezetting varieert (een persoon tot een organisatievorm met een bestuur en uitvoerende staf) - Representatie in bestuur varieert (vertegenwoordigers alle leden tot representatief deel) - Bestuur: strategische beslissingen - Staf: operationele beslissingen

H4 | Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk wordt uitgebreid stilgestaan bij de keuzes van de onderzoeker voor de te gebruiken methodiek om tot de beantwoording van de hoofdvraag te komen.

Als eerste wordt het wetenschappelijke perspectief dat aan dit onderzoek ten grondslag ligt onderbouwd.

Vervolgens wordt uitgelegd waarom voor een enkelvoudige casusstudie is gekozen, en wat de overwegingen zijn geweest om juist voor de casus Leiden Bio Science Park te kiezen.

Ten derde wordt uiteengezet welke bronnen worden gebruikt om data te verzamelen en met welke methoden dit wordt gedaan. Ook zal hier worden verantwoord op welke wijze de vergaarde data zal worden geanalyseerd.

Ten vierde wordt verantwoord op welke wijze de hoeveelheid aan vergaarde data verwerkt is en aan met behulp van welke technieken zij aan de analyse zijn onderworpen.

Tot slot zal worden betoogd hoe de betrouwbaarheid en de validiteit van dit onderzoek worden gewaarborgd.

4.1 | Wetenschappelijke benadering

Allereerst wordt het gekozen wetenschappelijk perspectief toegelicht. Dit perspectief is van invloed op de veronderstellingen en wetenschappelijke positie die de onderzoeker inneemt en plaatst daarmee de wijze van redeneren binnen het onderzoek in context (Van Thiel, 2010, p. 45). Binnen bestuurskundig onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds empirisch-analytisch onderzoek, waarbinnen de onderzoeker zich richt op het toetsen van theoretische wetmatigheden, en anderzijds interpretatief onderzoek waarbij de onderzoeker ernaar streeft het onderzoeksfenomeen dat bestudeerd wordt te begrijpen (Van Thiel, 2010, p. 42). Het onderscheid tussen deze twee vormen blijkt in praktijk, zo ook in dit onderzoek, minder groot en veel onderzoekers bevinden zich ergens tussen beide. Toch is het wel bepalend voor de rol die theorie speelt binnen het onderzoek, het soort data dat gebruikt wordt in het onderzoek en de wijze waarop deze verzameld wordt.

Het onderzoeken van samenwerkingsrelaties, het onderzoeksobject binnen dit onderzoek, is moeilijk te kwantificeren en daarmee te generaliseren. Het vraagt daarom om een interpretatieve benadering vanuit betekenisgeving. Om handelingen en relaties tussen onderzoekseenheden binnen hun eigen context te onderzoeken wordt kwalitatief onderzoek gedaan. De percepties van onderzoekseenheden zijn daarmee van groot belang. Binnen de interpretatieve benadering is de keuze voor deductief of inductief onderzoek bepalend voor de rol die bestaande wetenschappelijke theorie speelt (Van Thiel, 2010, p. 43). Dit onderzoek is deductief opgebouwd wat betekent dat vanuit een bestaand theoretisch model, met bekende variabelen, condities en mechanismen naar een nieuwe context wordt gekeken.

4.2 | Onderzoeksstrategie

4.2.1 | Enkelvoudige gevalstudie

De vele verschillende achtergronden, belangen en interpretaties die centraal staan in dit onderzoek maken het noodzakelijk om data op te halen in het veld. Een gevalstudie leent zich hier uitstekend voor doordat theoretische concepten in hun natuurlijke (praktijk)omgeving kunnen worden onderzocht (Silverman, 2010, p. 125; Verschuren & Doorewaard, 1999, pp. 164–165). De gevalstudie wordt ook wel

de *'holistische methode'* genoemd (Verschuren & Doorewaard, 1999, p. 165). Om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen en verschillende percepties zo goed mogelijk te begrijpen wordt het onderzoeksfenomeen integraal bestudeerd. Een gevalstudie kan op verschillende manieren worden ingezet. In een meervoudige gevalstudie ligt de focus op de breedte van het onderzoek, wat voor dit onderzoek zou betekenen dat verschillende governance samenwerkingen onderzocht moeten worden om een vergelijkend onderzoek uit te kunnen voeren (Yin, 2009, p. 57). Tijdens een enkelvoudige gevalstudie ligt de focus op de diepte van één specifiek fenomeen, situatie of in dit geval een specifieke governance samenwerking (Yin, 2009, p. 57). In dit onderzoek wordt bekeken hoe de in de theorie veronderstelde voor- en nadelen van governance uitpakken in de praktijk. Naast een grotere praktische haalbaarheid is het voor dit onderzoek daarmee ook relevanter één casus zeer uitgebreid te analyseren, dan bij meerdere casussen op de oppervlakte te blijven. Door de focus op één casus te leggen, kan extensief worden uitgezocht hoe de samenwerking organisatorisch is geregeld en kan worden blootgelegd hoe de veronderstelde voor- en nadelen in deze specifieke samenwerking tot uiting komen.

Doordat gevalstudies zich richten op een of enkele situaties zijn de onderzoeksbevindingen zeer rijk en gedetailleerd, maar zijn de onderzoeksresultaten moeilijker generaliseerbaar dan bij andere onderzoeksstrategieën. De externe validiteit van gevalstudies is daarmee relatief laag, terwijl de interne validiteit door de hoeveelheid aan gedetailleerde informatie juist relatief hoog is (Van Thiel, 2010, p. 100). Zeker wanneer het om een enkelvoudige gevalstudie gaat. Wat voor de Triple Helix samenwerkingsvorm in Leiden geldt, hoeft niet te gelden voor vergelijkbare samenwerkingsvormen in andere Nederlandse steden. Vooropgesteld omdat de Leidse casus een Life Science profiel heeft. Dat maakt haar per definitie al anders dan bijvoorbeeld Brainport in de regio Eindhoven dat een meer technische achtergrond kent. Zelfs wanneer het andere Life Science parken betreft die een soortgelijk profiel hebben, zoals die in Amsterdam, Utrecht of Rotterdam, zorgen institutionele factoren in de betreffende steden ervoor dat de context niet een op een met elkaar te vergelijken is. Omdat de resultaten van dit onderzoek in grote mate verbonden zijn met de samenwerking in Leiden is enige zorgvuldigheid bij het trekken van conclusies gepast (Van Thiel, 2010, p. 58,100; Verschuren & Doorewaard, 1999, p. 170).

4.2.2 | Casusselectie

Vanwege het deductieve karakter van dit onderzoek is het mogelijk de casus te selecteren op basis van een vooraf bestudeerd theoretisch concept. Er is dan ook voor het Leiden Bio Science Park als casus gekozen omdat het een governance samenwerking betreft op basis van het model van een Triple Helix. De casus voldoet daarmee op voorhand aan de theoretische grondslag van dit onderzoek. Daarnaast staat het Leiden Bio Science Park te boek als een van de meest succesvolle hotspots van Nederland en is de sector waarin zij zich begeeft uitgeroepen tot sector van nationaal belang. Dit veronderstelt dat er binnen de samenwerking dingen goed gaan die de moeite waard zijn om lessen uit te trekken. Tot slot betreft de casus een samenwerking die al sinds midden jaren tachtig bestaat. Inmiddels is zij uitgegroeid tot het oudste en grootste Life Science-cluster van Nederland, dat ook internationaal een sterke naam heeft. Doordat de casus zich over een periode van dertig jaar uitstrekt, kan worden gesproken van voortschrijdend inzicht en ervaring in het besturen van een regionale economische agenda en de (veranderende) rol van de overheid hierin. Dit maakt haar daarom een interessante casus om de voor- en nadelen van governance in een specifieke context te analyseren.

4.3 | Methoden voor dataverzameling

Om tot een waardevolle gevalstudie te komen worden een aantal keuzes gemaakt in het gebruik van methoden en technieken tijdens het onderzoek. In dit onderzoek wordt zowel gebruik gemaakt van zelf vergaarde data uit interviews met respondenten, als data uit bestaande documenten om het ontstaan en de werking van de samenwerking rondom het Leiden Bio Science Park te analyseren. Daarbij wordt ook gebruik gemaakt van bevindingen uit eerder gedane onderzoeken. Een dergelijke combinatie van onderzoeksmethoden wordt in de wetenschap ook wel *triangulatie* of een *mixed method design* genoemd (Silverman, 2010, pp. 132–135; Van Thiel, 2010, pp. 61, 68, 105; Verschuren & Doorewaard, 1999, pp. 164–165; Yin, 2009, pp. 114–124). Het gebruik van triangulatie vergroot de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek doordat informatie uit verschillende bronnen wordt vergaard en op die manier aan elkaar getoetst kan worden. In de volgende paragrafen wordt uitgelegd hoe deze drie methoden zijn gebruikt voor dit onderzoek.

4.2.1 | Interviews

Interviews zijn een belangrijke methode van datavergaring, vanwege de flexibiliteit waarmee op antwoorden van respondenten gereageerd kan worden. Dit geldt des te meer wanneer de interviews face-to-face worden afgenomen. Zo kan in geval van onvolledige beantwoording worden doorgevraagd. Dit kan meer duidelijkheid scheppen dan wanneer een vaste vragenlijst wordt afgewerkt in de vorm van een enquête (Van Thiel, 2010, p. 108; Yin, 2009, p. 107). Goed geïnformeerde respondenten kunnen inzicht bieden in processen die met slechts een documentanalyse niet naar voren zouden komen.

Selectie van respondenten

Om de governance samenwerking van meerdere invalshoeken te benaderen, is getracht met personen te spreken uit alle drie de Triple Helices die direct bij de ontwikkelingen op het park betrokken zijn (of zijn geweest). Zodoende is er niet sprake van een blinde steekproef van respondenten, maar van een strategisch diverse steekproef (Verschuren & Doorewaard, 1999, p. 164). Vooraf is bepaald welke personen het meest relevant waren om te spreken. Dit is enerzijds bepaald aan de hand van de theoretische concepten van het onderzoek, anderzijds aan de hand van een inschatting in hoeverre respondenten vanuit hun positie (in de ogen van de onderzoeker) relevante informatie konden bieden over het onderzoeksonderwerp. Het is niet gelukt alle beoogde respondenten te spreken te krijgen omwille van drukke agenda's of weigering van deelname. Desondanks is met de volgende negen respondenten gesproken:

<i>Functie respondent</i>	Type respondent
<i>Projectleider Bio Sciencepark, ruimtelijke ordening gemeente Leiden</i>	Overheid
<i>Beleidsadviseur Kenniseconomie gemeente Leiden</i>	Overheid
<i>Beleidsadviseur Economie gemeente Leiden</i>	Overheid
<i>Senior-beleidsmedewerker Economische Zaken provincie Zuid-Holland</i>	Overheid
<i>Adviseur Ruimtelijke Ontwikkeling</i>	
<i>Projectmanager Starters Leiden Bio Science Park Foundation</i>	Intermediair
<i>Senior Accountmanager LBSP Foundation</i>	Intermediair
<i>Directeur Stichting Economie071</i>	Intermediair

Semigestructureerd interview

Omdat dit onderzoek deductief is opgezet heeft de onderzoeker zich eerst verdiept in de theoretische concepten die centraal staan in het onderzoek en aan de hand daarvan topics geformuleerd die de leidraad van de interviews vormen. Dit wil niet zeggen dat een gesprek per se volgens de chronologische volgorde van de interviewlijst is afgewerkt. Om tot een antwoord te komen op de vooraf bepaalde topics kan de onderzoeker zich houden aan de van tevoren bepaalde vragenlijst, maar ook afwijken van de volgorde of deze net iets anders formuleren tijdens het gesprek. Wanneer een respondent al eerder dan bedoeld een onderwerp behandelt, hoeft deze logischerwijs later in het gesprek niet meer aan bod te komen. De interviews zijn daarmee semigestructureerd van aard (Van Thiel, 2010, p. 109). De respondenten is tijdens de interviews voldoende ruimte geboden om hun antwoorden uit te diepen. Op deze manier is getracht een zo betrouwbaar mogelijk beeld van hun perceptie van de onderzoeksconcepten te krijgen. In de interviews zijn de respondenten onderstaande vragen voorgelegd. De vragen zijn afgeleid van de theoretische concepten uit het theoretisch kader.

- Functieomschrijving respondent
- Hoe is de (Triple Helix) samenwerking ontstaan? Wie heeft het initiatief hiertoe genomen?
- Hoe was de situatie voor de Triple Helix samenwerking?
- Welke rolverdeling wordt gehanteerd binnen de samenwerking? Waarom deze?
 - o Wat is de rol van de overheid in dit samenwerkingsverband?
 - o Wat is de rol van de kennisinstellingen?
 - o Wat is de rol van de bedrijven?
 - o Wat is de rol van de foundation?
 - o Wat is de rol van de board van de foundation?
- In hoeverre is er sprake van een gedeelde agenda?
- Hoe is de verantwoording van de samenwerking geregeld?
 - o Hoe kijkt u aan tegen de verantwoording van de samenwerking in het licht van democratische legitimiteit?
- Hoe wordt het samenwerkingsverband gefinancierd?
- Hoe vaak is er contact tussen de verschillende partijen?
 - o Hoe zou u dit contact omschrijven? Is dit formeel of informeel contact? Weten partijen elkaar gemakkelijk te vinden?
- Wordt de samenwerking tussentijds geëvalueerd? Zo ja, hoe en hoe vaak?
- Hoe gaat de samenwerking volgens u om met tegenslag?
- Hoe kijkt u aan tegen de governancerollen van de gemeente?
 - o Wat doet de gemeente goed?
 - o Wat kan de gemeente beter doen?
- Welke voordelen ziet u in de samenwerking in een Triple Helix? Wat is de kracht?
- Welke nadelen ziet u in de samenwerking in een Triple Helix? Wat is de zwakte?
- Hoe zou u de ideale samenwerking omschrijven?

4.2.2 | Documentanalyse

Naast de data uit interviews, zijn ook verschillende documenten geraadpleegd. Volgens Van Thiel (2010) kunnen documenten goed gebruikt worden om de context van het onderzoeksprobleem beter te leren kennen (p. 121). De onderzochte documenten zijn beleidsnota's, brochures en flyers over het park, jaarverslagen van de betrokken organisaties op het park, onderzoeksrapporten, ambtelijke stukken van de gemeente Leiden, collegeakkoorden van de gemeente Leiden en krantenberichten van regionale en waar mogelijk landelijke dagbladen. De verschillende documenten zijn gebruikt om de achtergrond van de casus te begrijpen, op de hoogte te blijven van de huidige situatie en actualiteiten rondom de samenwerking en de organisatiestructuur van de samenwerking uiteen te zetten. Het belangrijkste voordeel van het gebruik van documenten is dat zij de juistheid van data uit andere bronnen kunnen bevestigen en versterken (Van Thiel, 2010, pp. 62, 120; Yin, 2009, p. 103). Bijvoorbeeld om de spelling van namen en functies van respondenten en organisaties te verifiëren wanneer deze in interviews naar voren komen. Wanneer er verder vanuit verschillende bronnen tegenstrijdige informatie naar boven komt, kan dit een goede aanleiding zijn om dieper op dat onderwerp in te gaan. Het is wel belangrijk om je er als onderzoeker van te vergewissen dat documenten niet dé waarheid bevatten. Vaak zijn zij geschreven met een bepaald doel en voor een bepaald publiek. Door deze doelen te herkennen, slinkt de kans dat je wordt misleid. Desondanks staat data in documenten zwart op wit. Het is niet meer aan verandering onderhevig, in tegenstelling tot antwoorden van respondenten die tijdens een interview nog kunnen anticiperen op vragen, met het risico op sociaal wenselijke antwoorden. Dit komt de betrouwbaarheid van data uit documenten ten goede (Van Thiel, 2010, p. 61).

Data uit deze documenten is verwerkt aan de hand van een combinatie tussen een *inhoudsanalyse* en een *secundaire analyse* (Van Thiel, 2010, pp. 69–70, 123–126). Beide methoden zullen verderop in dit hoofdstuk worden uitgelegd, alsmede worden verantwoord op welke wijze zij voor de analyse van dit onderzoek gebruikt zijn. Eerst dient uitgelegd te worden welk type documenten geraadpleegd zijn en via welke wegen zij verkregen zijn.

Selectie van documenten

Om de casus zo nauwkeurig mogelijk uit een te zetten, is een veelheid aan bronnen geraadpleegd. Deze zijn vrijwel allemaal verkregen via het internet, via de hieronder beschreven wegen. Door informatie te verzamelen via meerdere bronnen, wordt de betrouwbaarheid van de betreffende informatie verhoogd. Omdat dit onderzoek deductief van aard is, zijn de gebruikte documenten in twee fases geselecteerd op basis van een selecte steekproef (Van Thiel, 2010, p. 120). Dit betekent dat er in twee fasen gericht gezocht is naar bronnen over het onderzoeksonderwerp. Documenten die hier niet over gingen zijn niet gebruikt. In de eerste fase van datavergaring ging het om documenten die achtergrondinformatie boden waarmee de casus geduid kon worden. Zo is er bijvoorbeeld via de website van de gemeente Leiden specifiek gezocht naar documenten over het ontstaan- en de ontwikkeling van het Leiden Bio Science Park. In de tweede fase is meer specifiek gezocht naar documenten met data over de centrale theoretische concepten uit de waardecatalogus van Hendriks et al. (2014; 2012; 2015) waarmee de casus getoetst kon worden. Bronnen die deze inhoud bevatten zijn aan de uiteindelijke analyse onderworpen.

1. Rapporten en beleidsdocumenten

Het grootste deel van de data komt uit rapporten en beleidsdocumenten van de betrokken actoren zelf of van onderzoeksbureaus. Deze documenten zijn veelal via de websites van de betreffende organisaties geraadpleegd.

2. (Achtergrond) Artikelen

Voor de analyse van de casus is gebruik gemaakt van journalistieke artikelen uit regionale en landelijke kranten, alsmede niet-wetenschappelijke tijdschriften. Deze zijn via de websites van de betreffende media of via de academische krantendatabank 'Lexis Nexis'¹⁹ geraadpleegd.

3. Informatie op webpagina's

Tot slot is gebruik gemaakt van persberichten en informatie die organisaties op hun eigen webpagina hebben staan. Omdat het internet veranderlijk is over een langere periode van tijd en pagina's zodoende van inhoud kunnen veranderen of ophouden te bestaan, is gebruikt gemaakt van het programma 'The Way Back Machine'²⁰. Deze website stelt de onderzoeker in staat om pagina's op het internet terug te kijken, zoals zij er op een bepaalde datum in het verleden uit zagen. Dit geldt ook voor webpagina's die inmiddels niet meer in de lucht zijn. Door op systematische basis zogenoemde 'snapshots' te maken, kent de website een uitgebreide database aan webpagina's. Zij maakt echter niet van alle sub-pagina's van een website dergelijke snapshots, waardoor niet alles is terug te vinden. Voor dit onderzoek zijn via deze weg echter wel documenten verkregen die anders zeer waarschijnlijk niet ter beschikking zouden zijn geweest.

Inhoudsanalyse en secundaire analyse

Bij een *inhoudsanalyse* staat de boodschap die in het document overgebracht wordt centraal. In combinatie met de afgenomen interviews wordt in dit onderzoek een zo compleet mogelijke weergave gegeven van de structuur van de netwerksamenwerking en hoe deze zich verhoudt tot de kernwaarden van goed bestuur. Er is daarvoor zowel aandacht gegeven aan feiten, als aan opvattingen van relevante actoren door deze in verband te brengen met de theoretische concepten (Van Thiel, 2010, pp. 123–126).

Voor dit onderzoek is tevens uitgebreid gebruik gemaakt van data die in eerdere onderzoeken verzameld zijn. Dit wordt een *secundaire analyse* genoemd (Van Thiel, 2010, pp. 127–128). Zo is er bijvoorbeeld gebruik gemaakt van bevindingen uit een bestuurskrachtrapportage over de gemeente Leiden en een vitaliteitsscan van de Leidse economie (Bekke, Goedhart, & Louter, 2012; Louter & Van Eikeren, 2012). Het grote voordeel van deze methode is de efficiënte manier waarop onderzoek gedaan kan worden. De datavergaring is immers al door een ander gedaan. De gebruikte bevindingen zijn aanvullend op de eigen datavergaring voor dit onderzoek en aan dezelfde kwalitatieve analyse onderworpen. Er is enkel gebruik gemaakt van materiaal waarvan kon worden verantwoord dat het verband hield met het onderzoeksonderwerp en de onderliggende theoretische concepten. De technieken die gebruikt zijn voor de analyse zullen in hoofdstuk 3.4 uitgelegd worden. De gebruikte onderzoeken zijn hieronder schematisch weergegeven:

Auteur(s)/organisatie [publicatiejaar]	Titel van document
Blaauwberg [2013]	<i>Waardeschepping Met Kennis. Clusterfactoren en Valorisatie in Leiden: Deel I 'Betoog en Beleid'</i>
Blaauwberg [2013]	<i>Waardeschepping Met Kennis. Clusterfactoren en Valorisatie in Leiden: Deel II 'Verkenning Kennisbiotopen'</i>

¹⁹ <http://academic.lexisnexis.nl/>

²⁰ <http://archive.org/web/web.php>

Gemeente Leiden [2012]	<i>Bestuurskrachtrapportage Gemeente Leiden 2012 - Eindrapport</i>
AWTI [2014]	<i>Regionale hotspots: Broedplaatsen voor innovatie</i>
Bureau Louter [2012]	<i>Geef Kennis de Ruimte. De economie van de Leidse regio doorgelicht</i>
Leiden Bio Science Park Foundation [2010]	<i>Factsheet Economic Impact Leiden Bio Science Park</i>
Leiden Bio Science Park Foundation [2011]	<i>Leiden Bio Science Park 2025: Leiden in de top</i>
Leiden Bio Science Park Foundation [2013]	<i>Leiden Bio Science Park: Key to Discovery</i>
Leiden Bio Science Park Foundation [2015]	<i>Leiden Bio Science Park: The largest life science cluster of the Netherlands</i>
BeleidsOnderzoek en Analyse; gemeente Leiden [2015]	<i>Leiden Kennisstad - Feitenblad 2014 / 2015</i>
BeleidsOnderzoek en Analyse; gemeente Leiden [2015]	<i>Internationals in de Leidse regio 2015</i>
Buck Consultants International [2014]	<i>Inventarisatie en analyse campussen 2014</i>

4.4 | Technieken voor data-analyse

Er is getracht het analyseproces zo gestructureerd mogelijk aan te pakken door de benodigde data opeenvolgend te vergaren, te ordenen en vervolgens met de daadwerkelijke analyse van deze data te beginnen. In de praktijk is dat echter niet haalbaar gebleken en liep het proces meer door elkaar. Zo zijn ook in de latere fase van het onderzoek nog documenten verzameld. Om de betrouwbaarheid en validiteit van de analyse te waarborgen is alle data systematisch op dezelfde manier verwerkt (Van Thiel, 2010, pp. 156, 161).

Dat begint met een systematisch geordende opslag van bronnen om overzicht te houden over de hoeveelheid aan vergaarde kwalitatieve data. Databronnen zijn onderscheiden in vier categorieën; interviewtranscripten, artikelen uit dagbladen, onderzoeksrapporten en beleidsdocumenten. Alle databronnen kregen dezelfde indeling van bestandsnaam zodat zij gemakkelijk terug te vinden zouden zijn (Van Thiel, 2010, p. 160). Zij werden gearchiveerd op naam van de organisatie/persoon, het publicatiejaar en de titel van het document.

Zoals eerder vermeld is dit onderzoek deductief van aard en is er gebruik gemaakt van zowel eigen vergaarde data, als van bevindingen uit eerdere onderzoeken welke zijn onderworpen aan dezelfde inhoudsanalyse. Dit betekent dat de theoretische concepten uit de waardecatalogus van Hendriks et al. (2014; 2012; 2015) leidend zijn geweest voor het structureren van de data. Zo zijn de kernwaardes voor goed bestuur - *effectiviteit, responsiviteit, behoorlijkheid, veerkracht en tegenwicht* - thematisch gecodeerd in lijn met de operationalisatie van deze theoretische constructen. Een code is een verkorte weergave van een stuk tekst en daarmee een manier waarop snel kan worden herkend waar een bepaald stuk data betrekking op heeft. Verschillende dataeenheden over hetzelfde onderwerp krijgen dezelfde code. Een dataeenheid kan ook meerdere codes krijgen, wanneer het op meerdere concepten betrekking heeft (Van Thiel, 2010, pp. 164–165). Deze methode stelt de onderzoeker in staat om grote hoeveelheden data met elkaar te vergelijken of in verband met elkaar te brengen (Van Thiel, 2010, p. 161). Om dit op een systematische manier te doen is er voorafgaand aan de analyse een coderingsschema gemaakt onder welke codes dataeenheden geschaard konden worden. Deze codeboom komt voort uit de operationalisatie van de theoretische kernbegrippen en kan tijdens de analyse aangevuld worden (Van Thiel, 2010, p. 163).

Voor de data-analyse is niet gebruik gemaakt van daarvoor ontwikkelde software. In plaats daarvan zijn relevante dataeenheden in hun oorspronkelijke bron gearceerd met een notitie in de marge

van het document. Vervolgens zijn deze dataeenheden gekopieerd naar een apart word-document waar zij werden onderverdeeld in categorieën, corresponderend met de thematische codes. Vervolgens zijn de thematische codes door axiale codering verder uitgesplitst in interpretatieve codes en is gezocht naar verbanden tussen de codes (Van Thiel, 2010, pp. 164–167). Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen codes die een negatieve- of positieve uiting betroffen van een kernwaarde. Dit heeft tot de uiteindelijke codeboom geleid zoals weergegeven in bijlage 3. Tot slot zijn de dataeenheden per thema gestructureerd onderverdeeld in tabellen. Deze zijn terug te vinden in bijlage 4.

4.5 | Betrouwbaarheid en Validiteit

De kwaliteit van een onderzoek wordt bepaald aan de hand van de validiteit en betrouwbaarheid. Het zijn deze twee factoren die ervoor zorgen dat de uitkomsten van het onderzoek geldig en bruikbaar zijn. In een **betrouwbaar** onderzoek worden variabelen nauwkeurig en consistent gemeten (Van Thiel, 2010, p. 57). De nauwkeurigheid van dit onderzoek is gewaarborgd doordat alle interviews volgens eenzelfde, vooraf vastgestelde, topic structuur zijn gevoerd. De interviews zijn allemaal face-to-face gevoerd waardoor de onderzoeker in staat was het interview ter plekke bij te sturen en door te vragen wanneer een antwoord niet helder was. De onderzoeker heeft daarmee in ieder interview een duidelijk antwoord gekregen op de vooraf opgestelde topics. Alle interviews zijn opgenomen waardoor de onderzoeker de interviews heeft kunnen terugluisteren en verwerken in een gedetailleerd transcript. Op deze manier is er geen informatie verloren gegaan en zijn de exacte bewoordingen van de respondenten gebruikt in de analyse van het onderzoek.

De **validiteit** van een onderzoek wordt bepaald door de mate waarin een onderzoeker daadwerkelijk meet wat hij wil meten. Validiteit wordt onderscheiden in twee verschillende vormen: interne- en externe validiteit (Van Thiel, 2010, p. 58). De geldigheid van het onderzoek is bepalend voor de interne validiteit. In een enkelvoudige gevalstudie is deze relatief hoog, doordat de onderzoeker zich volledig richt op één situatie en daar zeer gedetailleerde informatie over verzamelt. In dit onderzoek is de interne validiteit minder sterk gewaarborgd doordat het niet gelukt is met respondenten uit alle drie de Triple Helices te spreken. De helix van het bedrijfsleven is niet geraadpleegd en daardoor wellicht onderbelicht. Desondanks heeft de combinatie van onderzoeksmethoden die zijn gebruikt (triangulatie) in dit onderzoek een positief effect op de interne validiteit.

De mate van externe validiteit wordt bepaald door de generaliseerbaarheid van de verkregen resultaten (Van Thiel, 2010, p. 59). Dit onderzoek is gericht op een specifieke case, met een uniek profiel, unieke institutionele verbanden en een unieke samenstelling van bestuurders. De externe validiteit is daarmee relatief laag, omdat de uitkomsten zeer specifiek zijn voor de onderzochte casus. Dit wil niet zeggen dat de resultaten van dit onderzoek niet bruikbaar zijn in een andere context. Hoewel de setting overall anders is, zijn de theoretische vorm en het doel van de governance samenwerking niet uniek. Het onderzoek zou daarmee zeer voorzichtige aanbevelingen kunnen doen voor samenwerkingen in andere contexten en in ieder geval gebruikt kunnen worden als voorkennis bij vervolgonderzoek naar het concept van Triple Helix.

H5 | Analyse

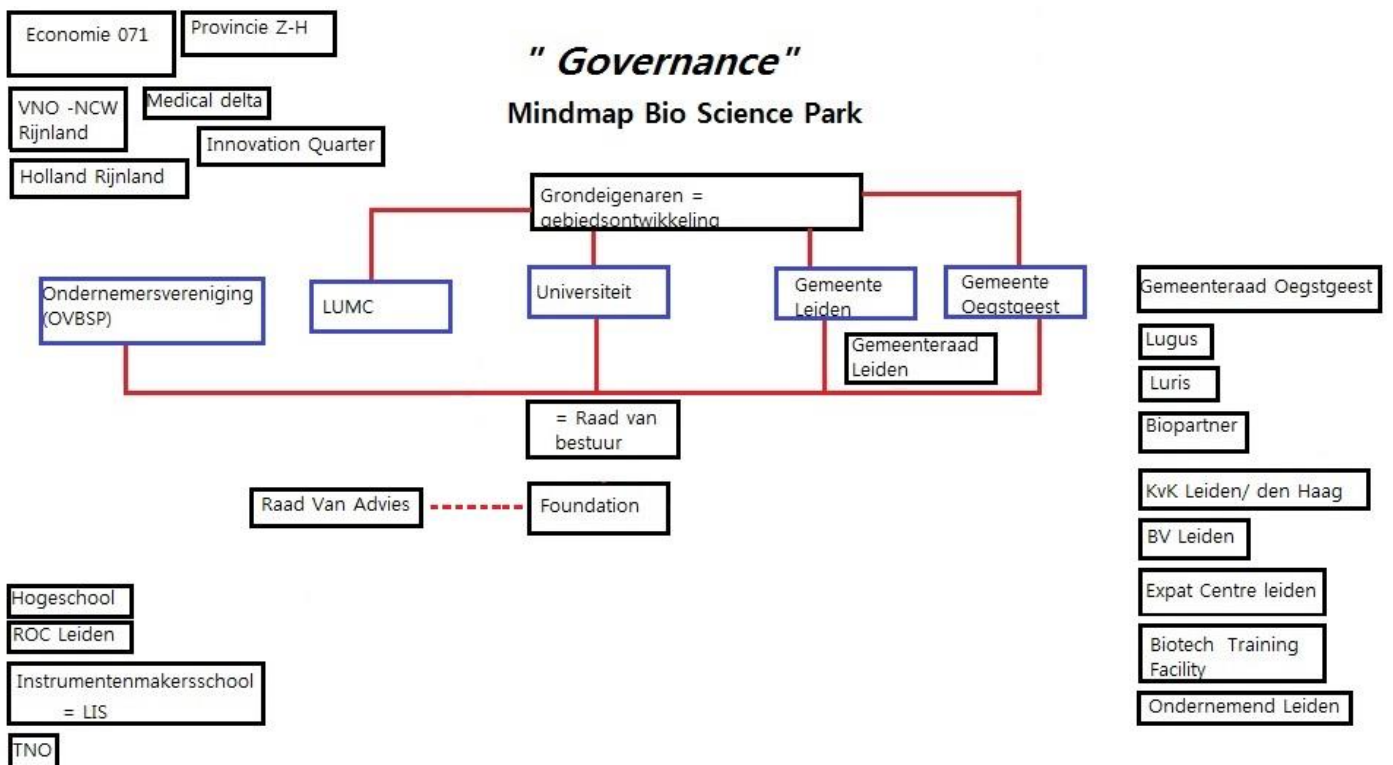
In dit hoofdstuk wordt de governance samenwerking op het Leiden Bio Science Park vanuit verschillende kanten geanalyseerd om via de empirische deelvragen een antwoord kunnen geven op de hoofdvraag van dit onderzoek. Daarvoor dient eerst duidelijk te worden hoe de governance samenwerking globaal in elkaar zit. Welke actoren zijn betrokken? Wat wordt er concreet door hen gedaan om het cluster uit te bouwen en regionale economische groei te realiseren? Het antwoord hierop wordt in paragraaf 5.1 gegeven.

In paragraaf 5.2 wordt op welke manier de samenwerking georganiseerd is? In welke verbanden werkt men samen? Hoe valt die samenwerking te typeren? Door stapsgewijs de antwoorden op de eerste twee empirische deelvragen uiteen te zetten, kan in de laatste paragraaf van deze analyse (5.3) aan de hand van de waardecatalogus van Hendriks et. al. (2014; 2012; 2015) gemeten worden of de Leidse casus voldoet aan de beoordelingscriteria voor governance.

5.1 | Wat wordt er in het cluster ondernomen?

In de Leidse casus lijkt een grote verscheidenheid aan actoren uit de drie helices betrokken bij de ontwikkeling van het Bio Science Park. Om een goede beschrijving van de governance samenwerking te kunnen geven, wordt in paragraaf 5.1.1 eerst kort en beknopt uiteengezet om welke actoren het gaat en hoe zij zich verhouden tot de clustersamenwerking. De actoren zijn gecategoriseerd per helix. Voor een uitgebreide analyse van alle actoren zie bijlage 2. Paragraaf 5.1.2 beschrijft in hoofdlijnen wat er op het park wordt ondernomen ten behoeve van de ontwikkeling van het cluster en geeft daarmee antwoord op de eerste empirische deelvraag.

5.1.1 | Actorenscaan



Bio Science Park Foundation

De betrokken partners uit de drie helices hebben de organisatie van het cluster vertegenwoordigd in een stichting die gehuisvest is op het park zelf; de Bio Science Park Foundation. De stichting fungeert als hét aanspreekpunt voor het hele park. Daarnaast is zij verantwoordelijk voor de gehele softwarekant²¹ van de ontwikkeling van het cluster. De activiteiten van de foundation zijn via twee wegen te kenmerken; een naar binnen gericht programma (interne cohesie) en een programma naar buiten toe (externe exposure). De externe exposure omvat het promoten van- c.q. lobbyen voor het park richting externe partijen en het acquireren van Life Science bedrijvigheid dat zich op het park dient te vestigen. De interne cohesie omvat het bevorderen van kennisdeling tussen actoren op het park door formele en informele contactlijnen te bevorderen, het bewerkstelligen van een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, het begeleiden van Life Science starters en het vertegenwoordigen van het cluster in samenwerkingsverbanden met andere kennisclusters.

Helix Kennisinstellingen

De onderwijs- en onderzoeksinstellingen lijken de drijvende kracht achter de ontwikkeling van het Bio Science Park. Ten eerste voor de vergaring van nieuwe kennis en daarmee gepaarde innovatie. Zo dragen zij aanzienlijk bij aan de R&D-kracht van het cluster. Met name de universiteit lijkt hier een cruciale rol in te spelen als instelling met een geschiedenis van vooraanstaande wetenschap die bekend is over heel de wereld. Zonder universiteit als bron van wetenschappelijke kennis en innovatie, zou er volgens de respondenten geen Bio Science Park zijn geweest. Dit maakt haar een zwaarwichtige samenwerkingspartner. Te meer omdat zij ook grootgrondbezitter is op het park. Grond die zij door de Rijksoverheid toebedeeld heeft gekregen ten tijde van haar verzelfstandiging.

Een andere cruciale rol die de onderwijsinstellingen hebben is het opleiden van gespecialiseerde arbeidskrachten op alle onderwijsniveaus, die na hun studie kunnen doorstromen naar een baan bij een van de Life Science bedrijven op het park. Het is opvallend dat de instellingen onderling nauw met elkaar samenwerken voor een optimale aansluiting van het onderwijs op de vraag vanuit de arbeidsmarkt. Dit doet men door het curriculum te actualiseren. Een voorbeeld hiervan is de nauwe samenwerking tussen de Hogeschool Leiden, het LUMC en het ROC de 'Zorg Academie Leiden' waar men elkaars opleidingen heeft gebundeld (Blaauwberg, 2013b, pp. 20–21). Een ander voorbeeld is de samenwerking tussen de universiteit en het LUMC die per september 2016 de nieuwe masteropleiding Farmacie aanbieden.

Voor de valorisatie van kennis is de universiteit, samen met het LUMC, in 2005 haar eigen techtransition office (Luris) gestart. Met deze organisatie wil de universiteit haar kennis gebruiken voor maatschappelijke en economische doeleinden door onderzoekers te stimuleren om te gaan ondernemen en een productontwikkelingstraject te starten. Het is daarom in hun eigen belang dat de kenniseconomie in de regio zo sterk mogelijk is. Zodoende participeert men in veel samenwerkingsverbanden en financiert men verschillende projecten ten einde de kenniseconomie te stimuleren. Ook dit maakt beide partijen een cruciale partner in de economische agenda voor de gemeente Leiden.

Betrokken actoren: Universiteit Leiden, Leidsch Universitair Medisch Centrum, Hogeschool Leiden, ROC Leiden, Leidse Instrumentenmakerschool en TNO 'Kwaliteit van Leven'.

²¹ Zij is dus niet verantwoordelijk voor de huisvesting van (startende)ondernemingen of de infrastructurele ontwikkeling van het park.

Helix Overheid

De overheid is een belangrijke centrale actor gebleken in de ontwikkeling van het Leidse cluster. Al sinds de jaren tachtig houdt de gemeente Leiden zich samen met de universiteit aan de eisen wat betreft het vestigingsprofiel waar bedrijven aan moet voldoen. Dit heeft geresulteerd in de ontwikkeling die het park heeft doorgemaakt. Overheden van meerdere niveaus dan alleen de gemeente Leiden zijn ieder op hun eigen manier bij de ontwikkeling van het cluster betrokken geraakt. Zij nemen echter niet deel aan de bestuurlijke samenwerking op het park zelf; de Foundation. In deze samenwerking gaat het om de gemeentes Leiden en Oegstgeest. Door beide actoren wordt erkend dat in de huidige economische tijd kennis en innovatie de motoren van de (regionale) economie zijn. Daarom probeert men het innovatieve cluster waar mogelijk te ondersteunen en te versterken door partijen met verschillende achtergronden met elkaar te verbinden en met hen samen te werken. De beide gemeenten trekken daarvoor in meerdere verbanden met elkaar op, zowel met overheden in de directe omgeving, als intensief met elkaar onderling.

“De functie kenniseconomie is, als ik naar het BSP kijk, onderdeel van een driemanschap; een kernclub die er binnen de gemeente mee bezig is. Dat is een projectleider voor het fysieke gedeelte. Er is een accountmanager, die is voor de een op een contacten met bedrijven en instellingen. En ik ben dan voor de beleidskant”
-Ambtenaar Kenniseconomie gemeente Leiden-

Gemeente Leiden

De gemeente Leiden is als een van de grondbezitters het cluster ooit begonnen en heeft een lange geschiedenis van intensieve samenwerking met de grootste actoren op het park -de overige twee grondbezitters- het LUMC en de Universiteit Leiden. Zij blijkt begin deze eeuw ook de grootste aanjager geweest van het formaliseren van de samenwerking op het park in de uiteindelijke vorm van de stichting (ambtenaar Kenniseconomie Leiden). De gemeente hecht al jarenlang veel belang aan de ontwikkeling van het park als grootste economische motor van de stad.

Het valt dan ook op dat de gemeente meerdere ambtelijke posities invult die zich specifiek met het cluster bezighouden. Zo is er een ambtenaar Ruimtelijke Ordening die zich ontfermt over de infrastructurele ontwikkeling bestemmingsplannen omtrent het park. Tevens is er een accountmanager Bedrijven die het (directe) contact onderhoudt met de ondernemingen gevestigd op het Bio Science Park. Tot slot zijn er nog twee ambtenaren Economische Zaken die het cluster in de portefeuille hebben. De een specifiek gericht op stimulering van de kenniseconomie, de ander meer op de algemene economie en de samenwerking hiervoor met partners in de regionale economische agenda Economie071²². Eerstgenoemde ambtenaar is beleidsadviseur voor zowel Onderwijs & Arbeidsmarkt, als de Kenniseconomie, wat inhoudt dat hij zich primair bezighoudt met de versterking van het cluster door (governance)samenwerking op het park te bevorderen en te investeren in de koppeling tussen het regionale onderwijs en de arbeidsmarkt. Deze ambtenaar stond aan de basis van het eerder besproken formaliseren van de samenwerking in het cluster en heeft zodoende een groot (regionaal) netwerk opgebouwd. Uit interviews blijkt hij ook wel gezien te worden als het gezicht van de gemeente Leiden op het Bio Science Park (ambtenaar Kenniseconomie Leiden; ambtenaar Economie Leiden; ambtenaar RO Leiden).

De gemeente Leiden lijkt met haar ambtelijk apparaat dus goed gevestigd in het netwerk. Dit blijkt ook uit het feit dat zij in 2012 een apart beleidsprogramma heeft vastgesteld ter versterking van

²² Regionale Triple Helix samenwerking tussen de gemeentebesturen, de kennisinstellingen en de vertegenwoordiging van ondernemers uit de Leidse regio. Zie paragraaf ‘regionale samenwerkingen’ voor een meer uitgebreide uiteenzetting.

de kenniseconomie in de regio; het beleidsprogramma Kennisstad²³. In dit programma wordt de nadruk gelegd op de integrale samenwerking met maatschappelijke partners via netwerken. Zo wordt gepoogd het maatschappelijk draagvlak van projecten zo groot mogelijk te houden. Het is opvallend dat zij hier op de gemeentelijke begroting ook een aparte programmabegroting voor vrijmaakt. De kosten voor dit beleidsprogramma worden onder andere gefinancierd uit de NUON-opbrengsten²⁴ van de gemeente. Tot 2018 wordt hier jaarlijks €1.000.000,- voor apart gehouden (Gemeente Leiden, 2016, p. 211) (ambtenaar kenniseconomie Leiden).

Gemeente Oegstgeest

Nu het Leidse gebied bijna uitontwikkeld is, wordt de grond die de gemeente Oegstgeest nog ter beschikking heeft essentieel voor de verdere ontwikkeling van het park. Dit gebied aan de andere zijde van de A44 heeft de naam Nieuw-Rhijngest Zuid gekregen. Met de aansluiting van haar grondgebied vergroot de gemeente Oegstgeest haar invloed in de ontwikkeling van het cluster. De gemeente is eind 2013 toegetreten tot de Raad van Bestuur van de Foundation en heeft de brancheringscommissie mede opgericht. Sindsdien kan de gemeente formeel invloed uitoefenen op het park. De gemeente is in omvang wel een aanzienlijk kleiner dan haar buurman. Haar informele invloed op het park lijkt daarom ook een stuk minder te zijn. Zo heeft zij niet alleen een kleiner ambtelijk apparaat dat zich met het BSP kan bezighouden, zij heeft ook minder financiële middelen om te investeren in het park. Daarentegen kent Oegstgeest wel een van de meest aantrekkelijke woonklimaten van Nederland, wat een belangrijke troef lijkt te zijn voor het acquireren van kenniswerkers en internationale bedrijvigheid (Gemeente Leiden, 2012, p. 27)(directeur Economie071, accountmanager Foundation).

Opvallend is dat de gemeente per 1 januari 2016 alweer uit het bestuur van de Foundation gestapt is (College van B&W gemeente Oegstgeest, 2015). Het college geeft zelf aan dat dit niet betekent dat de gemeente niet meer betrokken wil zijn bij de ontwikkeling van het cluster, maar dat zij haar rol als gemeente lijkt te willen heroverwegen en daarmee de organisatie van de foundation. Het zou te maken kunnen hebben met het feit dat de gemeente al jaren gebukt gaat onder grote financiële problemen en een tekort aan organisatiekracht (Sep, 2013). Door de recentelijk overgedragen zorgtaken vanuit het Rijk lijken de problemen eerder toe- dan af te nemen. Deze financiële positie lijkt de noodzaak voor regionale samenwerking te hebben versterkt (Ledegang, 2013). Zo sterk zelfs dat binnen de gemeente momenteel wederom²⁵ de discussie wordt gevoerd over een mogelijke fusie met een van haar randgemeenten (B. J. Glastra, 2015). In hoeverre dit alles invloed heeft op de bijdrage van Oegstgeest aan het Bio Science Park is voor dit onderzoek lastig hard te maken.

Betrokken actoren: de gemeente Leiden en de gemeente Oegstgeest.

²³ Meer over het programma op de gemeentelijke website:

<http://gemeente.leiden.nl/over-de-stad/leiden-kennisstad-home/ontwikkelingsvisie/>

²⁴ Nederlandse overheden hebben van vroeger uit aandelen in de regionale energiemaatschappijen. Men kan dividend uit laten keren of besluiten de aandelen te verkopen om extra inkomsten te genereren naast de jaarlijkse gemeentelijke inkomsten. Zo heeft de gemeente Leiden aandelen in Nuon (Interviews: ambtenaar Kenniseconomie gemeente Leiden) (Gemeente Leiden, 2016, p. 145-146,211).

²⁵ In 2012 bracht bureau Louter in opdracht van de gemeente Oegstgeest het advies uit te fuseren met een van haar randgemeenten, met de voorkeur voor de gemeente Leiden of Leiderdorp.

Helix Bedrijfsleven

In de Triple Helix theorie speelt de lokale bedrijvigheid als een van de helices een cruciale rol in de commercialisering van aanwezige kennis. Door kennis in producten of diensten om te zetten, kan geld worden verdiend en werkgelegenheid gecreëerd worden. In de Leidse casus heeft zich over de jaren heen een veelvoud aan ondernemingen verzameld die tezamen een biotoop vormen van aan life science gerelateerde banen. Het valt op dat de ondernemers in de regio Leiden zich goed weten te verenigen om hun belangen zo goed mogelijk behartigd te zien. Zo zijn er ondernemersverenigingen en lobbygroepen. Daarnaast is het belangrijk te noemen dat Leiden sinds 2005, als eerste van Nederland, een ondernemersfonds kent waar elke ondernemer binnen de gemeentegrenzen verplicht wordt een percentage van de OZB aan af te dragen. De aanwezigheid van dit fonds is belangrijk om bij stil te staan, omdat het de ondernemersverenigingen een aanzienlijke financiële fundering geeft. Zo ook de ondernemersvereniging van de op het Bio Science Park gevestigde bedrijvigheid. In dit hoofdstuk wordt alleen deze vereniging beschreven. Zie bijlage 2.3 voor de overige actoren uit deze helix.

Ondernemersvereniging Bio Science Park (OV BSP)

Sinds 1998 trekken de op het park gevestigde ondernemers gezamenlijk op om hun belangen behartigd te zien. In de loop der jaren zijn steeds meer ondernemingen aangesloten (nu 54²⁶). De voorzitter van de OV BSP is het uithangbord en neemt plaats in tal van overlegorganen en in de raad van bestuur van de foundation. De voorzitter is altijd een CEO van een van de op het park gevestigde bedrijven. Het bestuur bestaat volledig uit (parttime) vrijwilligers. De huidige voorzitter is Harry Flore; CEO van HAL Allergy²⁷.

Om haar belangen te behartigen, onderneemt de vereniging activiteiten in verschillende thema's, allen primair gericht op de verbetering van de aantrekkelijkheid van het park als vestigingslocatie. Hierbij gaat het vooral om het faciliteren van de verbinding tussen partijen en het onderhouden van de openbare ruimte. Hiervoor werkt zij nauw samen met de gemeente Leiden. Zo is er een parkbeheerder aangesteld voor kleine klussen en heeft de vereniging voor tien uur per week een accountmanager bij de foundation ondergebracht. Daarnaast lobbyt de vereniging voor een betere bereikbaarheid van het park. Tot slot heeft men een grote behoefte aan specifiek geschoold personeel dat vanuit de Leidse regio zelf kan komen (opgeleid door onderwijsinstellingen aldaar) of door internationale talenten te verleiden naar Leiden te komen. Zo werkt de vereniging met de lokale onderwijsinstellingen samen om de koppeling tussen arbeidsmarkt en onderwijs te verbeteren, onder andere door samen met de gemeente Leiden een project te dragen dat is ondergebracht bij de foundation.

De invloed van de ondernemers in de samenwerking op het park laat zich lastig meten. Uit interviews blijkt dat, omdat zij geen grondeigenaar zijn, zij niet direct iets te zeggen heeft over gebiedsontwikkeling van het park. Zij betalen daarnaast ook niet mee aan infrastructurele projecten. Hierdoor heeft men niet zo'n grote **formele** invloed op de ontwikkeling van het park. In de interviews werd echter benadrukt dat men op **informele** wijze juist wél grote invloed heeft. Zonder de ondernemers immers geen park. Er wordt dus wel goed naar hen geluisterd. Om die reden is men ook nauw betrokken bij de vorming van de regionale economische agenda en neemt men ook zitting in de stuurroep van Economie071 (ambtenaar Kenniseconomie Leiden).

²⁶ <http://ov-bsp.nl/ledenlijst>

²⁷ HAL Allergy is een Farmaceut gespecialiseerd op allergiebehandeling, met vestigingen in meerdere Europese landen. Sinds 2007 op het Bio Science Park gevestigd.

Betrokken actoren: OV BSP, BV Leiden, Ondernemend Leiden, Kamer van Koophandel Rijnland.

Overige actoren

Als gevolg van de samenwerking op het park zijn er in de loop der jaren ook een aantal organisaties ontstaan die zich tussen de drie helix sferen in begeven, doordat zij een verbindende rol spelen of omdat het een specifieke samenwerking betreft tussen partners uit meerdere sferen. Zo is de onderneming Generade ontstaan uit een samenwerking tussen een aantal kennisinstellingen en ondernemers. In bijlage 2.4 wordt hier meer uitgebreid op ingegaan.

Omdat het Bio Science Park zo'n belangrijke economische motor is voor de hele regio (niet alleen voor Leiden zelf), wordt er op meerdere bestuurlijke niveaus met allerlei partijen buiten Leiden samengewerkt. Dit kan gaan om platforms voor belangenbehartiging, het bevorderen van kennisdeling of het bemachtigen van financiering. Veelal staan overheden en onderwijsinstellingen in deze netwerksamenwerkingen centraal. De ondernemers in de Leidse regio weten zich echter, zoals eerder besproken, ook goed te verenigen en te vertegenwoordigen. Zo zijn er meerdere verenigingskoepels die de belangen op een steeds hoger/centraler niveau proberen te behartigen. Voor een uitgebreide beschrijving van deze actoren zie bijlage 2.5.

Betrokken lokale actoren: Luris, Lugus, Biopartner Centre Leiden, Generade, Grand Café de Stal.

Betrokken regionale actoren/samenwerkingsverbanden: Koepel Leidse Regio (Single Helix), Stichting Economie071 (Triple Helix), Expat Centre Leiden (Triple Helix), HUBspot (Dual Helix), Holland Rijnland (Single Helix), VNO-NCW Rijnland, Medical Delta (Dual Helix), Innovation Quarter (Dual Helix), Provincie Zuid-Holland en het Europees Fonds Regionale Ontwikkeling (Efro).

5.1.2| Zes hoofdlijnen voor clusterontwikkeling

Uit de actorenscaan bleek dat er een grote verscheidenheid aan partijen zijdelings of direct betrokken is bij het Leiden Bio Science Park. Omwille van een overzichtelijke beschrijving is ervoor gekozen om alleen de hoofdlijnen te omschrijven welke door de respondenten gekenmerkt zijn als de kern van de governance samenwerking. Er zal uiteengezet worden wat de betreffende verantwoordelijkheid behelst en welke actor deze ten uitvoer blijkt te brengen. Hiermee wordt antwoord gegeven op de eerste empirische deelvraag: *welke activiteiten onderneemt het Leiden Bio Science Park?*²⁸

1. Clusterontwikkeling (Foundation)

a. Externe exposure

Hieronder vallen activiteiten met betrekking tot het promoten van het park richting externe partijen en het creëren van naamsbekendheid. Daarnaast wordt de lobby gericht op volksvertegenwoordigers op lokaal, regionaal, provinciaal en nationaal bestuursniveau. Naar buiten toe wordt de foundation dus als eerste aanspreekpunt neergezet met een eenduidige lijn in promotiemateriaal (website, folders/brochures, etc.). Medewerkers van de foundation gaan zowel naar het buitenland toe, als dat zij buitenlandse delegaties in

²⁸ Op basis van interviews met; Accountmanager Foundation; Projectmanager 'starters' Foundation; Ambtenaar Kenniseconomie Leiden; Ambtenaar RO Leiden; directeur Luris.

Leiden ontvangen en begeleiden deze bij een eventuele vestiging op het park.

b. Interne cohesie

Met de activiteiten die hieronder vallen probeert de foundation het cluster te versterken en daarmee de aantrekkelijkheid voor buitenlandse delegaties om zich hier te vestigen te vergroten. Daarnaast bewaakt de Raad van Bestuur van de stichting de lange termijnstrategie voor de ontwikkeling van het park en evalueert deze ook.

i. *Innovatie en interactie bevorderen*

De foundation bevordert de samenwerking tussen partijen op het park onderling door als tussencontactpersoon te fungeren. Daarnaast organiseert de foundation meerdere sociale evenementen waar medewerkers op het park elkaar kunnen ontmoeten of kunnen netwerken. Voorbeelden hiervan zijn de oprichting van café de Stal, het driejaarlijkse CEO ontbijt aldaar of het organiseren van sportevenementen. Door interacties onderling te stimuleren, hoopt de foundation dat innovatieprocessen sneller tot stand kunnen komen.

ii. *Koppeling arbeidsmarkt-onderwijs*

De foundation probeert de spil in het web te zijn tussen de behoefte aan gespecialiseerde arbeidskrachten vanuit het bedrijfsleven aan de ene kant en de opleiding van dit personeel door de onderwijsinstellingen aan de andere kant. Deze activiteiten zijn met name gericht op de aansluiting tussen de Hogeschool, het ROC, en het laborantenonderwijs. Daarnaast probeert men ook een verbinding te leggen met de voortgezet onderwijsinstellingen in de stad. Sinds kort is de Biotech Training Facility opgeleverd en operationeel ondergebracht in de foundation. Dit trainingscentrum biedt de meest up-to-date bijscholing voor lab personeel op het park.

iii. *Begeleiding Life Science starters*

De foundation wil startende biotech-ondernemers begeleiden bij de opstartfase van een onderneming en helpen met het vinden van huisvesting. Door de juiste voorwaarden te scheppen, hoopt de foundation jonge onderzoekers te stimuleren een eigen onderneming te beginnen en deze vervolgens een zo groot mogelijke kans van slagen te geven. Deze starters dienen wel een Life Science-profiel te hebben, maar hoeven niet vanuit de universiteit te komen als spin-off om begeleiding te krijgen.

iv. *Samenwerkingen aangaan met regionale/nationale/internationale partners*

Om haar concurrentiepositie te versterken participeert de foundation in samenwerkingsverbanden met andere clusters als Medical Delta en Innovation Quarter.

2. Vastgoed/gebiedsontwikkeling

De ontwikkeling van het grondgebied op het park wordt door de gemeenten Leiden en Oegstgeest gedaan, in samenspraak met de overige twee grondeigenaren; de Universiteit en het LUMC. Hiervoor zijn meerdere stedenbouwkundige masterplannen, exploitatieovereenkomsten, en later

bestemmingsplannen afgesloten. Omwille van deze gebiedsontwikkeling zitten de partijen samen in een aparte stuurgroep.

3. **Valorisatie**

Techtransition office - Luris - is namens de universiteit en het LUMC verantwoordelijk voor de valorisatie van de in de kennisinstellingen aanwezige kennis en geeft juridische en financiële ondersteuning aan ondernemende wetenschappers. Ook zij begeleiden jonge starters, net als de foundation. Het verschil is dat Luris niet enkel Life Science starters helpt, maar ook andere beroepsgroepen. Starters dienen wel primair studenten uit de universiteit of het LUMC te zijn.

4. **Huisvesting starters**

Biopartner Center Leiden is een startershuisvesting met drie panden op het Bio Science Park. De stichting was in 1984 een van de eerste organisaties op het park. Starters kunnen hier verschillende soorten bedrijfsruimten huren en flexibele huurcontracten krijgen. Dit maakt het voor jonge ondernemingen aantrekkelijk om hun onderneming in te beginnen. In de praktijk blijkt echter dat de bedrijfjes die er gevestigd zijn, niet of nauwelijks meer doorschuiven.

5. **Parkmanagement (OV BSP)**

De ondernemersvereniging Bio Science Park is een vrijwilligersorganisatie die parttime wordt bestuurd door vertegenwoordigers uit ondernemingen van het park. Voor de ontwikkeling van het cluster is zij verantwoordelijk voor het parkmanagement.

- i. Beveiliging van gebouwen door samenwerking met een beveiligingsdienst en de politie
- ii. Het onderhouden van de openbare ruimte zodat het park schoon en veilig is

6. **Branchering**

- a. Leiden Bio Science Park Vastgoed is een stuurgroep die beslist welke bedrijven zich wel of niet op het park mogen vestigen, aan de hand van een profiel dat door de partijen onderling is afgesproken. Ook dit is een samenwerking tussen de overheden en de universiteit c.q. de grondeigenaren.
- b. In 2009 sloot men na een conflict tussen de gemeente Leiden en Oegstgeest over de vestiging van Avery Dennison een formele overeenkomst voor de verdere ontwikkeling van het park. Als uitvloeisel daarvan is een brancheringscommissie opgericht waarin beide partijen samen met de Universiteit Leiden het vestigingsbeleid op het park trachten te bewaken door bij moeilijke vestigingsverzoeken een advies uit te brengen (ambtenaar EZ provincie Z-H, ambtenaar Kenniseconomie Leiden, ambtenaar RO Leiden).

5.1.3| Tussenconclusie

Op basis van de bevindingen uit dit hoofdstuk lijkt te kunnen worden gesteld dat binnen de hoeveelheid aan actoren op het Bio Science Park, maar een beperkt aantal daarvan daadwerkelijk formele invloed kan uitoefenen op de ontwikkeling van het cluster als geheel. De beide gemeentes, de universiteit en het LUMC blijken alleen op basis van hun grondeigenaarschap sleutelfiguren in de governance samenwerking. Daarmee lijken deze spelers op basis van de actorenscaan gelijkwaardig aan elkaar te zijn. In de volgende paragraaf (5.2) zal de onderlinge samenwerking worden onderzocht. Dan zal blijken hoe deze centrale actoren zich tot elkaar verhouden.

5.2 | Hoe verloopt de samenwerking?

Nu de zes hoofdlijnen van clusterontwikkeling op het Bio Science Park zijn uitgewerkt, worden de verscheidene samenwerkingsverbanden die door elkaar heenlopen, uiteengezet. Met dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven over de volgende deelvraag: *Hoe verloopt de samenwerking tussen de actoren op het Leiden Bio Science Park?*

Benadrukt wordt dat de centrale actoren van gelijke grootte zijn en met elkaar moeten optrekken om dingen gedaan te krijgen. Het is dan ook daarom dat de gemeente niet al te sturend optreedt (Ambtenaar Economie Leiden). Toch is samenwerking geen doel op zich. Er moet wel sprake zijn van gedeelde interesses en gedeelde belangen (Directeur Techniek HL).

Natuurlijk is op sommige vlakken de rolverdeling helder. De gemeente draagt zorg voor het bevorderen van werkgelegenheid. Zo wordt geld verdiend, en kan geïnvesteerd worden in bijvoorbeeld huizen (Directeur Techniek HL). De gemeente en de universiteit zijn weer *samen* verantwoordelijk voor de gebiedsontwikkeling. Een stem in de gebiedsontwikkeling hebben bijvoorbeeld ondernemers niet. Hiervoor zijn alleen de universiteit en de gemeente verantwoordelijk (Ambtenaar RO Leiden).

Maar de foundation en de ondernemersvereniging worden steeds belangrijker, blijkt uit meerdere interviews. Daar zit natuurlijk geld. Vandaar dat er vaak afstemming nodig is met die twee organisaties (Ambtenaar RO Leiden).

5.2.1 | Onderlinge verhoudingen

Eensgezindheid versus tegenstrijdige belangen onderling

Partijen hebben vaak verschillende meningen over zaken. Dat wordt onderkend in de interviews. Maar komt vrijwel altijd komen zij in het midden uit. Of dat nou geschiedt via onderhandelingen binnenskamers, of via een onafhankelijke partij die erbij geroepen kan worden en de opties afweegt (Accountmanager Foundation). Conflictmomenten liggen vooral op de loer wanneer betaald moet worden. De gemeente kan niet oneindig geld in projecten stoppen. Datzelfde geldt voor de universiteit. Zij is primair een onderwijsinstelling, geen vastgoedmagnaat. De ondernemers zijn huiverig omdat zij ook al belasting betalen. In het geval van bijvoorbeeld een beoogde parkeergarage leidt zo iets tot een impasse.

Uiteraard is er vaak sprake van tegengestelde belangen. Niet alles is koek en ei, maar de oplossing is toch door gezamenlijk op te treden. Al worden er, in de woorden van de accountmanager van de foundation, vast af en toe besluiten genomen 'waar de een vrolijker van wordt dan de ander' (Accountmanager Foundation).

Belang van informele contacten/individuele personen

Het valt binnen de casus op dat betrokken actoren elkaar persoonlijk kennen. In vrijwel elk interview wordt het belang benadrukt van de informele contactlijnen tussen actoren. Betrokkenen komen elkaar op veel plekken tegen, zowel bij formele als bij informele gelegenheden. Het lijkt er op dat communicatie daardoor sneller verloopt. Veel partijen op het park organiseren sociale activiteiten waar werknemers van uit alle helix sferen zich voor kunnen aanmelden. Denk aan een voetbaltoernooi en andere sporttoernooien, symposia, borrels, etc. Er wordt dus wel ook gericht beleid gemaakt opdat mensen elkaar ook op informele momenten kunnen ontmoeten.

Vooraf wanneer het gaat om de communicatie tussen de allergrootste spelers – de gemeente, de universiteit en het LUMC – wordt het belang van individuele personen en de informele houding naar

elkaar, van cruciaal belang geacht door de verschillende respondenten. Volgens respondenten zorgt dit voor meer inzet en goodwill. Zo heeft er in de samenwerking tussen de gemeente en de universiteit een tijdje – eind jaren negentig, begin 21^e eeuw – een kink in de kabel gezeten doordat de toenmalige bestuurders elkaar niet mochten. Met het aantreden van de huidige burgemeester in 2003 schijnt dat aanzienlijk verbeterd te zijn (Accountmanager Foundation; ambtenaar Kenniseconomie Leiden; directeur Techniek Hogeschool Leiden). Een aantal respondenten vond dat met het aantreden van de huidige rector magnificus in 2013, wederom een betere stap gezet is in de onderlinge samenwerking. Beide bestuurders hebben veel betrokkenheid met de stad Leiden en haar ontwikkeling; de burgemeester is al meer dan dertien jaar in functie in de stad en de rector heeft er gestudeerd en woont én werkt er al jarenlang. Dit geldt overigens ook voor de ambtenaren van de gemeente Leiden en stafmedewerkers van de andere actoren. Uit de interviews blijkt dat de ambtenaren Kenniseconomie en Economie veelvuldig contact hebben met een veelheid aan actoren op het park en een spil/verbindingsrol vervullen in het hele web.

“Nou ja, op zijn Leids gaan die overal kriskras door elkaar. En daarnaast zijn er ook wel formele momenten” “Dus dat gaat deels ook in formeel overleg, maar het is echt een klein dorp, dat geeft ook makkelijk..je komt elkaar bij de slager tegen zegmaar..dus er wordt ook heel veel heen en weer informeel gesproken. Wat soms ook wel verwarring geeft hoor. Maar aan de andere kant in de praktijk werkt het goed” (Directeur Luris).

Verhouding universiteit-gemeente Leiden-LUMC

Hoe is, ten slotte, de verhouding tussen de Universiteit Leiden, de gemeente Leiden en het LUMC? Benadrukt wordt dat die heel intensief is – er zijn zelfs plannen om die verder uit te bouwen (College van B&W, 2014, p. 8). Het was de nadrukkelijke wens van alle drie de partijen om het gebied te ontwikkelen als een Bio Science Park (Accountmanager Foundation). Als de universiteit en het LUMC plannen hebben op dit terrein, moeten zij met de gemeente om tafel om die plannen door te lichten. Daarnaast jaagt de gemeente volgens respondenten veel samenwerkingen aan door partijen met elkaar te verbinden en blijkt zij door deel te nemen, projecten over de streep die anders wellicht zouden zijn stilgevallen. Dit lijkt zij onder andere te doen door zelf financieel haar steentje bij te dragen, maar ook door te helpen met het vinden van andere financieringsbronnen als subsidies. Een van de respondenten noemde dit het *multipliereffect* van de gemeentelijke participatie (ambtenaar kenniseconomie Leiden; Accountmanager Foundation).

Andersom lijkt de gemeente ook niet zonder de universiteit en het LUMC te kunnen. In 2002 was de gemeente uitverkocht met haar grond. De gemeente kon toen niet verder met de ontwikkeling zonder de andere twee grondeigenaren, wiens grond wel nog beschikbaar was (Ambtenaar RO Leiden). Daarnaast spreekt een van de respondenten de angst uit voor bezuinigingen in het ambtelijk apparaat zelf. Heeft de gemeente van de toekomst nog wel voldoende mankracht om complexe vraagstukken het hoofd te bieden, wanneer het sommige ambtenaren klaarblijkelijk nu al teveel wordt (accountmanager Foundation)?

“Dus door de terugtrekkende overheid en een overheid die minder geld heeft en dus meer overlaat aan de stad, betekent ook dat je je greep verliest. En dat is denk ik heel erg wennen” (ambtenaar Kenniseconomie Leiden).

“(..)de polsstok van de gemeente is vrij kort als je niet veel geld hebt. En doe je echt een beroep op anderen in de stad om met ideeën te komen” (Ambtenaar Economie Leiden).

5.2.2| Foundation als formeel middelpunt?

Zoals uit de geschiedenisbeschrijving van hoofdstuk twee is gebleken, vormt de foundation het formele middelpunt van het cluster. Hier komen de belangrijkste partijen samen om strategische beslissingen te nemen over de koers van de samenwerking. In de begin dagen van het Leiden Bio Science Park was er een kleine hoeveelheid betrokken actoren dat er gevestigd was. In deze tijd was er nog geen formele structuur zoals deze nu bestaat. De gemeente, de Universiteit Leiden en de bedrijvigheid voeren elk hun eigen koers. Op dit moment bestaat de structuur uit een bestuur waarin alle actoren vertegenwoordigd zijn, de formele Triple Helix. De overige actoren vormen de Raad van Advies.

Organisatie

Raad van Bestuur

De Raad van Bestuur bestaat uit de vertegenwoordigers van de grondeigenaren. De voorzitter is van de Universiteit Leiden, de secretaris van het LUMC, de penningmeester is de wethouder van de gemeente Leiden. De gemeente Oegstgeest heeft voor een korte periode deel uitgemaakt van de Raad van Bestuur, zij is hier echter januari jongstleden uitgestapt. De Raad van Bestuur bestaat verder uit twee CEO's van een van de ondernemingen op het park en de voorzitter van de OVBSB. De samenstelling van de ondernemers wisselt. Vijf keer per jaar komt de Raad van Bestuur bijeen om strategie te bepalen en eens per jaar wordt de begroting ingediend. In de praktijk betekent het dat de Raad van Bestuur de voorstellen doet waarover het bestuur besluit (Accountmanager Foundation, Directeur Techniek HL).

Raad van Advies

De Raad van Advies bestaat uit een diverse (grote) groep mensen, waaronder het bestuur van de Universiteit Leiden, de burgemeester, de wethouder van financiën, verschillende bedrijven en een breed spectrum aan onderzoekers die betrokken zijn. Een paar keer per jaar komt de Raad van Advies bij elkaar om over de positionering van het Bio Science Park te praten. In de praktijk betekent dit dat er geen grote besluiten worden genomen tijdens een bijeenkomst van de Raad van Advies, maar dat werknemers van de Foundation een specifiek plan voorleggen waarop gereageerd kan worden. De burgemeester kan vragen stellen en zorgen kan delen en de raad kan actiepunten naar voren brengen. Gezien het grote aantal aanwezigen tijdens de bijeenkomst is het doel voornamelijk om zorgen weg te nemen (Directeur Luris).

“(..) als iedereen ophoudt met klagen in die vergadering, dan heb je al een vrij serieuze stap voorwaarts geboekt” (Directeur Luris).

Directie Foundation

De Foundation draagt opties of inzichten aan voor het bestuur. De Foundation heeft veel inhoudelijke kennis, maar het bestuur besluit uiteindelijk welk beleid wordt uitgevoerd (Accountmanager Foundation).

Financiering

De financiering van de activiteiten van de Foundation voltrekt zich op de hieronder opgesomde manieren. Voor alle bijdragen geldt dat deze voor dit onderzoek niet zwart op wit zijn gevonden. Dit is

enkel uit de interviews gebleken (Accountmanager Foundation).

1. Alle partners uit de Raad van Bestuur betalen jaarlijks een algemene bijdrage. Deze wordt zo evenredig mogelijk verdeeld.
2. De partners uit de Raad van Bestuur dragen daarnaast bij aan specifieke projecten, waar een losse begroting voor nodig is.
3. Financiers worden gezocht van buiten de Raad van Bestuur voor dergelijke losse projecten.

Verantwoording

In deze paragraaf wordt beknopt uiteengezet hoe, op basis van percepties van de respondenten verondersteld wordt dat de verschillende actoren verantwoording afleggen.

Foundation

De foundation legt verantwoording af aan haar Raad van Bestuur. De gemeenteraad kan de wethouder ter verantwoording roepen, maar men kan niet een bestuur ter verantwoording roepen. Er is in een jaarplan besloten om een bepaalde koers te varen waarvoor zij geld krijgen (Ambtenaar Kenniseconomie). De partners uit het bestuur leggen ieder via hun eigen lijnen verantwoording af voor wat men met de foundation doet. Daarnaast legt de foundation verantwoording af aan de EFFRO, van wie veel subsidiegeld komt voor bijvoorbeeld de Biotech Training Facility. Eens per jaar komen accountants de boeken controleren (Accountmanager Foundation).

Gemeente Leiden

De gemeente legt voor al haar activiteiten op het Bio Science Park verantwoording af aan de gemeenteraad. Dit doet zij door het indienen van een jaarverslag, verklaring begroting en een jaarrekening (Ambtenaar Kenniseconomie Leiden). De gemeenteraad controleert echter niet tot op detailniveau wat het college met het Bio Science Park doet.

“Het is niet zo dat de gemeenteraad gaat kijken wat die stichting gedaan heeft. Er zijn natuurlijk ontzettend veel instellingen en clubs die in zo'n stad gesubsidieerd worden en belangrijk zijn. Maar dat is toch voornamelijk voor het college en het ambtelijk apparaat om dat te bewaken” (ambtenaar Kenniseconomie Leiden).

Gemeente Oegstgeest

De gemeente Oegstgeest legt verantwoording af aan haar gemeenteraad. Het is in dit onderzoek echter niet naar voren gekomen op welke manier zij dat doet. Daarnaast is de gemeente Oegstgeest uit de formele samenwerking gestapt.

LUMC

Dit is buiten beschouwing van het onderzoek gelaten. Er wordt vanuit gegaan dat het college haar verantwoording wordt afgelegd aan haar Raad van Toezicht en uiteindelijk aan ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Universiteit Leiden

Ook de Universiteit Leiden is buiten beschouwing van het onderzoek gelaten. Ook hier wordt vanuit gegaan dat zij verantwoording aflegt aan haar Raad van Toezicht en uiteindelijk aan ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

OVBSP

De ondernemersvereniging legt tweemaal per jaar in de algemene leden vergadering verantwoording af aan haar eigen leden. Dan wordt geëvalueerd met de directeur en de overige afvaardiging van het bestuur hoe de zaken lopen. Tevens wordt de begroting ter goedkeuring voorgelegd en de begroting van het afgelopen jaar gekeurd.

“Iedereen heeft zijn eigen verantwoordingslijnen” (Accountmanager Foundation).

5.2.3 | Tussenconclusie

Concluderend lijkt het dus een pragmatische, intensieve samenwerking te zijn tussen de actoren op het park. Onderlinge tegengestelde belangen komen weleens voor, maar men blijkt er altijd samen weer uit te zijn gekomen. De verbintenis met de stad en de vele informele contacten onderling maken dat het park het overkoepelende doel gezamenlijk blijft nastreven. Vooropgesteld omdat men van elkaar afhankelijk is om dit te bewerkstelligen, maar ook omdat men inmiddels een langere periode met elkaar op het park samenwerkt. De universiteit en de gemeente blijken de kar dus voor het overgrote deel te trekken. De samenwerking tussen deze actoren onderling lijkt inmiddels van duurzame aard te zijn. Dat wordt waarschijnlijk ingegeven omdat het zulke grote spelers in een relatief kleine gemeente betreft. Hierdoor komt men elkaar ook op andere beleidsterreinen tegen. De relatie tussen de universiteit en de gemeente lijkt een solide basis te zijn voor de verdere groei van het cluster.

In contrast met de literatuur van Provan en Kenis (2008) over netwerk governance blijken niet alle verantwoordelijkheden voor de ontwikkeling van het cluster verenigd in een uitvoerende organisatie. Zij blijken fijn vertakt over verschillende actieve ‘clubs’ en verbanden die allemaal op enige manier met clusterontwikkeling te maken hebben. De enige organisatie waarin de drie helices daadwerkelijk samen blijken te komen is de Foundation. Zij blijkt verantwoordelijk voor de ‘soft’ kant van de ontwikkeling zoals een van de respondenten het verwoordde (ambtenaar Kenniseconomie Leiden). De ‘hardware’ blijkt door de drie grondeigenaren onderling geregeld te worden, zonder formele betrokkenheid van de ondernemersvereniging. Strategische beslissingen worden door de raad van bestuur genomen. Hier zetelen vertegenwoordigers van de vier grondeigenaren in; de voorzitter van de OVBSB en twee wisselende functies voor CEO’s uit het bedrijfsleven. Zo kan de foundation formeel beschouwd worden als Triple Helix entiteit. Omdat niet alle verantwoordelijkheden voor clusterontwikkeling bij de foundation liggen, kan zij niet als volledige Netwerk Administratieve Organisatie beschouwd worden. Zij voldoet als tussenpersoon echter wel aan de volgende kenmerken van een NAO, daarom wordt de foundation beschouwd als een *Netwerk Administratieve Organisatie-light*.

Type Netwerk	Kenmerken	
<i>Deelnemer Bestuurde Netwerk</i>	<ul style="list-style-type: none">— Select groepje actoren— Betrokkenheid (substantieel deel van) alle actoren bij besluitvorming— Geen aparte entiteit die als tussenpersoon fungeert— Gecoördineerde inspanning (formeel)— Ongecoördineerde poging tot gezamenlijke inspanning (informeel)	
<i>Leidingsgevende Organisatie Bestuurd Netwerk</i>	<ul style="list-style-type: none">— Grote groep actoren— Centrale aanpak via tussenpersoon (beslissingen + activiteiten)— Tussenpersoon is organisatie uit de samenwerking— Ongelijke machtsverdeling (tussenpersoon machtig)	
<i>Netwerk Administratieve Organisatie (NAO)</i>	<ul style="list-style-type: none">- Grote groep actoren- Centrale aanpak via tussenpersoon (beslissingen + activiteiten)	√

	- Tussenpersoon is een nieuw op te richten entiteit (vaak stichting)	√
	- Bestaat bij gratie uitvoering gemeenschappelijk doel	√
	- Bezetting varieert (een persoon tot een organisatievorm met een bestuur en uitvoerende staf)	√
	- Representatie in bestuur varieert (vertegenwoordigers álle leden tot representatief deel)	√
	- Bestuur: strategische beslissingen	√
	- Staf: operationele beslissingen	√

5.3 | Analyse van good governance

Het is nu duidelijk welke activiteiten er op het park allemaal ondernomen worden om groei van het cluster en daarmee groei van de regionale kenniseconomie te realiseren. Tevens is duidelijk geworden hoe de samenwerkingsverbanden tussen de verschillende actoren op het park liggen en hoe verantwoordingsmechanismen van de governance samenwerking geregeld worden. Uit de voorgaande analyses bleek dat de Foundation een centrumplek inneemt op het park, maar zeker niet de enige governance structuur is die aanwezig is. Samenwerkingsrelaties en activiteiten blijken door elkaar heen te lopen en soms weer deels te overlappen. Met name het sterke partnerschap tussen de gemeente Leiden, de Universiteit Leiden en het LUMC is opvallend. De verzameling aan activiteiten die plaatsvinden konden echter wel geschaald worden onder hetzelfde gemeenschappelijke lange termijn doel. Zodoende zal het Leiden Bio Science Park voorts als entiteit op zichzelf gezien worden en in deze paragraaf onderworpen worden aan de vijf kernwaarden van goed bestuur. Van elke kernwaarde worden de positieve- als negatieve aspecten (mits te onderscheiden) belicht. Voor een overzichtelijke schematische weergave zie bijlage 4.

5.3.1 | Effectiviteit

Kernwaarde	Kenmerken
<i>Effectiviteit</i>	Zal gemeten worden door een analyse beleidseffecten (Doeltreffendheid). Daarnaast zal worden gekeken naar de wijze waarop deze effecten gerealiseerd zijn (Doelmatigheid). Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van uiteenlopend materiaal; zowel cijfers uit verslagen, als ervaringen gedeeld in interviews worden meegenomen.

Positieve aspecten

Doeltreffendheid

Een van de primaire effecten van de samenwerking blijkt het bewerkstelligen van groei aan - Life Science gerelateerde - bedrijvigheid dat zich op het park vestigt en de daarmee gepaard gaande groei van werkgelegenheid (BeleidsOnderzoek en Analyse, 2013, 2015; Blaauwberg, 2013b, p. 17; Leiden Bio Science Park Foundation, 2009, 2010, 2011a, 2011b, p. 11, 2012, 2013, 2015, p. 14). Voor de gemeente Leiden blijkt dit ook de belangrijkste graadmeter te zijn waarop zij het succes van de samenwerking meet (ambtenaar Kenniseconomie Leiden). Immers, voor de gemeente Leiden betekent een groei aan werkgelegenheid een verwachte daling in werkloosheid. Het doel van de opzet van het Leiden Bio Science Park was om de Leidse economie toe te spitsen op kansrijke sectoren in de toekomst. De economie had een impuls nodig om toekomstige werkloosheid te voorkomen. De toename van bedrijvigheid kent een stabiele stijgende lijn, waarvan verwacht wordt dat deze de komende twintig jaar zo zal blijven (Ambtenaar RO Leiden). Zelfs tijdens de crisis is de groei doorgezet, tegen de landelijk tred in (Leiden Bio Science Park Foundation, 2011b, p. 5).

“Duidelijk is dat life sciences in termen van het aantal arbeidsplaatsen de belangrijkste topsector is in de Leidse regio” (Louter & Van Eikeren, 2012, p. 67).

Diezelfde tred wordt herkend in het aantal studenten – wo, hbo, mbo - in de richting Life Sciences, hoewel de vraag naar gekwalificeerde arbeidskrachten nog altijd hoog blijkt te zijn (Leiden Bio Science Park Foundation, 2011b, p. 5, 2015, p. 7). Zo bezien blijft er een mismatch bestaan tussen de arbeidsmarkt en het onderwijs, maar kan dit moeilijk als negatief effect worden gezien. Daarmee zijn de Life Sciences

de belangrijkste sector van de Leidse economie geworden en het grootste cluster van Nederland in dezelfde sector (Blaauwberg, 2013a, p. 11; Gemeente Leiden, 2012, pp. 15, 27). Het park prijkt dan ook al meerdere malen hoog op ranglijsten wat betreft kwaliteit van locatie voor bedrijvigheid (BeleidsOnderzoek en Analyse, 2015). Juli jongstleden is het park nog uitgeroepen tot ener beste kantoorlocatie van Nederland en is zij ook in Europa een gevestigde naam geworden (Leefmans, 2016).

Onderzoeksbureau Blaauwberg heeft onderzoek gedaan naar de economische- en maatschappelijke impact van de governance samenwerking op de stad. Daaruit bleek dat elke geïnvesteerde euro inmiddels €3.88,- op levert (Blaauwberg, 2013a, p. 10, 2013b, p. 31). Tevens wordt de Life Science-sector in de Leidse regio als zeer innovatief gezien en kent zij een stijgende lijn in arbeidsproductiviteit (Louter & Van Eikeren, 2012, p. 21).

“De winkeliers en onze voorzieningen varen er wel bij als er een goeie werkgelegenheid is. (...) Als je echt een kostenbatenanalyse zou maken dan zit het op maatschappelijk niveau. En als je op financiële termen zit dan zit het vooral in OZB en minder WW en minder bijstandsuitkeringen. En hogere inkomsten voor de voorzieningen van de stad” (ambtenaar RO Leiden).

Doelmatigheid

Los van de resultaten wordt de samenwerking zelf ook als succesvol gezien door de respondenten. Met name de combinatie van formele samenwerking, de informele korte communicatielijnen en het lokale commitment van de betrokken actoren aan de stad, worden beslissingen snel en makkelijk genomen (Leiden Bio Science Park Foundation, 2011, p. 3). Zo kennen vertegenwoordigers van de actoren elkaar persoonlijk, staan zij met hun nummer bij elkaar in de mobiele telefoon en komt men elkaar op frequente momenten tegen. Ook blijkt van enkele respondenten dat zij elkaar kenden uit de studententijd. Er wordt door beide respondenten verondersteld dat dit de samenwerkingsrelatie vergemakkelijkt (Ambtenaar Economie; Directeur Techniek HL). Daarmee werd ook benadrukt dat de persoonlijke commitment met de stad maakt dat enkele actoren zich meer in zouden zetten voor het gemeenschappelijke belang, dan hun voorgangers gedaan zouden hebben. De al eerdergenoemde wissel van rector bij de Universiteit en burgemeester van de gemeente, blijken de samenwerking een nieuw impuls te hebben gegeven (Accountmanager Foundation).

“De hechte relaties tussen de ondernemers, de kennisinstellingen en de overheden (gouden driehoek) in de ontwikkeling van het Park. De lijnen tussen de spelers in deze driehoek zijn in Leiden extreem kort. Dit draagt zeer bij aan de snelle groei en het internationale succes van het Park” (Leiden Bio Science Park Foundation, 2011b, p. 3).

Niet alleen de commitment voor de stad, maar ook voor de samenwerking zelf wordt als kracht van de Leidse governance genoemd. Aan beleid dat 40 jaar geleden werd afgesproken, wordt door alle partijen in grote lijnen nog steeds vastgehouden (Ambtenaar Kenniseconomie Leiden; Ambtenaar RO Leiden; Accountmanager Foundation). Een voorbeeld hiervan is het Life Science-profiel waaraan bedrijven worden getoetst eer zij zich op het park mogen vestigen. De positie van de gemeente blijkt hier bijzonder in, omdat zij ondanks de vele collegewisselingen en veranderende samenstellingen van de gemeenteraad, altijd vierkant achter het park lijkt te zijn blijven staan (Ambtenaar Kenniseconomie Leiden). Volgens respondenten blijkt de gemeente nooit te hebben bezuinigd op de uitgaven van het park. Een ander voorbeeld was toen het verpakkingsbedrijf Avery Dennison zich op het park wilde vestigen en het college van B&W daarmee akkoord dreigde te gaan. Toen heeft de gemeenteraad zelfs

een motie ingediend om het brancheringsprofiel te handhaven (Ambtenaar RO Leiden). Hierin is te zien dat de raad zich wel degelijk bemoeit met het Bio Science Park.

“De realisatie en steeds verdere ontwikkeling van het Bio Science Park was nooit mogelijk geweest zonder een lokale overheid die het belang hiervan inziet voor de stad en regio. De Gemeente Leiden heeft zich jaren ingezet om de Life Sciences bedrijvigheid te behouden en te versterken” (Blaauwberg, 2013b, p. 18).

Zoals in de vorige paragraaf geconstateerd, is de samenwerking in Leiden gestoeld op een wederzijdse afhankelijkheid tussen de betrokken actoren om het gemeenschappelijke doel na te streven. In lijn met de wetenschappelijke literatuur omtrent governance ervaren de gemeenteambtenaren een groeiende complexiteit van de bestuurlijke omgeving, waardoor zij naar alternatieve wegen moesten zoeken hierin te kunnen blijven sturen. De gemeente Leiden lijkt zich te beseffen dat men bondgenoten nodig heeft om dingen te kunnen realiseren. In het beleidsprogramma Kennisstad heeft de gemeente meerdere programmalijnen afgesproken om te investeren in de kenniseconomie. Hierdoor moet zij op meerdere fronten tegelijk presteren. Beide ambtelijke respondenten geven aan dat gemeenten moeten accepteren dat zij zich meer faciliterend en verbindend op dienen te stellen naar het maatschappelijk middenveld, in plaats van sterk te willen sturen (Ambtenaar Economie Leiden; ambtenaar Kenniseconomie Leiden).

“Dus je moet, als je zo’n kennisstad wilt zijn, en dat probeer ik ook steeds wel te zien, je moet op zoveel punten tegelijk goed zijn. (...) Ik ben altijd heel erg samenwerkingsgericht geweest. De enige manier om complexe problemen aan te pakken. Alle pogingen om vanuit de overheid, vanuit de maakbare samenwerking, die heel sterke rol te pakken, dat heeft soms wel gewerkt maar het heeft ook geleid tot bv in het onderwijs, dat er voortdurend ontregeld is doordat de overheid weer wat wilde..(..)” (Ambtenaar Kenniseconomie Leiden).

Negatieve aspecten

Ondanks de overduidelijk positieve resultaten van de samenwerking en het alom gedeelde enthousiasme over wat er bereikt is, sijpelt er toch ongenoegen door bij respondenten. Zo pleiten enkele respondenten voor een extra effectiviteitsslag. In hun ogen is de schaal waarop Leiden opereert niet groot genoeg als men wil concurreren met internationale Life Science clusters als London (Directeur Luris). Omwille van de democratische besluitvormingsprocedures en te strikte regelgeving, wordt de gemeente ook door enkele respondenten als een remmende factor gezien. Gemeenteraden zouden te veel op de eigen gemeentegrenzen gericht zijn en te weinig in staat om in regionaal perspectief te denken (Directeur Luris; Directeur Techniek HL, Accountmanager Foundation). Daarom wordt bevonden dat bovenregionale samenwerkingsverbanden beter uitgebouwd dienen te worden. De regionale agenda Economie071 wordt daarvoor als goede basis gezien (Directeur Luris).

“Ik vind an sich de manier waarop bijvoorbeeld in Economie071 samenwerken en de contacten die er zijn, die zijn echt een hele goede basis daarvoor. Alleen nu zullen we met zijn allen voor die effectiviteit verbetering moeten gaan Ik denk dat we effectiever moeten zijn. Ik denk dat mensen daar ook wel voor open staan. Omdat we zien dat we concurreren met in ieder geval Londen, als gebied” (Directeur Luris).

“De andere partijen moeten beseffen dat als er bij de gemeenteverkiezingen zijn, dat het zo kan zijn dat een college komt dat die tram niet meer wil. Dus die andere partijen moeten leren dat dit toch een democratisch gebeuren is. Dus dat dit soort dingen wel kunnen gebeuren. Dan is de vraag of je beter aan verwachtingsmanagement moet doen, of moet je duidelijker maken dat sommige dingen toch alleen kunnen als de bevolking het ook goed vindt” (Ambtenaar Kenniseconomie Leiden).

Een andere negatieve factor die genoemd wordt is de als dusdanig ervaren ‘bestuurlijke drukte’ aan actoren op het park die zich met clusterontwikkeling bezighouden. Er wordt gezegd dat er geen strenge scheiding van taken is en dat taken soms kunnen overlappen. Zoals in de vorige paragraaf besproken, begeleiden Luris en de Foundation bijvoorbeeld allebei startende ondernemingen en lijkt Luris zich ook in te zetten als verbinder tussen ondernemers en onderzoekers op het park. Zo zou het voor nieuwkomers op het park onduidelijk zijn welke club welk doel dient en vragen twee respondenten zich hardop af waarom er niet een overkoepelende organisatie van gemaakt zou kunnen worden (Directeur Luris; Projectmanager ‘Starters’ Foundation).

“We hebben in Leiden een heel bijzondere situatie dat eigenlijk voor elke sub-taak een aparte club is” (Ambtenaar Kenniseconomie Leiden).

“Als ik LBSP noem, bedoel ik eigenlijk het conglomeraat aan clubjes die iets doen vanuit de LBSP-gedachte. Daar raakt iedereen, inclusief de mensen die er werken, de draad al kwijt” (directeur Luris).

Tot slot blijkt uit zowel de interviews, als uit een bestuurskrachtmeting van de gemeente Leiden, dat zij mede door bezuinigingen veel mankracht is verloren (Bekke et al., 2012). Zo wordt door een respondent ook afgevraagd of de gemeente haar huidige rol vol kan blijven houden om complexe vraagstukken het hoofd te bieden (Accountmanager Foundation).

5.3.2 | Responsiviteit

Kernwaarde	Kenmerken
Responsiviteit	Is te meten door te kijken naar uiteenlopende opties om democratische betrokkenheid te bewerkstelligen, dit kan o.a. door: Deliberatieve fora (wijktafels), publieke debatten, hoorzittingen, lobby’s, petitie’s, demonstraties, bezwaarschriften, referenda en informatieavonden (Hendriks & Drosterij, 2012, p. 27).

Positieve aspecten

Er lijkt binnen Leiden een positieve bestuurscultuur te bestaan waarin maatschappelijke partners nauw bij de beleidsvorming worden betrokken, bijvoorbeeld omtrent het beleidsprogramma Kennisstad dat zij samen met de kennisinstellingen in de stad heeft vormgegeven (Gemeente Leiden, 2012, pp. 41–42). In het geval van het Bio Science Park is de directe invloed van burgers minder aan te wijzen. Echter de onderwijsinstellingen en de ondernemersvereniging op het park zijn nauw betrokken geweest bij verdere planvorming en daartoe vaak van tevoren geconsulteerd. Dat zou geleid kunnen hebben tot een groter draagvlak. Een ander positief aspect is dat ambtenaar Kenniseconomie van de gemeente Leiden het huidige representatieve model via de gemeenteraad juist democratie in haar beste vorm noemt, omdat de gemeenteraad meermaals bewust vóór het park koos. Het lijkt erop dat de

gemeenteraad haar bestuurders voldoende ter verantwoording kan roepen.

“Nee, wat heel belangrijk is van de raad is dat die zich eigenlijk altijd achter dat BSP gesteld heeft. Er gebeuren natuurlijk geen idiote dingen. Het is gewoon een doorgaande ontwikkeling. En je ziet dat het floreert en dat we hier als stad enorm baat bij hebben. Dus eigenlijk worden alle voorstellen min of meer unaniem aangenomen” (Ambtenaar Kenniseconomie Leiden).

Zo kreeg de wethouder Financiën begin dit jaar een motie van Afkeuring voor het verkeerd voorlichten van de raad over de Biotech Training Facility. De wethouder zou ‘solistisch’ hebben opgetreden door eventuele opties voor de verstrekking van een lening niet eerst bij een bank te vragen, maar zonder vooronderzoek aan de raad voor te leggen (“Wethouder Strijk overleeft motie van afkeuring,” 2016).

Een ander voorbeeld waarop de raad haar controlefunctie beoefent, is via het verlenen van goedkeuring aan de gemeentelijke begroting en daarmee het budget van het Bio Science Park om te bepalen waaraan de gelden besteed worden, waaronder ook de jaarlijkse projecten.

“Wat bv in de begroting van dit jaar staat is dat er anderhalf miljoen wordt gereserveerd voor het Centre for Entrepreneurship. Daarmee heeft de raad eigenlijk al een soort van goedkeuring gegeven, ze sorteren eigenlijk alvast voor. Men keurt het nu goed, dus daarmee wordt gezegd dat het prima is dat men het volgend jaar gaat doen, maar voor we het daadwerkelijk uitvoeren, gaan we eerst nog een keer naar de raad, om de inhoud daarvan te bespreken” (ambtenaar Economie Leiden).

Tot slot is de bij ‘effectiviteit’ genoemde motie omtrent de vestiging van Avery Dennison op het Leiden Bio Science Park. Deze heeft het college aanvaard, met gevolg dat de vestiging beleidskaders van het Bio Science Park opnieuw overeengekomen werden tussen Oegstgeest, Leiden en de Universiteit Leiden (B. Glastra, 2012). Verder heeft de raad ethische bezwaren geuit tegen dierproeven op het park en heeft men afgewogen of er de algemene economie in de regio niet verwaarloosd wordt door de specifieke focus op Life Sciences. Dit in ogenschouw nemende lijkt de representatieve democratische legitimiteit voldoende gewaarborgd via de Leidse gemeenteraad.

De gemeente Leiden heeft zelf nog een digitaal panel, waarvoor zij uit een selectieve steekproef van burgers vragen omtrent bepaalde beleidsvraagstukken voorleggen. Daarmee vraagt de gemeente de burger om input. Het responspercentage lijkt echter niet heel hoog te liggen.

Negatieve aspecten

In alle interviews zien de respondenten de verantwoording van de governance samenwerking niet als een probleem. Men beargumenteert dat elke actor aan zijn of haar achterban verantwoording af legt (Directeur Techniek HL; Accountmanager Foundation; Ambtenaar Kenniseconomie Leiden). Daar komt bij dat men zich soms ook afvraagt of de burger wel meer directe zeggenschap over het park wil. Er lijkt daarom weinig moeite gestoken te worden in het betrekken van niet directbetrokkenen. Er lijkt ook geen democratische verantwoording aanwezig te zijn met betrekking tot de niet-publieke actoren in het cluster. Hierbij wordt aangegeven dat de gemeenteraad al betrokken is en daarmee de vertegenwoordiging van en verantwoording aan de burger aanwezig is. Toch is uit de interviews nog niet duidelijk tot op welk niveau de raad daadwerkelijk op de hoogte is van wat er op het park gebeurt. Raadsleden zitten in ieder geval niet in projectgroepen met partijen uit het park. Ambtenaren zeggen raadsleden wel te informeren, maar hoe dit gebeurt is onduidelijk. Zij verzamelen informatie en doen regelmatig werkbezoeken, maar in de praktijk blijkt dat niet elk raadslid dit doet wat een probleem

vormt. Uit de analyse blijkt in ieder geval dat de individuele burger niet betrokken wordt bij de besluitvorming op het park, zij het via het mede-vormgeven van beleid, of via vormen van directe democratie.

“Wat zou die Leidse burger dan willen? (..)Nou ja, ze kunnen iedere 4 jaar gewoon stemmen (Directeur Techniek HL).

“Maar je zal wel hetzij controle achteraf, wat betreft legitimiteit/effectiviteit, ik zou het graag wat meer naar effectiviteit schuiven. Hoewel de verkiezingen worden gedaan door mensen die het Leidsch Dagblad lezen, de economische groei is afhankelijk van mensen die de Economist lezen. En dat is de uitdaging. Dat is wel het lastige. Dat is wel echt een spanningsveld. Allebei hebben ze baat bij mekaar, maar het zijn echt wel verschillende werelden.” (Directeur Luris)

Daarnaast lijkt er een spanning tussen de gemeente Leiden enerzijds die graag het cluster wil af kaderen en heel specialistisch wil houden, maar tegelijkertijd beseft dat de economie niet op houdt bij gemeentegrenzen en dat het Bio Science Park voor de buurgemeenten net zo goed een economisch ijkpunt is. Daarom zoekt ze in meerdere mate de samenwerking met haar omgeving in bestuurslagen die steeds verder omhooggaan. Op het gebied van specialistische kennis zit men in de Medical Delta. Op bestuurlijk niveau werkt men samen in een bovenregionale economische agenda; Economie071. Daar boven zit het cluster weer in Holland-Rijnland. Het is interessant om te kijken hoe het Bio Science Park zich hiertoe blijft verhouden. Gemeente Oegstgeest is inmiddels met haar grondgebied bij de organisatie betrokken. Er is een mogelijkheid dat ook de gemeente Katwijk zich bij het cluster zal aansluiten, meer specifiek gericht op groene Biotech in plaats van medicijnontwikkeling. Het zou voor vervolgonderzoek interessant zijn om te bekijken wat voor invloed deze ontwikkeling heeft op de kwaliteit van controle van de verschillende gemeenteraden. Van Ostaaijen en Schaap (2012) toonden in hun onderzoek naar Brainport Eindhoven aan dat een dergelijke bovenregionale samenwerkingsvorm een risico vormt voor de democratische legitimiteit van de samenwerking. Dit is met dit onderzoek echter niet aan te tonen.

5.3.3| Behoorlijkheid

Kernwaarde	Kenmerken
<i>Behoorlijkheid</i>	Zal worden gemeten door de verslaglegging te analyseren. Hierbij moet rekening worden gehouden met bijvoorbeeld de openbaarmaking van jaarverslagen, vergaderstukken, besluiten en procedures waarop inspraak van burgers geregeld c.q. beschermd wordt.

De verwachtingen die in het theoretisch kader geschetst werden blijken juist te zijn. Omtrent het Bio Science Park is weinig tot geen openbaarheid van besluitvorming te vinden. Het bestuur van de foundation vergadert meerdere keren per jaar, maar daar is niets van terug te vinden. De foundation publiceert wel jaarverslagen waarin openheid over activiteiten van het betreffende jaar uiteen wordt gezet, maar het laatst beschikbare verslag dateert uit 2012. Rapporten of uitwerkingen van overleggen en van genomen besluiten zijn voor dit onderzoek **niet** gevonden. Dit maakt het besluitvormingsproces niet-transparant voor niet-betrokkenen.

5.3.4| Veerkracht

Kernwaarde	Kenmerken
<i>Veerkracht</i>	Wellicht een ingewikkeldere kernwaarde om te meten. Volgens Hendriks (Hendriks & Drosterij, 2012; van den Dool et al., 2015) is deze vooral meetbaar via het al dan niet bestaan en functioneren van overleg- en actiegroepen, projectteams en netwerkorganisaties, waarbij de bijdrage van burgers aantoonbaar moet zijn.

De gemeente Leiden geeft in haar ontwikkelvisie 2025 (stad van ontdekkingen, 2012: 41-42) aan dat zij meer gebruik wil maken van de “kracht van de stad” door meer ruimte te laten aan initiatieven, etc. Hieruit kan worden opgemaakt dat de gemeente voornemens is dit te willen doen door burgers veelal bij de uitvoering van die visie te betrekken. Ze wil zich meer beperken tot een ‘publiekrechtelijke rol’ door kaders te stellen waarbinnen initiatief van burgers, bedrijven en instellingen kan plaatsvinden. De gemeente Leiden stelt in dit rapport dus nadrukkelijk dat zij veerkrachtig wil zijn. De enige (geslaagde) vorm van veerkracht die op het Bio Science Park herkend zou kunnen worden is het parkmanagement dat door de OVBS wordt gedaan. De ondernemers dragen er onderling zorg voor dat het park netjes onderhouden blijft. Het professionele karakter hiervan zou volgens een respondent een voorbeeld zijn voor andere bedrijvencentra. De vraag dringt op of er ook andere initiatieven gekoppeld kunnen worden aan projecten op het Bio Science Park. In de ‘Bestuurskrachtrapportage’ van Bureau Louter (Bekke et al., 2012, p. 20) wordt aangeraden om activiteiten in het Life Science cluster te koppelen aan het cluster Zorg.

“Zorgen voor een level playing field. Daar moet een overheid zijn rol pakken” (Ambtenaar Kenniseconomie Leiden).

“Wij zijn best ver met parkmanagement. De vereniging bestaat inmiddels 17/18 jaar. Dus het is heel professioneel vormgegeven. Bedrijventerreinen waar dat minder is komen wel kijken hoe wij dat gedaan hebben” (Accountmanager Foundation).

“Nee inderdaad. We kunnen als gemeente wel weer een stadsvisie hebben. Hoe gaan we die dan realiseren? Andere partijen moeten de huizen bouwen. Andere partijen moeten de bedrijven neerzetten” (Ambtenaar Kenniseconomie Leiden).

Het dient wel genoemd te worden dat Leiden een veerkrachtig maatschappelijk middenveld lijkt te hebben aan ondernemersverenigingen, belangverenigingen -als milieuorganisaties-, uitvoerende organen die bestuurd worden door hun stakeholders -zoals Leiden Marketing, Citymanagement, Ondernemersfonds-, etc. Veel van dit soort organisaties lijken op een bepaalde manier wijze betrokken geweest bij de koers en besluiten rondom het Bio Science Park en daarmee van mogelijke tegenstanders, tot ambassadeurs, mede-eigenaren van de koers en keuzes geworden. Zo heeft een grote groep ondernemers zich verenigd in de commissie Stadsbreed welke als lobbygroep zeer actief was om het openbaar vervoer traject RijnGouwelijn door de binnenstad en het Bio Science Park te realiseren (Commissie Stadsbreed Ondernemersfonds Leiden, 2011).

“Deze agenda maakt gelijk duidelijk hoe belangrijk het cluster is geworden voor de stedelijke economie: het clusteragenda valt samen met een flink deel van de stads brede politieke agenda, inclusief de politiek gekleurde dossiers zoals openbaar vervoer” (Blaauwberg, 2013b, p. 17).

Initiatieven van individuele burgers zijn wat betreft het Bio Science Park niet herkend en volgens bestuurskrachtrapportage uit 2012 ook te weinig aanwezig in Leiden. Een geslaagde vorm van burgerinitiatief dat niet gerelateerd is aan het Bio Science Park is ‘Stadslab Leiden’. Dit initiatief probeert zich als innovatieve denktank de burger aan zich te verbinden en via ideeënuitswisseling de stad Leiden creatiever, meer ondernemend en aantrekkelijker te maken. Er blijken al bijna 1000 mensen lid te zijn van het netwerk (Bekke et al., 2012, p. 31). Een ambitieus project dat landelijke bekendheid verwierf is het Singelpark²⁹. Middels het bijzondere programma Kennisstad verbindt de gemeente Leiden haar uitvoeringsprogramma met kennisinstellingen, musea- en andere organisaties uit de stad (Gemeente Leiden, 2009, p. 69, 2012, 2016). Leiden lijkt dus over de breedte initiatieven te omarmen en de ruimte vrij te laten voor haar maatschappelijk middenveld om deze te ontplooien. In dit onderzoek zijn dergelijke maatschappelijke initiatieven echter niet herkend op het Bio Science Park. In de bestuurskrachtrapportage van 2012 werd concludeert dat de gemeente Leiden meer structureel en expliciet haar maatschappelijk partners dient te betrekken bij strategische keuzes (Bekke et al., 2012, p. 59). Het is in dit huidige onderzoek echter onduidelijk of de gemeente Leiden op dit vlak in de tussentijd beter is gaan presteren. Daarom dient de conclusie dat de gemeente Leiden haar kansen op het gebied van veerkrachtige bestuur onvoldoende benut, voorzichtig genomen te worden.

“Betrek maatschappelijke partners en bestuurlijke regiopartners explicieter en structureel bij de voorbereiding en realisatie van strategische keuzes en/of bespreking van de voortgang van de uitvoering ervan: bv. denktank, economic board, strategisch beraad etc. Breidt bijvoorbeeld uw nota ‘Stad van Ontdekkingen’ uit tot een nota ‘Regio van Ontdekkingen’ op agglomeratieniveau” (Bekke et al., 2012, p. 59).

“Activering van burgers door de gemeente vindt nauwelijks plaats. Dit in tegenstelling tot andere gemeenten, waar burgers worden opgeroepen tot activiteit. In het licht van de maatschappelijke veranderingen op dit punt (meer zelfredzaamheid, inspelen op actieve burgerinitiatieven, maatschappelijke ondersteuningsrol gemeenten) past Leiden zich onvoldoende dienovereenkomstig aan” (Bekke et al., 2012, p. 44).

5.3.5| Tegenwicht

Kernwaarde	Kenmerken
Tegenwicht	Kan gemeten worden door het bestuderen van geïnstitutionaliseerde tegenmacht. Bijvoorbeeld vormen waarop burgers gemeentelijk beleid kunnen beoordelen, zoals een Rekenkamer of ombudsman.

Op basis van de bevindingen lijkt er in de Leidse casus twee vormen van institutionele tegenmacht te kunnen worden herkend. Ten eerste lijkt de gemeenteraad in de perceptie van alle respondenten voldoende toezicht te kunnen uitoefenen op de strategische besluitvorming van het Bio Science Park. Volgens hen legt elke betrokken partij verantwoording af hun betreffende toezichtsorgaan, waarmee verantwoording voldoende georganiseerd wordt geacht en ziet men geen noodzaak voor andere wegen van maatschappelijk tegenwicht.

Een ander instituut dat, bij het gebrek aan een Raad van Toezicht, met enige voorzichtigheid als vorm van tegenwicht beschouwd zou kunnen worden is de Raad van Advies van de Foundation. Via

²⁹<http://www.singelpark.nl/>

dit orgaan kan namelijk een breder scala aan betrokken actoren dan enkel de actoren uit de Raad van Bestuur, invloed uitoefenen op de strategische besluitvorming over de ontwikkeling van het park. Uit de analyse blijkt echter dat deze vorm van invloed informeel van aard is. Tijdens vergaderingen heeft men niet de formele bevoegdheid voorstellen goed- of af te keuren, waar de gemeenteraad deze bevoegdheid wel lijkt te hebben. Leden van de RvA lijken enkel hun mening te kunnen uiten over de te volgen strategie van het cluster. Daarbij dient gezegd te worden dat ook de samenstelling van de RvA enkel bestaat uit directbetrokkenen bij het park. Individuele burgers of actoren buiten het Bio Science Park nemen geen zitting in de raad. Concluderend kan worden afgevraagd of de Raad van Advies daarmee voldoende tegenwicht kan bieden.

Tot slot blijkt er wel een Rekenkamercommissie aanwezig te zijn in Leiden, maar zijn er geen ingediende bezwaren gevonden jegens het Leiden Bio Science Park. Op basis hiervan is het moeilijk te stellen of dit instituut als tegenwicht kan worden gezien.

“Dus je bent tot elkaar veroordeeld, maar in dit geval is dat niet erg omdat je min of meer hetzelfde doel hebt. Ik zie niet zo gauw een heel ander model, waarin je zegt dat je meer democratie wilt op het Bio Science Park. Daar woont niemand, dus bewoners zijn er al niet. Wat er nu is, is een conglomeraat aan stakeholders die allemaal hun ding doen en af en toe elkaar nodig hebben. En de gemeente nodig hebben om te zorgen dat het park bereikbaar blijft, dat het goed schoon gehouden wordt, dat soort dingen” (ambtenaar Kenniseconomie Leiden).

“(..)ik houd heel sterk omhoog de verantwoordelijkheid ligt voor iedereen in de lijn. En nergens anders” (Directeur Techniek HL).

5.3.6 | Tussenconclusie

Nu de kernwaarden van goed bestuur zijn gespiegeld aan de bestuurlijke praktijk in de Leidse casus, kan antwoord worden gegeven op de laatste empirische deelvraag van dit onderzoek: *In welke mate voldoet de casus Leiden Bio Science Park aan de beoordelingscriteria voor governance?*

Er blijkt een heel sterke nadruk te liggen op de kernwaarde **effectiviteit**. Dit blijkt niet alleen uit de percepties van de verschillende respondenten, maar is ook gestoeld op feiten uit diverse secundaire onderzoeken. De samenwerking blijkt concrete toegevoegde waarde te creëren voor zowel de directbetrokkenen, als indirect voor de Leidse samenleving. Elke geïnvesteerde euro blijkt inmiddels €3.88,- op te leveren. Op alle gemeten waarden voor effectief bestuur blijkt de Leidse casus vooruitgang te boeken. De werkgelegenheid, de bedrijvigheid, het aantal studenten in de Life Sciences, etc. neemt ieder jaar toe. Het park blijkt over de loop der jaren te zijn uitgegroeid tot de belangrijkste economische motor van de regio en een cluster dat van nationaal belang wordt gezien.

Het succes blijkt vooral het gevolg te zijn van de informele contactlijnen tussen de onderlinge actoren en een sterke commitment aan het gemeenschappelijke doel van de samenwerking. Daarnaast lijkt de lokale commitment aan de stad zelf, doordat men er woont of heeft gestudeerd, de samenwerking te versterken. In de perceptie van de respondenten zorgt dit voor extra inzet van betrokkenen. Gemeentelijke ambtenaren ervaren dat zij middels deze bestuurlijke samenwerking in staat zijn om de complexiteit van de bestuurlijke omgeving te kunnen blijven sturen. De betrokken actoren blijken wederzijds afhankelijk te zijn van elkaar om van het Science Park een succes te maken. Dit bij mekaar genomen lijkt het Leiden Bio Science Park een effectieve en duurzame vorm van

governance te maken. Daarmee wordt voldaan aan het eerste criteria voor governance.

Ook aan de kernwaarde **responsiviteit** lijkt de bestuurlijke samenwerking te voldoen. De gemeentelijke overheid blijkt een flinke vinger in de pap houden en de gemeenteraad lijkt over voldoende mogelijkheden voor toezicht te beschikken. Onder andere doordat de gemeentelijke bestedingen, dus ook die betrekking hebben op het Bio Science Park, door de gemeenteraad goedgekeurd dienen te worden. Middels verschillende aangevraagde moties lijkt de gemeenteraad haar controlefunctie ook te gebruiken. Vormen van participatieve democratie zijn daarentegen niet gevonden. De gemeente kent wel een online panel waar burgers aan kunnen meedoen. Er is echter geen bewijs gevonden dat burgers over het Bio Science Park bevraagd zijn.

De mate van **behoorlijkheid** van bestuur is met dit onderzoek moeilijk te meten geweest. Er is geen data gevonden wat hier betrekking op heeft. Een voorzichtige conclusie die wel getrokken kan worden dat er niet is voldaan aan de openbaarheid van besluitvorming. Het is wel bekend in welke samenstelling en met welke frequentie betrokken actoren vergaderen. Verslaglegging van deze vergaderingen lijkt echter niet beschikbaar te zijn. Er zijn wel jaarverslagen van de Foundation beschikbaar, maar deze rapporteren bevatten geen strategische afwegingen. Daarnaast dateert het meest recente beschikbare verslag uit 2012. Zo wordt de conclusie getrokken dat de governance samenwerking weinig transparant is en op basis van de beschikbare data niet aan dit criterium van governance voldoet.

Het Leiden Bio Science Park blijkt verder in beperkte mate aan de kernwaarde **veerkracht** te voldoen. Op het park zelf komt zelfredzaamheid enkel tot uiting in de vorm van het parkmanagement waar de ondernemersvereniging de verantwoordelijkheid draagt voor het onderhouden van de openbare ruimte op het park. In de stad lijkt het maatschappelijk middenveld wel sterk verenigd door de vele clubs die hun krachten bundelen voor specifieke doeleinden en burgerinitiatieven als Stadslab Leiden. De bestuurskrachtrapportage van Bureau Louter (2012) die de gemeente Leiden liet uitvoeren concludeert dat de gemeente onvoldoende gebruikt maakt van haar maatschappelijke partners en individuele burgers bij het maken van strategische afwegingen. Omdat er op het Bio Science Park, los van het parkmanagement, geen concrete voorbeelden gevonden zijn van veerkrachtig bestuur, lijkt de governance samenwerking onvoldoende aan deze kernwaarde te voldoen.

Tot slot is er naast de gemeenteraad geen institutionele vorm van **tegenwicht** gevonden in de Leidse casus. Er blijkt geen Raad van Toezicht te bestaan voor de Foundation. De Raad van Advies biedt op informele wijze een vorm van 'check en balances' door de input die de leden mogen geven over de te voeren strategie. Bovendien is een grotere hoeveelheid actoren in dit orgaan vertegenwoordigd dan in de Raad van Bestuur. De RvA heeft echter geen formele bevoegdheden waardoor zij niet kan worden gezien als een volledige vorm van tegenmacht. Daarmee lijkt er onvoldoende aandacht voor dit criterium van goed bestuur.

Stedelijk regime of stedelijke polder?

In paragraaf 3.2.1 van het theoretisch kader werd gesteld dat urban governance vormen onderscheiden konden worden in vier ideaaltypes (Hendriks, 2014, pp. 8–12; Hendriks & Drosterij, 2012, pp. 21–24). Daarnaast werd in paragraaf 3.2.3 de voorzichtige hypothese gesteld dat de Leidse casus in lijn met de governance typologie van Brainport Eindhoven, elementen van een stedelijk regime en een stedelijke polder zou hebben. De Leidse governance samenwerking lijkt op basis van de bevindingen inderdaad een combinatie te zijn. Zo blijkt dat ook in Leiden een select groepje van grootste en machtigste actoren (gemeente Leiden, de universiteit, het LUMC en de OVBS) de touwtjes in handen heeft en blijkt de besluitvorming van de samenwerking niet transparant. De samenwerking streeft een

gemeenschappelijk lange termijn doel na; stimulering van de regionale kenniseconomie via het Leiden Bio Science Park. Uit paragraaf 5.3.1 is gebleken dat de resultaten van die samenwerking een indirecte werking hebben op de lokale bevolking, onder andere door het bieden van meer werkgelegenheid. Daarmee voldoet de Leidse casus aan de kenmerken van het stedelijk regime.

Tegelijkertijd is een van de meest invloedrijke actoren (de universiteit) onderdeel van het maatschappelijk middenveld, als ook de andere kennisinstellingen en het LUMC. Daarmee kent het Bio Science Park ook elementen van de stedelijke polder, omdat daarmee een breder scala aan belangen vertegenwoordigd wordt dan enkel private belangen. Daarnaast betreft de gemeente Leiden haar maatschappelijk middenveld bij haar bijzondere beleidsprogramma Kennisstad, waarvan onderdelen ook betrekking hebben op het Leiden Bio Science Park. Daarmee lijkt de gemeente naar een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak te streven door naar consensus te zoeken tussen haar partners. Zij lijkt de individuele burger daar echter niet voor te raadplegen, waarmee het stedelijke platform uitgesloten lijkt te kunnen worden.

Omdat de formele besluitvorming over de strategie van het park zelf bij het selecte groepje actoren lijkt te liggen, wordt de Leidse governance vorm gezien als een stedelijk regime met elementen van de stedelijke polder.

Ideaaltype	Kenmerken
<i>Stedelijke markt</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Voor de coördinatie van beleid moet de nadruk liggen op de selectieve werking van de vrije markt; - Met een sterke gerichtheid op individuele burgers.
<i>Stedelijk regime</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Kleine -selecte- club met sterkste actoren omtrent (kennis) economische ontwikkeling; - De groep streeft een gemeenschappelijk lange termijn doel na, met indirecte effecten voor de lokale bevolking.
<i>Stedelijke polder</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Minder selectief groepje + mét actoren uit maatschappelijk middenveld; - Proberen consensus te bereiken en gemeenschappelijk stappenplan te realiseren.
<i>Stedelijk platform</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Groot medium waar zoveel mogelijk belangen gehoord moeten worden; - Ook individuele burgers krijgen een stem.

H6 | Conclusie

Deze scriptie beoordeelt de Leidse casus als een voorbeeld van moderne governance in de kenniseconomie. Governance gaat over vormen van bestuur met (vaak deels of geheel) private actoren. Van dergelijke samenwerkingsvormen wordt verondersteld dat zij effectief en efficiënt zijn, maar het potentiële nadeel van een dergelijke samenwerking is dat de democratische legitimiteit en de overzichtelijkheid in gevaar komen. Het doel van deze scriptie is het evalueren van de Leidse casus, afgewogen tegen de kernwaarden van 'goed' bestuur van Hendriks et al (2014; 2012; 2015). De grote verscheidenheid aan uitingsvormen van governance maakt het lastig om hier normatieve oordelen over te vellen. Zoals in het theoretisch kader naar voren is gekomen is er niet een universeel te meten norm voor good governance. Om toch een uitspraak te kunnen doen of een governance vorm al dan niet geslaagd is worden de vijf kernwaarden van goed bestuur in het licht van de Leidse casus gehouden. Deze kernwaarden zijn achtereenvolgens; effectiviteit, responsiviteit, behoorlijkheid, veerkracht en tegenwicht.

Kenwaarden voor 'goed' bestuur

Met *effectiviteit* wordt de mate bedoeld waarin het handelend bestuur erin slaagt om vooraf gestelde doelen te behalen. Tegelijkertijd de mate waarop zij dit zo efficiënt weten te realiseren. Met ander woorden; het vermogen om toegevoegde waarde te creëren. *Responsiviteit* gaat over de democratische legitimiteit van bestuur. Het gaat hier niet alleen om hoeveel inspraak burgers op de besluitvorming hebben, maar ook om de manier waarop. *Behoorlijkheid* gaat over (juridisch vastgelegde) gedragscodes waar overheidsbesturen zich aan dienen te houden om de burger tegen een willekeurige behandeling in bescherming te nemen. Openbaarheid en transparantie van besluitvorming zijn hier essentiële waarden van, evenals een gelijke behandeling van burgers. Met *veerkracht* wordt het institutionele waarop burgers de aanpak van maatschappelijke problemen niet alleen zelf vormgeven maar ook ten uitvoering brengen. Het gaat om de ruimte die hen daarvoor geboden wordt. Tot slot gaat *tegenwicht* over alternatieve institutionele vormen dan de representatieve democratie waarop bestuurlijk toezicht kan worden gehouden.

Life Science hotspot van nationaal belang

Om een moderne vorm van governance te onderzoeken is ervoor gekozen om het Leiden Bio Science Park onder de loep te nemen. Deze hotspot is het grootste Life Science cluster van Nederland, waarvan algemeen verondersteld wordt dat het een geslaagde vorm van samenwerking is tussen overheden, kennisinstellingen en ondernemers; de zogeheten Triple Helix. De kern van een dergelijke vorm van samenwerking is dat partijen uit verschillende leefwerelden van elkaar leren door intensief met elkaar samen te werken. Het is een bedrijvenpark met een specifieke focus op de sector Life Science & Health, waardoor kennis en innovatie belangrijke bronnen van economische groei zijn. Het bijzondere aan het park is dat het een resultaat is van jarenlange samenwerking tussen de hiervoor genoemde partners. Aanvankelijk meer informeel via bilaterale afspraken, maar vanaf begin jaren 2000 in de formele vorm van een stichting.

Zes lijnen voor clusterontwikkelingen

De ontwikkeling van het Life Science cluster blijkt via zes lijnen te lopen waar activiteiten onder geschaard kunnen worden. Ten eerste blijkt de clusterontwikkeling namens de betrokken actoren te worden gedaan door een Netwerk Administrative Organization; de Foundation. Deze stichting heeft

twee kerntaken; externe exposure en interne cohesie. Externe exposure behelst het promoten van het park richting externe partijen en het fungeren als het eerste aanspreekpunt van het park. Onder interne cohesie valt het bevorderen van innovatieprocessen door verbanden te leggen tussen actoren, het aansluiten van arbeidsmarkt en onderwijs, het begeleiden van Life Science starters en het aangaan van samenwerkingen met andere clusters. De tweede lijn gaat over de ontwikkeling van het gebied en het vastgoed. De derde lijn gaat over de valorisatie van de aanwezige kennis op het park. In lijn vier wordt bedrijfsruimte of huisvesting geregeld voor startende ondernemingen. Lijn vijf gaat over het parkmanagement; beveiliging en onderhoud van de openbare ruimte op het park. Tot slot de branchering van potentiële bedrijvigheid op het park.

De Leidse manier van samenwerken

De samenwerking in de Leidse casus wordt gekenmerkt door een overkoepelend gemeenschappelijk belang/doel die door iedereen wordt uitgedragen. Tegengestelde belangen tussen partners onderling lijkt de samenwerking niet in de weg te zitten. Hierbij is opmerkelijk dat het belang van informele contacten een grote rol speelt. Dit lijkt te komen doordat mensen elkaar persoonlijk kennen, waardoor samenwerking makkelijker verloopt. Enerzijds wordt belang gehecht aan informele contacten onderling, anderzijds ook aan persoonlijke toewijding van ieder individu die betrokken is bij dit project. Met name deze informele banden worden als kracht gezien van de governance samenwerking op dit park. Ondanks de grote verscheidenheid aan dingen die op het park worden ondernomen, is er één organisatie te herkennen als tussenpersoon die de strategie uitzet. Hier komt de Triple Helix het meest nadrukkelijk tot uitvoering; de Foundation. Van governance wordt over het algemeen veronderstelt dat zij, los van de voordelen, de verantwoording over de activiteiten bemoeilijkt. Om te kijken hoe de verantwoording in deze casus ligt, is gekeken naar de meest relevante betrokken actoren in de casus. Tevens is gekeken hoe zij verantwoording afleggen voor de activiteiten die zij ondernemen. De foundation legt verantwoording af aan Raad van Bestuur. De gemeenteraad kan de wethouder ter verantwoording roepen, maar kan niet het bestuur ter verantwoording roepen. De overige partners uit het bestuur leggen allen via hun eigen kanaal verantwoording af over wat zij in de foundation doen.

Accent op effectiviteit

Om te kunnen concluderen of er sprake is van een geslaagde vorm van governance is de Leidse casus gespiegeld aan de waardencatalogus. Aan de hand daarvan is gemeten op welke kernwaarden de accenten lijken te liggen op het Leiden Bio Science Park. Verreweg de meeste nadruk lijkt te worden gelegd op de effectiviteit van de samenwerking. Door de informele contactlijnen tussen de onderlinge actoren en een sterke gezamenlijke commitment aan het einddoel, lijkt het Leiden Bio Science Park als een effectieve vorm van governance beschouwd te kunnen worden. Op vrijwel alle gemeten waarden van effectief bestuur lijkt een stijgende lijn te zijn doorgegaan. De klassieke veronderstelling is dat een hogere nadruk op effectiviteit de responsiviteit van bestuur in gevaar brengt. Governance samenwerkingen zouden de democratische legitimiteit van beleid doorgaans bemoeilijken. In deze casus is echter ondervonden dat het representatieve democratische toezicht van de gemeenteraad gewaarborgd lijkt. Andere formele vormen van institutioneel tegenwicht zijn niet gevonden. Voorts is het opvallend dat er niet of nauwelijks aandacht lijkt te zijn voor de behoorlijkheid van bestuur en andere vormen van tegenwicht. In dit onderzoek is daar te weinig data over naar voren gekomen. Tot slot kan worden gesteld dat de gemeente Leiden de intentie heeft om veerkrachtig te besturen. Uit de analyse blijkt dit op het Bio Science Park daarentegen niet in directe vorm tot uiting is gekomen. Het maatschappelijk middenveld lijkt wel sterk verenigd door de vele clubs aan ondernemers uit de stad,

die zijdelings met het Bio Science Park te maken hebben. Uit de bestuurskrachtrapportage die de gemeente Leiden in 2012 liet uitvoeren bleek dat zij nog onvoldoende gebruikt maakt van haar maatschappelijke partners en individuele burgers bij het maken van strategische keuzes en de uitvoering daarvan. De burger zou in algemene zin te weinig geactiveerd worden.

Deze bevindingen in ogenschouw nemende kan een voorzichtig antwoord worden gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek; *Is het Leiden Bio Science Park te beschouwen als een geslaagde vorm van governance?* Er kan geconcludeerd worden dat er inderdaad sprake lijkt te zijn van een geslaagde vorm van governance in de Leidse casus. De governance samenwerking wordt in grote mate gelegitimeerd door de toegevoegde waarde die zij lijkt te creëren. Op basis van de huidige bevindingen lijkt de gemeenteraad genoeg tegenmacht te kunnen uitoefenen waardoor ook de democratische legitimiteit van de samenwerking gewaarborgd lijkt te zijn. Er zijn echter geen andere vormen van tegenwicht gevonden waarmee burgers direct invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming van de governance samenwerking. Er lijkt ook weinig gebruik gemaakt te worden van veerkrachtig bestuur. In lijn met de theorie van Hendriks et al. (2014; 2012; 2015) zou gezegd kunnen worden dat deze kernwaarden in de Leidse casus onderbelicht zijn gebleken.

H7 | Discussie

Beperkingen van dit onderzoek zijn onder andere dat het onderzoek bestaat uit negen interviews, wat geen representatieve weergave biedt van zo'n groot onderzoeksobject als het Leiden Bio Science Park. Om bredere conclusies te trekken, wordt geadviseerd om grootschalig onderzoek op te zetten. Daarbij is de uiteindelijke populatie van de respondenten niet divers genoeg geweest. Er is niet met respondenten gesproken van de Universiteit Leiden, noch van het LUMC, van de gemeente Oegstgeest en respondenten van de lokale bedrijvigheid.

Lessen voor Leiden Bio Science Park?

De Leidse gemeenteraad lijkt tot op heden nog voldoende tegengewicht te kunnen bieden aan de governance samenwerking op het Leiden Bio Science Park. In tegenstelling tot het onderzoek van Schaap & Ostaaijen (2015; 2012), die onderzoek hebben gedaan naar de Triple Helix in Eindhoven waar wel sprake van een gebrek aan democratische legitimiteit. In de Leidse casus lijkt dit niet het geval te zijn. Uit dit onderzoek blijkt dat de burger weinig betrokken wordt op het park. Klijn en Edelenbos (2012) veronderstellen dat inspraak van burgers niet alleen de democratische legitimiteit versterken maar ook juist de effectiviteit.

Lessen voor onderzoek naar (good) governance

In dit onderzoek is aangetoond dat het veronderstelde gebrek aan democratische legitimiteit in governance samenwerking niet voor het Leidse Bio Science Park opgaat. Er lijkt geen harde trade off te zijn tussen effectiviteit en democratische legitimiteit. Er moet gezegd worden dat de lokale context een rol lijkt te spelen omwille van de informele contacten en lokale commitment aan de stad en dat deze zich wellicht lastig laten vertalen naar een andere institutionele context. Tevens heeft het lang geduurd voordat de inspanningen hun vruchten gingen afwerpen. In dit type bedrijvigheid lijkt geduld een schone zaak. De onderzoeken van Hendriks et al., 2012, zijn veelbelovend wat betreft nauwkeurige raadpleging en betrekking van burgers bij maatschappelijke vraagstukken. Het onderzoek staat nog wel in de kinderschoenen, maar het zou wellicht ook op het Bio Science Park van toepassing zijn om de veerkracht van het park te versterken

Literatuurlijst

- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <http://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- AWTI. (2012). *Kiezen Voor De Kennissamenleving. Opmaat voor een politiek en maatschappelijk debat*. Den Haag.
- AWTI. (2014). *Regionale hotspots: Broedplaatsen voor innovatie*. Den Haag.
- BCI. (2014). *Inventarisatie en analyse campussen 2014*.
- Bekke, H., Goedhart, W., & Louter, D. (2012). *Bestuurskrachtrapportage Gemeente Leiden 2012 - Eindrapport*. Leiden. Retrieved from http://www.leidschdagblad.nl/profile/uwkrantenid_nl_blog_id_index_php_idpage_user_8459a4444aa8633de5dceb13363a22d6/article17606033.ece/BINARY/bestuurskrachtmeting_leiden_2012.pdf
- BeleidsOnderzoek en Analyse. (2013). *Leiden Kennisstad - Feitenblad 2012 / 2013*. Leiden.
- BeleidsOnderzoek en Analyse. (2015). *Leiden Kennisstad - Feitenblad 2014 / 2015*. Leiden. Retrieved from <http://www.leidenincijfers.nl/onderzoeksbank/7767-2015-03a> Leiden Kennisstad.pdf
- Blaauwberg. (2013a). *Waardeschepping Met Kennis. Clusterfactoren en Valorisatie in Leiden: Deel I "Betoog en Beleid."* Leiden. Retrieved from <http://www.leidenincijfers.nl/onderzoeksbank.asp?Entity=Onderzoeksbank&EntityID=440>
- Blaauwberg. (2013b). *Waardeschepping Met Kennis. Clusterfactoren en Valorisatie in Leiden: Deel II "Verkenning Kennisbiotopen."* Leiden. Retrieved from <http://www.leidenincijfers.nl/onderzoeksbank.asp?Entity=Onderzoeksbank&EntityID=440>
- Bovens, M. A. P., 't Hart, P., & van Twist, M. J. W. (2007). *Openbaar Bestuur: Beleid organisatie en politiek*. (Seventh). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- College van B&W. (2014). *Samenwerken en innoveren: Beleidsakkoord 2014-2018 D66, SP, VVD, PvdA*. Leiden.
- College van B&W gemeente Oegstgeest. (2015). *Raadsmededeling: Wijziging bestuurlijke deelname aan Bio Science Park foundation* (Press Release). Oegstgeest: Gemeente Oegstgeest. Retrieved from <http://gemeenteraad.oegstgeest.nl/document.php?m=3&fileid=155128&f=6d2b467192e182042a819b3e9994f046&attachment=0&c=1037>
- Commissie Stadsbreed Ondernemersfonds Leiden. (2011). *OP WEG NAAR EEN COMPLETE STAD: Stadsvisie van Ondernemend Leiden, inclusief tracékeuzen infrastructuur*, 1–39. Retrieved from http://www.bvleiden.nl/images/dossiers/2011_06_06_economische_stadsvisie_Leiden.pdf
- Economie071. (2014). *Focus in de uitvoering 2014 – 2016: wat realiseren we de komende twee jaar*. Leiden. Retrieved from http://www.economie071.nl/wp-content/uploads/2015/03/focus_in_de_uitvoering_definitief_6_oktober_2014_01.pdf
- Etzkowitz, H. (2007). University-industry-government: The triple helix model of innovation. In *EOQ Congresses Proceedings. 51st EOQ Congress* (pp. 22–23). Newcastle: Newcastle University. Retrieved from http://www.eoq.org/fileadmin/user_upload/Documents/Congress_proceedings/Prague_2007/Proceedings/007_EOQ_FP_-_Etzkowitz_Henry_-_A1.pdf
- Etzkowitz, H. (2008). *The Triple Helix: University–Industry–Government, Innovation in Action* (First). New York: Routhledge. <http://doi.org/10.1177/05390184030423002>
- Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. (2000). The dynamics of innovation: from National Systems and "Mode 2" to a Triple Helix of university–industry–government relations. *Research Policy*, 29(2), 109–123.

[http://doi.org/10.1016/S0048-7333\(99\)00055-4](http://doi.org/10.1016/S0048-7333(99)00055-4)

- Etzkowitz, H., & Ranga, M. (2010). A Triple Helix System for Knowledge-based Regional Development : From “ Spheres ” to “ Spaces .” *VIII Triple Helix Conference*, 1–29.
- Etzkowitz, H., & Ranga, M. (2012). “Spaces” A triple helix governance strategy for regional innovation. In A. Rickne, H. Etzkowitz, & S. Læstadius (Eds.), *Innovation Governance in an Open Economy: shaping regional nodes in a globalized world* (First, pp. 51–68). New York: Routledge.
- Etzkowitz, H., & Ranga, M. (2013). Triple Helix systems: an analytical framework for innovation policy and practice in the Knowledge Society. *Industry and Higher Education*, 27(4), 237–262. <http://doi.org/10.5367/ihe.2013.0165>
- Florida, R. L. (2002). *The rise of the creative class: And how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. New York: Basic Books.
- Gemeente Leiden. (2009). *FASE I. Keuze Thema's Grote Steden Beleid Leiden: 2005-2009*. Leiden.
- Gemeente Leiden. (2010). *Eindrapport Project “Bio Science Park - de Leeuwenhoek” 2000-2010*. Leiden.
- Gemeente Leiden. (2012). *Ontwikkelingsvisie 2030. Leiden - Stad van Ontdekkingen*. Leiden. Retrieved from http://gemeente.leiden.nl/fileadmin/files/Projecten/Mee_met_Leiden/2013_37652_Ontwikkelingsvisie_2030_1.pdf
- Gemeente Leiden. (2016). *Programmabegroting 2016*. Leiden. Retrieved from <http://programmabegroting.leiden.nl/beleidsbegroting/paragrafen/bijzonder-programma-kennisstad>
- Gemeente Leiden, gemeente Oegstgeest, gemeente Leiderdorp, gemeente Voorschoten, gemeente Z. (2013). *Kennis & Werk #071 Economische agenda Leidse regio 2020*. Leiden.
- Glastra, B. (2012, July 5). Morrend steun voor kasboek. *Leidsch Dagblad*, p. 1. Leiden. Retrieved from <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=561T-JJ61-JC8W-Y45T&csi=263237&oc=00240&perma=true>
- Glastra, B. J. (2015, June 12). Het fusiespook is terug. *Leidsch Dagblad*, p. 1. Leiden. Retrieved from https://www-nexis-com.proxy.library.uu.nl/results/enhdocview.do?docLinkInd=true&ersKey=23_T24470337569&format=GNBFI&startDocNo=0&resultsUrlKey=0_T24470369728&backKey=20_T24470369729&csi=311975&docNo=6
- Hendriks, F. (2014). Understanding Good Urban Governance: Essentials, Shifts, and Values. *Urban Affairs Review*, 30(4), 553–576. <http://doi.org/10.1177/1078087413511782>
- Hendriks, F., & Drosterij, G. (2012). Goed bestuur in de stad: wat staat er op het spel? In F. Hendriks & G. Drosterij (Eds.), *De zucht naar goed bestuur in de stad. Lessen uit een weerbarstige werkelijkheid*. (p. 215). Boom Lemma.
- Holland Rijnland. (2004, December). Krachtige impuls voor Bio Science Park Leiden. *Holland Rijnland SamenGevat*, (December), 1–12. Retrieved from <http://www.hollandrijnland.nl/publicaties/samengevat-magazine/samengevat-december-2004>
- Hospers, G. J. (2005). De creatieve stad : concurreren in de kenniseconomie. *Tijdschrift Voor Economie En Management*, L(4), 2005.
- Jousma, H., Scholten, V., & Rossum, P. van. (2009). Framework for Analyzing the Growth of University Research Parks Applied to the Bioscience Park in Leiden. In *the 7th Triple Helix Conference* (pp. 1–7). Glasgow. Retrieved from http://www.sciencebasedbusiness.com/HJ_PUBLICATIONS/Jousma_Scholten_Rossum_Framework for Analyzing the growth of University Research Parks.pdf
- Kjaer, A. M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Klijn, E. H., & Edelenbos, J. (2012). The Influence of Democratic Legitimacy on Outcomes in Governance

- Networks. *Administration & Society*. <http://doi.org/10.1177/0095399712454113>
- Ledegang, N. (2013, April 24). Fusie Leiden-Oegstgeest: dit is het moment. *Leiden.nu*, p. 1. Leiden. Retrieved from <http://www.leiden.nu/stadpolitiek/fusie-leiden-oegstgeest-lijkt-een-kwestie-van-tijd>
- Leefmans, L. (2016, July 4). Bio Science Park is landelijke toplocatie. *Leidsch Dagblad*, p. 1. Leiden. Retrieved from https://www.nexis.com/results/enhdocview.do?docLinkInd=true&ersKey=23_T24333857504&format=GNBFI&startDocNo=0&resultsUrlKey=0_T24333857506&backKey=20_T24333857507&csi=311975&docNo=1
- Leiden Bio Science Park. (2008). Leiden - Life Meets Science. *Leiden Bio Science Park Jubileumkrant*, 6–7. Retrieved from http://www.iventus.nl/images/pdf-jes/2008_LBSP_artikel_Jubileumkrant.pdf
- Leiden Bio Science Park Foundation. (2009). *Jaarverslag Leiden Bio Science Park: 2008*. Leiden.
- Leiden Bio Science Park Foundation. (2010). *Jaarverslag Leiden Bio Science Park: 2009*. Leiden.
- Leiden Bio Science Park Foundation. (2011a). *Jaarverslag Leiden Bio Science Park: 2010*. Leiden.
- Leiden Bio Science Park Foundation. (2011b). *Leiden Bio Science Park 2025: Leiden in de top*. Leiden. Retrieved from [http://www.leidenincijfers.nl/onderzoeksbank/9460-Leiden Bio Science Park 2025 toekomstvisie.pdf](http://www.leidenincijfers.nl/onderzoeksbank/9460-Leiden%20Bio%20Science%20Park%202025%20toekomstvisie.pdf)
- Leiden Bio Science Park Foundation. (2012). *Jaarverslag Leiden Bio Science Park: 2011*. Leiden.
- Leiden Bio Science Park Foundation. (2013). *Jaarverslag Leiden Bio Science Park: 2012*. Leiden.
- Leiden Bio Science Park Foundation. (2015). *Leiden Bio Science Park: The largest life science cluster of the Netherlands*. Leiden. Retrieved from https://leidenbiosciencepark.nl/media/uploads/ck/LBSP_brochure
- Leiden Bio Science Park Foundation, & Gemeente Leiden. (2013). *Leiden Bio Science Park: Key to Discovery*. Promo paper, Leiden: Leiden Bio Science Park Foundation. Retrieved from http://gemeente.leiden.nl/fileadmin/files/Projecten/Leiden_Bio_Science_Park/2013_38684_LS BSP_NED_A.pdf
- Louter, P., & Van Eikeren, P. (2012). *Geef Kennis de Ruimte. De economie van de Leidse regio doorgeelicht*. Delft.
- Menzel, M. P., & Fornahl, D. (2009). Cluster life cycles-dimensions and rationales of cluster evolution. *Industrial and Corporate Change*, 19(1), 205–238. <http://doi.org/10.1093/icc/dtp036>
- Ondertekening covenant Life meets Science. (2004, November). *Mare*, 1. Retrieved from <http://www.mareonline.nl/0405/11/0403.html>
- Papadopoulos, Y. (2007). Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance. *European Law Journal*, 13(4), 469–486. <http://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00379.x>
- Peters, B., & Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223–243. <http://doi.org/10.2307/1181557>
- Pierre, J. (2009). *New governance, new democracy?* (No. 4). *QoG Working paper series*. Göteborg. Retrieved from http://www.sahlgrenska.gu.se/digitalAssets/1350/1350708_2009_4_pierre.pdf
- Pierre, J. (2011). *The Politics of Urban Governance* (First). New York: Palgrave Macmillan.
- Pierre, J. (2015). Chapter Two - Whose city is this anyway? Tensions in urban governance, good and otherwise. In L. van den Dool, A. Gianoli, F. Hendriks, & L. Schaap (Eds.), *The Quest for Good Urban Governance: theoretical reflections and international practices* (First, pp. 29–43). Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and

- effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252. <http://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Raspe, O., & van den Berge, M. (2012). *De ruimtelijke structuur van de clusters van nationaal belang*. Den Haag.
- Raspe, O., & Van Oort, F. (2007). *Ruimtelijkeconomisch beleid in de kenniseconomie*. Den Haag.
- Raspe, O., & van Oort, F. G. (2006). The Knowledge Economy and Urban Economic Growth. *European Planning Studies*, 14(9), 1209–1234. <http://doi.org/10.1080/09654310600933322>
- Rhodes, R. A. W. (1994). The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain. *Political Quarterly*, 65, 138–151.
- Rickne, A., Laestadius, S., & Etzkowitz, H. (2012). Regional governance in global innovation processes. In A. Rickne, H. Etzkowitz, & S. Læstadius (Eds.), *Innovation Governance in an Open Economy: shaping regional nodes in a globalized world* (First, pp. 1–17). New York: Routledge.
- Schaap, L., van den Dool, L., Gianoli, A., & Hendriks, F. (2015). Chapter Eleven - The Continuing Quest for Good Urban Governance: Concluding Reflections. In L. van den Dool, A. Gianoli, F. Hendriks, & L. Schaap (Eds.), *The Quest for Good Urban Governance: theoretical reflections and international practices* (First, pp. 205–223). Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Schaap, L., & Van Ostaaijen, J. (2015). Good Multi-Level Governance: Brainport Eindhoven. In L. van den Dool, A. Gianoli, F. Hendriks, & L. Schaap (Eds.), *The Quest for Good Urban Governance: theoretical reflections and international practices* (First, pp. 147–169). Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Sep, R. (2013, July 12). Oegstgeest: weinig geleerd van vorige crisis. *Leidsch Dagblad*, p. 1. Leiden. Retrieved from https://www-nexis-com.proxy.library.uu.nl/results/enhdocview.do?docLinkInd=true&ersKey=23_T24470337569&format=GNBFI&startDocNo=0&resultsUrlKey=0_T24470337572&backKey=20_T24470337573&csi=311975&docNo=23
- Silverman, D. (2010). *Doing Qualitative Research* (third). London: Sage Publications, Inc.
- Simons, W. (2015, November 28). Bio Science Park komt veel personeel te kort. *Leidsch Dagblad*, p. 1. Leiden. Retrieved from https://www-nexis-com/results/enhdocview.do?docLinkInd=true&ersKey=23_T24591574588&format=GNBFI&startDocNo=51&resultsUrlKey=0_T24591634155&backKey=20_T24591634156&csi=311975&docNo=94
- Stuurgroep Leiden - life meets science. (2004). *Leiden - Life Meets Science: Meerjaren Actieprogramma*. Leiden. Retrieved from http://www.iventus.nl/images/pdf-jes/2008_LBSP_artikel_Jubileumkrant.pdf
- Trainen in de praktijk, buiten de praktijk. (2016, February 6). *Leidsch Dagblad*, p. 1. Leiden. Retrieved from https://www-nexis-com/results/enhdocview.do?docLinkInd=true&ersKey=23_T24591457429&format=GNBFI&startDocNo=0&resultsUrlKey=0_T24591457431&backKey=20_T24591457432&csi=311975&docNo=43
- Turok, I. (2005). Cities, Competition and Competitiveness: Identifying New Connections. In N. Buck, I. Gordon, A. Harding, & I. Turok (Eds.), *Changing Cities; Rethinking Urban Competitiveness and Governance* (p. 317). New York: Palgrave Macmillan.
- van den Dool, L., Gianoli, A., Hendriks, F., & Schaap, L. (2015). Chapter One - Good Urban Governance: Challenges and Values. In L. van den Dool, A. Gianoli, F. Hendriks, & L. Schaap (Eds.), *The Quest for Good Urban Governance: theoretical reflections and international practices* (First, pp. 11–28). Springer Fachmedien Wiesbaden. <http://doi.org/10.1007/978-3-658-10079-7>

- Van der Waals, K. (2014, December). Silicon Valley op sokken. *Vrij Nederland*. Retrieved from <http://www.vn.nl/Archief/Economie/Artikel-Economie/Silicon-Valley-op-sokken.htm>
- van Katwijk, J., & Eygenraam, S. (2005). *Kenniseconomie & de stad: naar een dynamische kennissamenleving in 2010*. Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden.
- Van Ostaaijen, J., & Schaap, L. (2012). De legitimiteit van regionale samenwerking: het regime brainport. In F. Hendriks & G. Drosterij (Eds.), *De zucht naar goed bestuur in de stad. Lessen uit een weerbarstige werkelijkheid*. (p. 215). Den Haag.
- van Peppel, R., Pol, H., & Hoek, D. (2013). De beleving van bestuurlijke drukte. *Beleidsonderzoek Online*, (januari-maart), 1–8. <http://doi.org/10.5553/Beleidsonderzoek.000017>
- Van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig Onderzoek: een methodologische inleiding* (2ND ed.). Bussum: Coutinho.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (1999). *Designing a Research Proposal* (First). Utrecht: Lemma.
- Weterings, A., Van Oort, F., Raspe, O., & Verburg, T. (2007). *Clusters en economische groei*. Rotterdam: NAI Uitgevers. Retrieved from <http://www.pbl.nl/publicaties/2007/Clusters-en-economische-groei>
- Wethouder Strijk overleeft motie van afkeuring. (2016, February 13). *Leidsch Dagblad*, p. 1. Leiden. Retrieved from https://www.nexis.com/results/enhdocview.do?docLinkInd=true&ersKey=23_T24591557485&format=GNBFI&startDocNo=0&resultsUrlKey=0_T24591557487&backKey=20_T24591557488&csi=311975&docNo=3
- WRR. (2013). *Naar een lerende economie; investeren in het verdienvermogen van Nederland*. Den Haag: Amsterdam University Press. Retrieved from http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-Rapporten/2013-11-01__WRR_Naar_een_lerende_economie.pdf
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research. Design and Methods* (Fourth Edi). Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.