



Universiteit
Leiden

The Netherlands

‘Walking the extra mile’: how governance networks attract international organizations to Geneva, The Hague, Vienna, and Copenhagen (1995-2015)

Groen, R.S.

Citation

Groen, R. S. (2022, November 24). *‘Walking the extra mile’: how governance networks attract international organizations to Geneva, The Hague, Vienna, and Copenhagen (1995-2015)*. Eleven, The Hague.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3487203>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3487203>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

NEDERLANDSE SAMENVATTING

‘Walking the extra mile’ Hoe beleidsnetwerken Internationale Organisaties aantrekken in Genève, Den Haag, Wenen en Kopenhagen (1995-2015)

Het aantal Internationale Organisaties is de afgelopen decennia toegenomen, evenals het aantal steden dat deze graag wil aantrekken. Internationale Organisaties (vanaf hier IO's) brengen welvaart, een betere reputatie en werken vaak als een magneet voor andere internationale instellingen, non-gouvernementele organisaties (Ngo's), ondernemingen, mensen en activiteiten. De concurrentie tussen steden om hier een graantje van mee te pikken is toegenomen. Zodra er een IO 'op de markt komt', op zoek is naar een vestigingsplaats, komen potentiële steden en gastlanden in actie, maar een vaste procedure ontbreekt, en van strategie is ook niet altijd sprake. Dit proefschrift gaat over hoe beleidsnetwerken in kleine tot middelgrote, West-Europese steden, IO's aantrekken. De onderzoeksvraag is: *Wat bepaalt het succes en falen van beleidsnetwerken in kleine tot middelgrote West-Europese gaststeden bij het aantrekken van Internationale Organisaties?* Door middel van een analyse van acht casestudies van mislukte en succesvol aangetrokken IO's probeer ik deze vraag te beantwoorden. Het onderzoek richt zich op IO's met mondiale activiteiten en niet op bijvoorbeeld IO's die zijn opgezet door de EU voor regionale taken.

Dit onderzoek heb ik uitgevoerd aan de hand van de inzichten van de *governance netwerken* literatuur. Daarbij maak ik gebruik van drie verschillende invalshoeken: het instrumentele, discursieve en relationele perspectief. De focus van dit onderzoek ligt op hoe hoofdkantoren of afdelingen van IO's worden aangetrokken, waarbij wordt ingezoomd op de lokale dynamiek van deze processen.

Met dit onderzoek heb ik geprobeerd een bijdrage te leveren aan de literatuur over beleidsnetwerken, door een bredere scope te bieden dan gewoonlijk wordt toegepast. Naast prestatie-indicatoren, zoals netwerkstructuur, -grootte en -samenwerking, heeft dit onderzoek meerdere invalshoeken. Ten eerste het beleidsontwerp en de beleidsperceptie in het instrumentele perspectief, ten tweede een discursief perspectief waarin narratieven met elkaar vergeleken worden en ten derde een relationeel perspectief. Dit beoogt een verrijking van de netwerkliteratuur en bevordert de discussie over wanneer en waarom netwerken succesvol zijn of falen.

Dit onderzoek wil ook bijdragen aan de *collaborative governance* literatuur. De meeste onderzoeken wijzen uit dat meer samenwerken en het ontwikkelen van coherent beleid goed werken, maar dit onderzoek toont aan dat andere factoren belangrijker kunnen zijn. Bovendien verbindt dit onderzoek internationale betrekkingen met lokale

componenten. Een focus op hoe netwerken lobbyen, samengesteld zijn en opereren werpt nieuw licht op deze thematiek. De literatuur over lobbyen en netwerken is te verbinden met de leer van de internationale betrekkingen en zijn lokale invalshoek. Deze interdisciplinaire manier van kijken biedt vernieuwende inzichten in het denken over lokale beleidsprocessen rond IO's.

Hoofdstuk 1 en 2 motiveren en beschrijven de drie perspectieven, waarop de deelvragen en verwachtingen zijn gebaseerd:

- *Instrumenteel: Hoe leiden de beleidsontwerp en -uitvoering tot succes?*
 - **Verwachting 1:** Hoe meer de bidbooks zijn afgestemd op het aantrekkingsbeleid, hoe groter de kans op het succesvol aantrekken van IO's.
 - **Verwachting 2:** Hoe positiever de respondenten in de stad het beleid en de ondersteuning van het gastland ervaren, des te groter de kans om met succes internationale organisaties aan te trekken.
- *Discursief: Hoe leiden de overlappingen van perceptuele frames van de betrokken netwerken tot succes?*
 - **Verwachting 3:** Hoe meer de prioriteiten en narratieven elkaar overlappen tussen het organisatienetwerk en het beleidsnetwerk in de gaststad, hoe groter de kans dat internationale organisaties succesvol worden aangetrokken.
 - **Verwachting 4:** Hoe meer de prioriteiten en narratieven elkaar overlappen tussen het organisatienetwerk en de IO-vertegenwoordigers in de gaststad, hoe groter de kans dat IO's met succes worden aangetrokken.
- *Relationeel: hoe leiden de netwerkenmerken tot succes, zoals de mate van samenwerking, centraliteit, diversiteit en netwerk grootte?*
 - **Verwachting 5:** Hoe hoger de perceptie van een goede samenwerking tussen de belangrijkste spelers, hoe groter de kans op het succesvol aantrekken van IO's.
 - **Verwachting 6:** Hoe hoger de centraliteit van de betrokkenen, hoe groter de kans op het succesvol aantrekken van IO's.
 - **Verwachting 7:** Hoe groter de netwerkdiversiteit en het aantal betrokken actoren, hoe groter de kans op het succesvol aantrekken van IO's.

De eerste deelvraag bouwt voort op instrumentele concepten en is afgeleid van literatuur over samenwerkend beleidsontwerp of *collaborative policy design* (Howlett, Mukherjee, & Rayner, 2017) en implementatie- en perceptiestudies (Hill & Hupe, 2002; Püzl & Treib, 2007). De tweede vraag wordt benaderd vanuit de institutionele en discursieve literatuur (Peters, 2012; Boräng & Naurin, 2015). De derde vraag is afkomstig uit literatuur over de prestatie-indicatoren van netwerken (Kenis & Provan, 2009; Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2011) en netwerkanalyse (Wasserman & Faust, 1994; Scott, 2013).

Om de uitkomsten van de processen tot het aantrekken van IO's te nuanceren, onderscheid ik twee vormen van succes: feitelijk succes en geïnterpreteerd succes. Dit heb ik gedaan volgens de realistische benadering van McConnell (2010), die onderscheid maakt tussen objectief vast te stellen en subjectief ervaren beleidssucces. Feitelijk succes heb ik 'gemeten' aan de hand van identificeerbare momenten in de tijd. Ik onderscheid een proces als feitelijk falen (vroeg in het proces uit de race vallen), matig feitelijk falen (eerste fase), matig feitelijk succes (een van de laatste twee opties, of net gewonnen met kleine marges) of een feitelijk succes (gewonnen met een grote meerderheid). De tweede maatstaf voor succes is het ervaren succes. Ik onderscheid vier niveaus: een waargenomen mislukking (een mislukking die als een mislukking wordt geïnterpreteerd), een matige waargenomen mislukking (een mislukking die als een succes wordt geïnterpreteerd), een matig waargenomen succes (een succes dat als een mislukking wordt beschouwd) en een waargenomen succes (een succes dat als een succes is ervaren).

De vier steden zijn geselecteerd op basis van vergelijkbare grootte, West-Europees, het hebben van ervaring met het aantrekken van IO's die gericht zijn op vergelijkbare onderwerpen. Vervolgens zijn per stad twee IO-casussen geselecteerd, waaronder één mislukte en één succesvol aangetrokken casus, in het tijdframe van 1995-2015. Voor de kwalitatieve analyse heb ik interviews gehouden (N=175 met 150 respondenten) en daarnaast documenten bestudeerd, zoals bidbooks, beleidsstrategieën, correspondentie van overheden met IO's, dossiers van gemeentelijke en ministeriële vergaderingen, websites, evaluaties en beleidsrapporten over het gastlandbeleid.

Conclusie 1: Een extern gericht netwerk draagt bij aan succes in het aantrekken van IO's. Wetenschappers op het gebied van governance en openbaar bestuur zijn het er vaak over eens dat betere afstemming van beleid en samenwerking in netwerken de kans op succes vergroten. De bevindingen van dit onderzoek spreken dit tegen. In de realiteit van governance netwerken die IO's aantrekken, blijkt het belang van IO's belangrijker te zijn dan de zaken intern 'op orde' te hebben. Dit resultaat is terug te vinden op verschillende niveaus. Ten eerste suggereren de bevindingen dat gastland- en gaststadbeleid flexibiliteit en aanpassingsvermogen nodig hebben ten opzichte van de onderwerpen en behoeften van de IO die men wil aantrekken. Ten tweede leidt overlap van prioriteiten en narratieven tussen overheidsgroepen slechts gedeeltelijk tot netwerksucces. Ten derde suggereren mijn observaties dat er mogelijk geen verband bestaat tussen een goede netwerksamenwerking van de betrokkenen en de kans op succes. Deze bevindingen suggereren dat niet zozeer interne samenwerking cruciaal is in een beleidsnetwerk dat IO's aantrekt, maar eerder externe gerichtheid, rekening houdend met de wensen van internationale werknemers.

Conclusie 2: Meer dan één centrale actor en het ontstaan van sub-netwerken dragen bij aan succes in het aantrekken van IO's.

De tweede belangrijkste bevinding is dat meerdere centraal gepositioneerde actoren in het netwerk beter uitpakt dan slechts één verantwoordelijke actor of departement. Daarnaast toont het relationele perspectief dat het ontstaan van subnetwerken in de periferie van het grotere netwerk bijdraagt aan succes. Verder is ook aan de oppervlakte gekomen dat niet de frequentie van de activiteit van de actoren, maar eerder het type actor belangrijk is gebleken. Het doet ertoe op welke connecties die centraal gepositioneerde actoren een beroep kunnen doen voor ondersteuning. Uit het onderzoek kan worden opgemaakt dat de juiste verbindingen – of ‘institutionele stekkers’ (Bosselaar & Bannink, 2021) – van belang zijn voor beleidsnetwerken. Het belang van die subnetwerken versterkt het werk van Provan en Sebastian (1998) en Provan en Lemaire (2012).

Conclusie 3: Hogere diversiteit en meer actoren in het netwerk dragen bij aan succes in het aantrekken van IO's.

De derde bevinding van dit proefschrift is het belang van de grootte en diversiteit van het beleidsnetwerk. Hoe diverser de kernnetwerken – de organisatienetwerken en omringende actoren – bij voorkeur door de ‘Derde VN’ erbij te betrekken (specialisten, bedrijven, academici, NGO's en anderen), hoe groter het netwerksucces. Een verklaring voor deze bevinding is dat het niet de interne samenhang van het beleidsnetwerk is die tot successen leidt, maar diversiteit en de inclusie van ‘anderen’ in het netwerk en de omringende actoren. Deze bevinding versterkt bevindingen van Junk (2019) die concludeerde dat diverse netwerken een hoger niveau van lobbysucces kunnen bereiken. Daarnaast is de bevinding in lijn met conclusies van Phinney (2017) die het ‘vreemde bedgenoten’-argument ondersteunen. Hierin heeft hij laten zien dat het betrekken van verschillende – en soms vijandige – actoren in een lobbynetwerk bij kan dragen aan grotere lobbysuccessen.

Ik heb geconstateerd dat het bereiken van de afstemming van beleidsdoelen, zoals vaak wordt gepropageerd in de literatuur over collaboratieve beleidsontwerp, niet gunstig is gebleken voor het aantrekken van IO's. Ik heb ook aangetoond dat vergelijkbare perceptuele frames binnen een netwerk minder kans op succes hebben dan die tussen het governance netwerk en de internationale gemeenschap in de gaststad. Dit bevordert de theorie van overlappende discoursen, omdat het bewijst dat een overlap van narratieven tussen verschillende groepen voordeliger is dan tussen vergelijkbare groepen bij het nastreven van succes in het aantrekken van IO's. De derde theoretische vooruitgang die dit onderzoek heeft bereikt, is dat het laat zien dat *institutional plugs* (Bosselaar & Bannink, 2021) of zogenaamde *weak ties* essentieel zijn voor een effectieve netwerk governance. Dit leidt tot de suggestie dat er meer aandacht nodig is voor de specifieke actoren en hun kenmerken in netwerken, in plaats van hoe netwerken ‘als geheel’ opereren, zoals gesuggereerd door Provan en Lemaire (2012).

Mijn bevindingen leiden tot een aantal suggesties die cruciaal zijn voor beleidsnetwerken die IO's aantrekken:

Suggestie 1. Houd een externe oriëntatie van het netwerk

Een eerste suggestie is dat het netwerk zich minder kan richten op de interne afstemming en meer op de externe relaties. In plaats van het gastlandbeleid en de aantrekkingskracht op papier te bekijken, is het belangrijk om rekening te houden met de behoeften en wensen van de specifieke IO. Daarbij is het cruciaal om de relaties in het buitenland en met internationale partners in de gaststad aan te halen. Verder is het van belang om contacten met de IO's die zich al in de stad hebben gevestigd goed te onderhouden, waarbij de diplomatieke betrekkingen niet verstoord mogen worden door klachten die niet in behandeling zijn genomen.

Suggestie 2. Netwerkcontinuïteit van gastlandbeleid

Het aantrekken van IO's is een gezamenlijke inspanning op gemeentelijk en landelijk niveau, die per vestigingsplaats slechts één of twee keer per decennium plaatsvindt. Vanwege het incidentele karakter, zijn deze processen niet ingebed in bestaand beleid. Toch is het belangrijk om een 'toolkit' paraat te hebben. De verschillende afdelingen van betrokken ministeries kunnen het beste regelmatig geïnformeerd worden over gevestigde IO's, mogelijke toekomstige IO's en over de voordelen van het huisvesten van IO's. Dat helpt om middelen te verzamelen om een kandidaat-IO een aantrekkelijke locatie te bieden. Daarbij zou het ad hoc karakter van het beleid kunnen worden verminderd door ook andere potentieel betrokken ministeries tijdig te informeren in, bijvoorbeeld, halfjaarlijkse interdepartementale bijeenkomsten.

Indien hogergeplaatste politieke actoren bij het netwerk betrokken zijn, is in sommige casussen gebleken dat de kans op succes toeneemt. Ten slotte lijken meerdere centrale kernspelers effectiever dan slechts één verantwoordelijke centrale actor. Een gedeelde verantwoordelijkheid is daarom aan te bevelen.

Suggestie 3. Diversiteit en aantal betrokken actoren en 'de extra mijl lopen'

Een derde suggestie is dat netwerken verschillende actoren in het proces betrekken, zowel extra IO's als Ngo's als specialisten op het gebied van de nieuwe IO, en andere ministeries om interesse te wekken. Diversiteit in het governance netwerk zorgt voor meer synergiën, meer ideeën en creativiteit. Bovendien kunnen de behoeften van de IO beter worden verkend als er een diverse set van actoren bij betrokken is.

Uiteraard helpt het om enthousiasme in het netwerk te creëren. De meest succesvolle netwerken waren bereid 'de extra mijl' te lopen. Deze term wordt in de interviews meermaals genoemd en laat zien dat 'het maximale eruit halen' een essentiële voorwaarde is voor netwerksucces.

Ten slotte stel ik drie mogelijke opties voor toekomstig onderzoek voor. De eerste is om uit te zoeken welke beleidstypen baat hebben bij afstemming, en welke meer flexibiliteit nodig hebben, zoals het beleid om IO's aan te trekken. De tweede heeft betrekking op de hooggeplaatste politieke spelers die betrokken zijn bij het netwerk om IO's aan te trekken. De derde is een aanbeveling om in een vervolgonderzoek te kijken naar de gevolgen van het toepassen van de drie perspectieven die ik heb gebruikt. Wat zouden de empirische en theoretische ontwikkelingen zijn geweest als men een vierde perspectief van belangengroepen zou toevoegen? Verder onderzoek naar deze voorgestelde invalshoek kan een vruchtbare onderneming zijn.