



RUGGEDISED

Designing smart,
resilient cities for all

Expeditie RUGGEDISED

Een onderzoek naar de invloed van institutionele kenmerken van de overheid
op de Triple Helix samenwerking in het RUGGEDISED project



Door: Dieuwertje de Jonge

Studentnummer: 485662

Erasmus Universiteit Rotterdam

Master: Governance en Management van Complexe Systemen

Begeleider: dr.ir. J. Eshuis

Tweede lezer: prof. dr. J. Edelenbos

Gemeente Rotterdam

Stagebegeleider: Albert Engels

Datum: oktober 2018

Aantal woorden: 29.340 woorden

The Erasmus logo is a stylized, cursive script of the word "Erasmus" in black.

VOORWOORD

Beste lezer,

Voor u ligt mijn masterthesis: ‘Expeditie RUGGEDISED’. Met dit onderzoek rond ik de master Governance en Management van Complexe Systemen aan de Erasmus Universiteit Rotterdam af. Deze masterthesis is tevens het slotstuk van een inspirerende en leerzame afstudeerstage bij de Gemeente Rotterdam.

In een periode van ruim een half jaar ben ik betrokken geweest bij een intrigerend en uiterst interessant project bij de Gemeente Rotterdam, het RUGGEDISED project. Voor de kansen die ik bij de Gemeente Rotterdam heb gehad wil ik mijn stagebegeleider Albert Engels enorm bedanken. Albert heeft mij het vertrouwen en de tijd gegeven om een onderzoek te schrijven dat goed bij mij past, evenals bij de vraag vanuit de Gemeente Rotterdam. Ondanks zijn drukke agenda heeft Albert gedurende mijn stage tijd vrij gemaakt om wekelijks met mij te kunnen sparren over mijn onderzoek en het RUGGEDISED project.

Uiteraard wil ik ook mijn scriptiebegeleider Jasper Eshuis bedanken. Zijn heldere en opbouwende feedback is heel waardevol voor mij geweest. Wanneer ik het spoor kwijt dreigde te raken kon ik altijd bij Jasper terecht. Ik heb daarnaast ook veel waarde gehecht aan de ‘scriptiekring’ met de andere studenten, waar we gezamenlijk en openlijk onze vragen konden bespreken. Als laatste bedank ik graag de betrokken respondenten en experts. Zonder hun tijd en inzet had ik nooit mijn thesis kunnen schrijven.

Terugkijkend op het afgelopen half jaar kan ik zeggen dat ik ontzettend veel geleerd heb, zowel inhoudelijk als over mijzelf. Hoewel het schrijfproces mij meer moeite heeft gekost dan ik had gedacht, ben ik ontzettend trots op het eindresultaat.

Voor nu wens ik u veel leesplezier toe!

Dieuwertje de Jonge

SAMENVATTING

Hedendaagse maatschappelijke vraagstukken overschrijden vaak geografische en sectorale grenzen. Overheden dienen grensoverschrijdende samenwerkingen aan te gaan wanneer zij deze vraagstukken succesvol willen adresseren. Gelijktijdig groeit het besef dat technologische ontwikkelingen in de vorm van *smart city* innovaties hier gerichte bijdragen aan kunnen leveren. Met het oog hierop ondersteunt de Europese Unie lokale grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. Samen met partners uit het bedrijfsleven en kennisinstellingen ontwikkelt de Gemeente Rotterdam *smart city solutions* in Rotterdam Zuid. Dit Europese subsidieproject staat bekend als het RUGGEDISED project. Deze horizontale samenwerking kenmerkt zich als een Triple Helix, een innovatief bedrijfsmodel.

Dit onderzoek heeft als doel meer inzicht te verkrijgen in de mogelijke invloed van institutionele kenmerken van de overheid op de innovatieve samenwerking in Triple Helix verband binnen het RUGGEDISED project. De volgende vraag staat daarom centraal in dit onderzoek: *‘Hoe beïnvloeden institutionele kenmerken van de overheid de innovatie en samenwerking in Triple Helix verband in het RUGGEDISED project?’*

In dit onderzoek zijn aan de hand van drie dominante bestuurlijke stromingen een aantal institutionele kenmerken uiteengezet. De *Public Administration* stroming waar de traditionele bureaucratie aan de basis lag, werd opgevolgd door de managementgerichte *New Public Management* stroming. Momenteel groeit de aandacht voor de inter-organisatorische *New Public Governance* stroming. Complexiteit in de publieke sector ontstaat deels door een combinatie van institutionele kenmerken uit verschillende stromingen. Daarnaast zijn de concepten innovatie en samenwerking uitgewerkt aan de hand van literatuur over *governance* innovatie en *collaborative governance*. De combinatie van deze theoretische concepten is een belangrijk onderdeel van de Triple Helix theorie.

Aan de hand van semigestructureerde interviews met respondenten uit het Rotterdamse consortium in het RUGGEDISED project en experts van de Gemeente Rotterdam is getracht de invloed van de institutionele kenmerken op innovatie en samenwerking te onderzoeken. Uit de interviews is geconcludeerd dat institutionele kenmerken van zowel de EU als de Gemeente Rotterdam de innovatieve samenwerking beïnvloeden. Bij de Gemeente Rotterdam blijken verkokering en het gebrek aan procesmatige sturing barrières te vormen voor zowel innovatie als samenwerking in het RUGGEDISED project. Daarnaast zijn regels bij de overheid nog

onvoldoende gericht op innovatieve samenwerkingsverbanden. De verantwoordelijkheidsrelatie met de Europese Unie en de bijbehorende regels en administratieve eisen belemmeren vooral de innovatie in het Rotterdamse consortium. Vanuit de EU wordt daarnaast ook een resultaatgerichte sturing ervaren. Uit het onderzoek blijkt dat een inter-organisatorische focus en processturing bij de Gemeente Rotterdam wordt gemist in de innovatieve samenwerking.

Om in toekomstige innovatieve samenwerkingen meer doeltreffend en succesvol te zijn als overheid wordt aanbevolen meer aandacht te besteden aan het belang van procesmatige sturing. Speciale regels en procedures voor innovatieve projecten creëren meer mogelijkheden voor een focus op procesmatige sturing. Daarnaast is het belangrijk dat de Gemeente Rotterdam zich bewust is van het feit dat subsidie een belangrijk middel is om samenwerking op gang te helpen, maar tevens een belemmering is voor de flexibiliteit. Een belangrijke aanbeveling is dan ook om de motivatie voor het adresseren van maatschappelijke vraagstukken leidend te laten zijn in de wens om grensoverschrijdend samen te werken, in plaats van de mogelijkheid tot subsidie.

Reflecterend op dit onderzoek kan gesteld worden dat institutionele kenmerken een invloed hebben op innovatie en samenwerking. De theoretische splitsing tussen samenwerking en innovatie blijkt in de praktijk echter moeilijker dan aanvankelijk gedacht. Daarnaast is de externe validiteit van dit onderzoek beperkt door de keuze een enkele casestudy te bestuderen. Desalniettemin is het doel om voor de Gemeente Rotterdam de invloed van institutionele kenmerken op het Rotterdamse consortium in kaart te brengen behaald.

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	3
SAMENVATTING	4
INHOUDSOPGAVE	6
LIJST VAN TABELLEN EN FIGUREN.....	8
I. INLEIDING	9
1.1 ‘The age of sharing’ en de overheid	9
1.2 In het kort: het RUGGEDISED project	11
1.3 Doelstelling	11
1.4 Probleemstelling	11
1.5 Relevantie van dit onderzoek.....	12
1.6 Leeswijzer	13
II. THEORIE	14
2.1 Institutionele kenmerken van de overheid	14
2.2 Innovatie in de publieke sector	20
2.3 Samenwerken in de publieke sector.....	25
2.4 Triple Helix als innovatief bedrijfsmodel	29
2.5 Conceptueel model.....	31
III. METHODEN	32
3.1 Onderzoeksopzet.....	32
3.2 Onderzoeksmethoden.....	33
3.3 Operationalisering.....	35
3.4 Validiteit en betrouwbaarheid.....	39
IV. RESULTATEN.....	40
4.1 Context van het Rotterdamse consortium in het RUGGEDISED project	40

4.2	Resultaten institutionele kenmerken	43
4.3	Resultaten innovatie.....	56
4.4	Resultaten samenwerking	61
V.	ANALYSE.....	68
5.1	Het effect van hiërarchie en verkokering.....	68
5.2	Het effect van regels en procedures bij de overheid.....	72
5.3	Het effect van resultaatgerichte sturing	74
5.4	Het effect van een focus op inter-organisatorische relaties en proces	77
VI.	CONCLUSIES.....	80
VII.	AANBEVELINGEN EN REFLECTIE	83
7.1	Bewustwording implicaties subsidie.....	83
7.2	Het belang van procesmatige sturing.....	84
7.3	Speciale regels voor innovatieve projecten.....	85
7.4	Discussie en reflectie	85
	LITERATUUR	89
	BIJLAGE A: Overzicht interview respondenten & experts	93
	BIJLAGE B: Interviewleidraad	94

LIJST VAN TABELLEN EN FIGUREN

Tabel 1: Institutionele kenmerken PA model	16
Tabel 2: Institutionele kenmerken NPM model	18
Tabel 3: Institutionele kenmerken NPG model	19
Tabel 4: Type innovatie (gebaseerd op De Vries et al. (2016)).....	25
Tabel 5: Overzicht kenmerken samenwerkingsproces (Ansell & Gash, 2008).....	29
Tabel 6: Operationalisering institutionele kenmerken	36
Tabel 7: Operationalisering innovatie.....	37
Tabel 8: Operationalisering samenwerkingsprocessen	38
Tabel 9: Overzicht smart solutions	43
Tabel 10: Overzicht invloed hiërarchie en verkokering op innovatie en samenwerking	72
Tabel 11: Overzicht invloed regels en procedures op innovatie en samenwerking.....	74
Tabel 12: Overzicht invloed resultaatgerichte sturing op innovatie en sturing	76
Tabel 13: Overzicht invloed van focus op inter-organisatorische relaties en proces op innovatie en samenwerking	79
Tabel 14: Overzicht interviewrespondenten en -experts	93
Figuur 1: Model collaborative governance (Ansell & Gash, 2008).....	27
Figuur 2: Conceptueel model.....	31
Figuur 3: Het RUGGEDISED project (RUGGEDISED, 2016)	41
Figuur 4: Het Rotterdamse consortium en het HvZ project (Hart van Zuid, 2017; RUGGEDISED, 2016).....	43

I. INLEIDING

In een sneltreinvaart komt er een nieuwe, digitale wereld op ons af. Een wereld waarin technologie en de analoge samenleving continue met elkaar in verbinding staan. In stedelijke gebieden wordt dit fenomeen aangeduid met het concept *smart city*. De concentratie van economische activiteiten en menselijk kapitaal leidt in Nederland tot de ontwikkeling van een kenniseconomie (CBS, 2017). Volgens de Van Dale is hier sprake van wanneer een groot aandeel van de arbeid en kapitaal in een land gericht is op de ontwikkeling en toepassing van technologie (Jacobs, 1999). Gelijktijdig kampen veel stedelijke gebieden met grootschalige problemen aangaande duurzaamheid, sociale gelijkheid en leefbaarheid. Om deze complexe vraagstukken door middel van *smart city* oplossingen te kunnen adresseren wordt er veel gevraagd van de publieke sector. De vraag is of de bestaande institutionele arrangementen hiervoor geschikt zijn. Deze inleiding verkent deze problematiek en de wijze waarop onze kenniseconomie een gerichte bijdrage kan leveren aan grootstedelijke vraagstukken.

1.1 ‘*The age of sharing*’ en de overheid

In veel westerse landen heeft de publieke sector de afgelopen decennia grote veranderingen doorgemaakt en moeten publieke organisaties steeds vaker grensoverschrijdende allianties aangaan om publieke diensten te kunnen leveren (Hughes, 2003; “NL Smart City Strategie”, 2017). Hedendaagse complexe vraagstukken overschrijden vaak geografische en sectorale grenzen met het gevolg dat veel problemen niet intra-organisatorisch kunnen worden opgelost (Sørensen & Torfing, 2011). Overheden dienen daarom actief te zoeken naar alternatieve aanpakken en/of strategieën om de complexe vraagstukken van vandaag te kunnen adresseren. Deze complexiteit ontstaat onder andere door technologische vooruitgang en globalisering, maar ook vanwege de druk om internationaal competitief te blijven (Hughes, 2003). De Rotterdamse burgemeester Aboutaleb (2017) sprak in een speech over ‘*the age of sharing*’ waarin hij het belang van samenwerken om innovaties op gang te brengen, onderstreepte. Niet alleen publieke samenwerking maar ook samenwerking met wetenschappelijke instituten en de industrie noemde hij hierin essentieel om internationaal competitief te blijven, maar vooral ook om een leefbare stad te kunnen waarborgen.

Veel westerse overheden, waaronder Nederland, hebben een groeiende kenniseconomie tot hun beschikking. Synchroon hieraan hebben deze landen te maken met toenemende vervuiling, ongelijkheid en problemen omtrent veiligheid (European Union, 2016). Om deze vraagstukken

op lokaal niveau te kunnen adresseren is er door de Nederlandse overheid een *smart city* strategie opgezet (“NL Smart City Strategie”, 2017). *Smart city* initiatieven trachten innovatieve antwoorden te vinden op de complexe stedelijke vraagstukken van nu (“NL Smart City Strategie”, 2017). De Europese Unie (hierna: EU) benadrukt het belang van *smart city* initiatieven in haar programma Horizon 2020. De EU omschrijft een *smart city* als een plek waar traditionele netwerken en diensten efficiënter worden gemaakt met behulp van digitale en telecommunicatietechnologieën, ten behoeve van de inwoners en bedrijven (European Union, 2016). Uiteraard brengen deze innovaties de nodige uitdagingen met zich mee. Vernieuwde bedrijfsmodellen kunnen uitkomst bieden in innovatieve vraagstukken. Volgens de EU kan innovatie behaald worden door de capaciteiten van bedrijven, overheden en kennisinstellingen te verbinden (EIP-SCC, 2017). Een bedrijfsmodel zoals geïmpliceerd door de EU wordt in de literatuur het Triple Helix model genoemd (Leydesdorff & Etzkowitz, 1996). Door de krachten te bundelen kan het innovatieve vermogen van kennis-economieën worden vergroot.

Tegelijkertijd moet de complexiteit van dit samenwerkingsverband niet worden onderschat. Tussen partners in een Triple Helix samenwerking bestaan grote verschillen. Waar het bedrijfsleven zich primair laat leiden door winst, overheden door legitimiteit en kennisinstellingen door de feiten, is het begrijpelijk dat deze werelden elkaar niet gemakkelijk verstaan. Het adresseren van maatschappelijke en complexe vraagstukken via een Triple Helix samenwerking vergt onder andere van de publieke sector een andere rol. Overheden en publieke organisaties kunnen veelal getypeerd worden aan de hand van bureaucratische kenmerken. Een van de paradoxale gevolgen hiervan is verkokering, doordat vraagstukken en complexiteiten worden opgesplitst en toegewezen aan gespecialiseerde eenheden, die ze vervolgens zelfstandig verwerken (Klijn & Koppenjan, 2016). De afgelopen decennia zijn er echter veel pogingen gedaan om de publieke sector efficiënter en effectiever te maken. Inter-organisatorische samenwerkingsverbanden zoals een Triple Helix samenwerking kunnen tegen de bestaande institutionele kenmerken, zoals hierboven beschreven, aanlopen. Een Triple Helix samenwerking vraagt volgens Etzkowitz en Leydesdorff (2000) om een nieuwe invulling van bestaande institutionele arrangementen van de betrokken actoren. De vraag is hoe deze nieuwe invulling in de praktijk moet worden vorm gegeven. Samenvattend, tussen de overheid en haar institutionele kenmerken en innovatieve bedrijfsmodellen zoals een Triple Helix samenwerking bestaan grote verschillen, wat in de praktijk kan leiden tot een spanningsveld.

1.2 In het kort: het RUGGEDISED project

Vanuit de publieke sector groeit het besef dat inter-organisatorische samenwerking een meerwaarde kan bieden in het adresseren van complexe vraagstukken. Met het oog hierop is de gemeente Rotterdam in 2016 gestart met een *smart city* project genaamd RUGGEDISED. RUGGEDISED is afgeleid van het Engelse werkwoord *ruggedize*, wat de volgende betekenis heeft: *'to construct so as to be resistant to shock, vibration, etc.'* (dictionary.com, 2012). Het RUGGEDISED project kan omschreven worden als een internationaal consortium tussen zes Europese steden die zich gezamenlijk buigen over energievraagstukken in stedelijke gebieden. Dit project, geïnitieerd en gesubsidieerd door de EU, bundelt de krachten van in totaal 34 partners om de weg naar een duurzame toekomst te versnellen (RUGGEDISED, 2017). De EU heeft in haar Horizon2020 programma de ambitie om innovatie te stimuleren kenbaar gemaakt. Het doel is om innovatieve oplossingen te ontwikkelen om de leefbaarheid, duurzaamheid en concurrentiekracht van steden te vergroten (EIP-SCC, 2017). In Rotterdam werken de gemeente, bedrijven en kennisinstellingen nauw samen om innovatieve stedelijke oplossingen te bedenken en te implementeren. Vanuit de industrie zijn Ballast-Nedam, RET, Eneco en KPN betrokken. De Rotterdam School of Management van de Erasmus Universiteit en TNO zijn betrokken om het project van de wetenschappelijke kennis en kunde te voorzien.

1.3 Doelstelling

Waar er in de literatuur al veel over het Triple Helix model is geschreven blijkt dat de realisatie ervan in de praktijk de nodige uitdagingen met zich mee brengt. Een samenwerking die berust op partnerschap vraagt van zowel overheden, bedrijven als kennisinstellingen een andere rol. Er is nog maar weinig empirisch onderzoek gewijd aan de rol van de overheid in een dergelijk partnerschap en de invloed van bestaande bureaucratische kenmerken hierop. Dit onderzoek heeft als doelstelling meer inzicht te genereren omtrent institutionele kenmerken van de overheid die mogelijk een Triple Helix samenwerking beïnvloeden. Door middel van een analyse kunnen hierover concrete aanbevelingen geschreven worden aan de Gemeente Rotterdam.

1.4 Probleemstelling

Tezamen met een complexer wordende samenleving verandert ook de rol van de overheid. De klassieke rol van de overheid is die van opdrachtgever en bestuurder. Echter, in toenemende mate wordt er van overheden verlangd buiten de grenzen van haar eigen organisatie om samen

te werken (“NL Smart City Strategie”, 2017). Nederland kent een jarenlange traditie als verzorgingsstaat maar om internationaal competitief te blijven, te kunnen verduurzamen, en de digitalisering te kunnen bijbenen wordt er de komende jaren veel van de publieke sector gevraagd. Innovatieve bedrijfsmodellen, zoals het Triple Helix model, kunnen hierin uitkomst bieden. Het Triple Helix model kan spanningen opleveren met de bestaande processen en structuren binnen overheden, ook wel de institutionele kenmerken genoemd. Dit onderzoek zal zich richten op dit specifieke spanningsveld. De hoofdvraag richt zich op de relatie tussen institutionele kenmerken en de begrippen innovatie en samenwerking, die samenkomen in het Triple Helix model. Bovenstaande doel- en probleemstelling heeft tot de volgende hoofdvraag geleid:

‘Hoe beïnvloeden institutionele kenmerken van de overheid de innovatie en samenwerking in Triple Helix verband in het RUGGEDISED project?’

Om tot beantwoording van deze hoofdvraag te komen is er een aantal deelvragen opgesteld:

- Welke institutionele kenmerken van de overheid zijn er in de literatuur bekend?
- Wat zijn relevante kenmerken van de begrippen samenwerking en innovatie?
- Hoe verhouden samenwerking en innovatie zich tot het Triple Helix model?
- Op welke wijze kunnen institutionele kenmerken de vorm van samenwerking en innovatie bepalen?
- Welke institutioneel kenmerken zijn er waargenomen bij het RUGGEDISED project?
- Hoe wordt de samenwerking en innovatie ervaren bij het RUGGEDISED project?
- Hoe beïnvloeden deze kenmerken de Tripel Helix samenwerking in het RUGGEDISED project?

1.5 Relevantie van dit onderzoek

Er is al veel onderzoek gedaan naar Triple Helix netwerken. Het innovatieve bedrijfsmodel waar overheden, kennisinstellingen en de industrie nauw samenwerken, is in de jaren ‘90 geïntroduceerd door Etzkowitz en Leydesdorff (1995). Daarnaast is er in de bestuurskundige literatuur veel geschreven over ideale condities voor inter-organisatorische samenwerking. Ansell en Gash (2008) hebben hier een belangrijke bijdrage aan geleverd. De studie naar deze samenwerking beschrijft de juiste omstandigheden voor samenwerkingen tussen meerdere stakeholders, en uit welke dimensies deze samenwerking bestaat. Hoewel het Triple Helix model stelt dat deze samenwerking innovatie op gang kan helpen, is er weinig onderzoek

gedaan naar de toepassing van dit model in de praktijk. Desalniettemin, groeit de interesse vanuit de praktijk. Als een van de weinige empirische studies onderzochten Ruuska en Teigland (2008) een Triple Helix samenwerking in Zweden en keken hierbij naar de uitdagingen om collectief samen te werken in een dergelijk verband, maar richtte zich niet specifiek op de institutionele kenmerken van de overheid. Dit onderzoek zal allereerst relevant zijn vanwege de focus op de Nederlandse publieke sector. Daarnaast richt het zich specifiek op interne processen bij de gemeentelijke overheid en de invloed op een Triple Helix, een dergelijk empirisch onderzoek hiernaar bestaat nog niet.

Tevens is dit onderzoek relevant vanuit maatschappelijk oogpunt. Het bestuderen van een Triple Helix samenwerking in de empirie heeft niet alleen wetenschappelijke waarde, maar is ook interessant voor overheden en beleidsmakers. Om effectief beleid te kunnen garanderen is het noodzakelijk dat overheden alternatieve bedrijfsmodellen aanwenden. Deze aanpak kan gezien worden als innovatief, omdat innovatie in de publieke sector zich vaak richt op het vergroten of verbeteren van de legitimiteit en de effectiviteit (Bekkers et al., 2013). Vaak wordt het ontbreken van competitie in de publieke sector gezien als oorzaak van een beperkte effectiviteit (Bekkers et al., 2013). Echter, het aanwenden van inter-organisatorische relaties kan ook ervaren worden als een manier om de effectiviteit en de legitimiteit te vergroten. In een inter-organisatorisch netwerk kunnen ideeën, middelen, kennis, informatie en ervaringen gedeeld en uitgewisseld worden. Hoewel deze vorm van innovatie getypeerd kan worden als een open proces vindt het plaats in een specifieke institutionele context (Bekkers et al., 2013). Vanwege deze specifieke context is dit onderzoek relevant. De institutionele kenmerken van de Gemeente Rotterdam kunnen namelijk de innovatie en de samenwerking beïnvloeden.

1.6 Leeswijzer

Na deze inleiding zal dit empirische onderzoek de concepten uit de hoofd- en deelvragen uiteenzetten in hoofdstuk 2. Hoe dit empirische onderzoek is uitgevoerd en welke methode hiervoor is gebruikt wordt besproken in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 wordt de casus besproken en de bevindingen van het empirische onderzoek gepresenteerd. In hoofdstuk 5 worden deze bevindingen geanalyseerd en met elkaar in verband gebracht. In hoofdstuk 6 zullen vervolgens conclusies worden getrokken op basis van de data-analyse. Hoofdstuk 7 zal aanbevelingen geven ten aanzien van de Gemeente Rotterdam en reflecteren op het onderzoek.

II. THEORIE

Dit hoofdstuk zal ingaan op de eerste drie deelvragen: ‘*welke institutionele kenmerken van de overheid zijn er in de literatuur bekend*’, ‘*wat zijn relevante kenmerken van de begrippen samenwerking en innovatie*’ en ‘*hoe verhouden samenwerking en innovatie zich tot het Triple Helix model?*’ Om tot een antwoord te komen op deze vragen is dit hoofdstuk opgedeeld in meerdere onderwerpen. Allereerst zal er naar de institutionele kenmerken van de publieke sector worden gekeken aan de hand van dominante wetenschappelijke perspectieven uit de bestuurskundige literatuur. Deze perspectieven zijn zeer invloedrijk gebleken en hebben duidelijke sporen achtergelaten in de huidige publieke sector. Vervolgens zal worden ingegaan op de relevante theorieën omtrent innovaties en samenwerkingen. Daarna zullen beide concepten in verband gebracht worden met het Triple Helix model. Het Triple Helix model zoals omschreven in de literatuur kenmerkt zich door een intensieve en innovatieve vorm van samenwerking. Dit verklaart de theoretische aandacht naar samenwerking en innovatie. Als laatste zullen de besproken theoretische inzichten met elkaar in relatie gebracht worden in een conceptueel model.

2.1 Institutionele kenmerken van de overheid

De afgelopen decennia zijn er meerdere stromingen ontstaan die institutionele kenmerken van de overheid hebben beschreven. Hoewel deze wetenschappelijke stromingen afwisselend van elkaar dominant zijn geweest, hebben ze bouwstenen geleverd aan de publieke organisaties van nu. Hieronder zal antwoord gegeven worden op de deelvraag: ‘*welke institutionele kenmerken van de overheid zijn er in de literatuur bekend?*’

2.1.1 Public Administration

Van begin negentiende eeuw tot begin jaren tachtig domineerde het *public administration* model in de publieke sector (Osborne, 2006). Hoewel *public administration* (hierna: PA) vaak wordt gebruikt om de studie naar de publieke sector aan te duiden, gaat het hier om de activiteiten in deze sector (Hughes, 2003). Volgens Hughes (2003) houdt *administration* in dat men instructies opvolgt die van boven af zijn opgelegd. Fundamentele elementen van deze theorie zijn dan ook hiërarchie en top-down controle (Hughes, 2003). Hieraan gerelateerd zijn de begrippen verantwoording en verantwoordelijkheid (Hughes, 2003). Elke organisatie kent een bepaalde hiërarchisch structuur. Binnen overheidsorganisaties wordt deze hiërarchie gevormd door het *accountability* principe. Ambtenaren dienen hun werkzaamheden te kunnen

verantwoorden richting hun leidinggevende. Iedere taak, keus of werkzaamheid moet door de politiek verantwoord kunnen worden naar de samenleving. De politiek wordt uiteindelijk door de samenleving verantwoordelijk gehouden voor de successen of mislukkingen van de overheid.

Een van de grondleggers van het PA model was de socioloog Max Weber (Hughes, 2003). Begin jaren twintig beschreef hij een ideaaltypisch model van de bureaucratie die onze publieke sector sterk heeft beïnvloed (Osborne, 2006). Een rationeel-legale organisatie ligt ten grondslag aan de ideeën van Weber, waar niet het individu maar de regels bepalend zijn (Hughes, 2003). ‘*Rule of law*’ is daarom een belangrijk uitgangspunt van Weber, waarbij de taken van ambtenaren zijn vastgelegd in wetten en regels (Hughes, 2003). Ambtenaren dienen deze geformuleerde regels en procedures uit te voeren zonder zich daarbij laat leiden door het eigenbelang of eigen initiatief (Koppenjan, 2012). De theorie van Weber kenmerkt zich door de onpersoonlijke en rationele benadering van het bestuurlijke systeem (Hughes, 2003). Volgens het idee van Weber dient het openbaar bestuur een professionele organisatie te zijn waar corruptie en willekeur zo veel mogelijk wordt ingeperkt (Koppenjan, 2012). De ideaaltypische ambtenaar is door Weber omschreven als een individu die een functie vervult die door een hogere autoriteit is aangewezen. Daarnaast bekleedt de ambtenaar deze positie voor het leven. Een ambtenaar kan binnen de organisatie groeien door steeds hoger in de hiërarchie te klimmen (Hughes, 2003). Aanvullend op de theorie van Weber hebben de politieke ideeën van Wilson (1886) een belangrijke bijdrage geleverd aan het PA model. Wilson stelde dat er een strikte scheiding tussen politiek en de uitvoerende macht moest zijn (Hughes, 2003). Hoewel dit punt in het Nederlandse systeem in de Grondwet duidelijk is geformuleerd, passen de ideeën van Wilson goed bij de rationele organisatie die Weber voor ogen had. De politiek geeft hier kleur aan het beleid van de overheid, en de ambtelijke organisatie dient de politiek hierin te volgen.

Welvaartsstaten zoals Nederland kennen een lange traditie waarbij de primaire taak van de overheid het oplossen van publieke problemen en het leveren van publieke diensten betrof (Klijn & Koppejan, 2016). Het PA model was in deze periode een succesvol instrument om deze publieke diensten te leveren. De hoogtijdagen van het PA model waren in de tijd dat de verzorgingsstaat in welvaartlanden zegevierden (Osborne, 2006). Echter, dit model bleek een beperkt innovatief vermogen te hebben, en werd ook in groeiende mate inefficiënt (Koppenjan, 2012). Hiërarchische structuren bieden duidelijke controle maar dragen ook bij aan een

inefficiënte organisatie (Hughes, 2003). Er wordt vaak gesproken over het probleem van de ‘big government’ (Klijn & Koppejan, 2016). Bij het fenomeen ‘big government’ is er sprake van een toenemend aantal taken, werknemers en budgetten. Dit leidt uiteindelijk tot verkokering. Iedere ambtenaar richt zich op zijn specifieke taken, behorend bij een specifieke afdeling. Door verkokering wordt de coördinatie binnen publieke organisaties belemmerd en het wordt daarbij steeds moeilijker om goede diensten te leveren (Sørensen & Torfing, 2011). Uit de praktijk is tevens gebleken dat de processen binnen de overheidsorganisatie niet altijd neutraal zijn en wijzigen regels en procedures dikwijls zonder inmenging van de politiek (Koppenjan, 2012). Vanuit de kritieken op het traditionele PA model groeide de behoefte naar een efficiënter model voor de publieke sector. Tabel 1 geeft op overzichtelijke wijze de belangrijkste institutionele kenmerken van het PA model weer.

Tabel 1: Institutionele kenmerken PA model

Kenmerken	Beschrijving
Hiërarchie en top-down controle (Hughes, 2003). Verantwoording en verantwoordelijkheid (Sørensen & Torfing, 2011)	Als werknemer voer je instructies uit die van bovenaf zijn opgelegd. Dit heeft als consequentie dat de inefficiëntie toeneemt. Publieke organisaties hebben de verantwoordelijkheid effectieve publieke diensten en producten te leveren. Als werknemer moet je voor alle handelingen verantwoording afleggen aan de persoon boven jou in de hiërarchie. Doordat organisaties groeien, ontstaan er meer hiërarchische lagen, wat leidt tot verkokering en inefficiënt beleid.
Verkokering (Koppenjan, 2012)	De hiërarchische lagen bij overheden leiden tot verkokering waarbij ambtenaren zich specialiseren op een specifiek beleidsterrein. Hierdoor ontstaan er binnen een organisatie verschillende kokers, waartussen de verbinding ontbreekt.
‘Rule of law’ (Osborne, 2006)	Ambtenaren dienen zich te laten leiden door regels en procedures die gevormd zijn door de politiek. Een ambtenaar voert zijn taken uit op basis van deze regels en procedures en neemt geen eigen initiatief.
Strikte scheiding politiek en uitvoerende macht (Hughes, 2003)	Het beleid van een ambtelijke organisatie dient aan de hand van de politieke koers gevormd te worden. Er is een duidelijke scheiding tussen de personen die orders geven en de personen die ze uitvoeren.

2.1.2 New Public Management

Vanuit een groeiende afkeer voor de inefficiënte verzorgingsstaat ontstonden vanaf de jaren zeventig ideeën om organisatorische veranderingen door te voeren in de publieke sector (Osborne, 2006; Dunleavy et al, 2005). Deze veranderingen waren sterk geïnspireerd door de management methoden uit de private sector (Osborne, 2006). De focus van de publieke sector ligt bij deze stroming op resultaatgerichte sturing (Koppenjan, 2012). Management kan dan ook vertaald worden naar ‘sturing op resultaat’ waarbij er meer aandacht is voor persoonlijke prestaties en successen (Hughes, 2003). Een organisatie besturen vanuit marktprincipes is fundamenteel anders dan sturing vanuit bureaucratische principes. Waar verantwoordelijkheid en verantwoording de belangrijkste elementen zijn voor de bureaucratische organisatie is dit effectiviteit en efficiëntie voor markt georiënteerde organisaties (Hughes, 2003).

Hoewel er voor deze management stroming in de bestuurskundige theorie veel benamingen bestaan wordt tegenwoordig de omschrijving van Hood (1991) het meest gebruikt (Hughes, 2003). Hood (1991) beschrijft dit perspectief op de publieke sector als New Public Management (hierna: NPM). Hoewel hij een criticus van NPM is, omschrijft Hood (1991) de ideaaltypische vorm NPM aan de hand van een aantal principes. Om te beginnen, het management heeft veel controle binnen de organisaties en er zijn duidelijke doelen en indicatoren voor succes. Verder richt de organisatie zich niet zozeer op het proces maar op de *output* en de resultaten. Om dit te bereiken moeten ambtenaren geprikkeld worden met specifieke beloningen en indicatoren voor succes (Dunleavy et al., 2005). Opsplitsing van de hiërarchie binnen de publieke sector en de meer interne horizontale structuren dienen ter vergroting van de flexibiliteit (Dunleavy et al., 2005). Als laatste, de effectiviteit en efficiëntie van de publieke sector kon vergroot worden door de toelating van concurrentie. Het toewijzen van middelen gebeurt niet langer via hiërarchische structuren maar door het toestaan van competitie (Dunleavy et al., 2005).

Hughes (2003) is voorstander van het NPM model en zag de verandering van het traditionele model naar dit resultaatgerichte model niet als een verschuiving naar minder verantwoordelijkheid en democratie maar als een vorm waarin publieke organisaties effectiever en efficiënter publieke doelen konden behalen. In het traditionele model ontbrak de aansporing om zuinig met beschikbare middelen om te gaan (Koppenjan, 2012). Een zekere mate van efficiëntie is belangrijk in de publieke sector. Echter, Koppenjan (2012) stelt dat dit resultaatgericht werken een negatief effect heeft gehad op de kwaliteit van de publieke

dienstverlening. De prestatieprikkels en succes-indicatoren die deze aanpak met zich mee brachten hebben als gevolg gehad dat ambtenaren zich voornamelijk op een eigen takenpakket richtten en gingen specialiseren. Als reactie op de verkokering richt NPM zich op de opsplitsing van hiërarchische structuren bij de overheid (Dunleavy et al., 2005). De focus ligt bij NPM op interne horizontale samenwerking. Koppenjan (2012) stelt in zijn oratie dat de opsplitsing van publieke diensten en organisaties juist de fragmentatie bij de overheid heeft versterkt, doordat specialisatie ook weer tot meer versnippering leidt. Critici van het NPM model stellen dat het intra-organisatorische karakter niet past bij de groeiende complexiteit in de wereld en dat niet is aangetoond dat NPM een bijdrage levert aan effectiviteit en efficiëntie (Osborne, 2006; Dunleavy et al., 2005). Tabel 2 geeft een overzicht van deze kenmerken weer.

Tabel 2: Institutionele kenmerken NPM model

Kenmerken	Beschrijving
Sturing op resultaat (Hughes, 2003)	De focus verschuift naar de output van organisaties in plaats van de processen. Er wordt duidelijk omschreven wat de resultaten moeten zijn. Er ontstaan succes-indicatoren voor werknemers en (financiële) beloningen.
Doorbreken hiërarchie (Dunleavy, 2005)	Grotere flexibiliteit door doorbreking hiërarchie en grotere interne horizontale structuur. Nadruk ligt op projectmatig werken, met de focus op de interne organisatie.
Concurrentie (Dunleavy, 2005)	Concurrentie wordt gebruikt als middel voor een grotere efficiëntie in de publieke sector. Een consequentie is dat publieke organisaties efficiënter met middelen om moeten gaan.

2.1.3 New Public Governance

Het traditionele model van de bureaucratie en het marktgerichte model van NPM zijn beiden onvoldoende geschikt gebleken voor de complexe vraagstukken waar overheden tegenwoordig mee te maken krijgen (Koppenjan, 2012). Hoewel NPM de problemen van het PA model door middel van een marktgerichte aanpak probeerde op te lossen, bleek deze marktgerichte aanpak onvoldoende te passen bij de groeiende complexe wereld (Osborne, 2006). De verschuiving van een intra-organisatorisch perspectief naar een inter-organisatorisch perspectief wordt in de literatuur ook wel worden aangeduid met het begrip *governance*. *Governance* is een lastig te

beschrijven begrip omdat een duidelijk afgebakende definitie ontbreekt. Provan en Kenis (2008) zien governance van een publiek management perspectief als het monitoren en controleren van alles wat gelieerd is aan het leveren van publieke diensten. Rhodes (1996) omschrijft governance als een zelf organiserend netwerk tussen organisaties dat zich richt op het leveren van publieke diensten. Zowel Provan en Kenis (2008) als Rhodes (1996) richten zich niet alleen op overheden. Kooiman (1999) spreekt over *governance* als zijnde institutionele relaties in de samenleving. Daarom wordt er ook weleens gesproken over *network governance*. *Governance* vindt plaats in netwerken van publieke en niet publieke actoren die met elkaar in interactie staan (Klijn & Koppenjan, 2016).

Een belangrijk element binnen *governance* is de nadruk op processen binnen de overheid in plaats van structuren van de overheid (Klijn & Koppenjan, 2016). Osborne (2006) ziet de korte dominantie van NPM als een transitiefase van het traditionele PA model naar een nieuw model die hij *New Public Governance* (hierna: NPG) noemt. NPG richt zich op de inter-organisatorische relaties en de effectiviteit van processen (Osborne, 2006). Vanwege de focus op inter-organisatorische relaties is vertrouwen een belangrijk mechanisme. NPG ziet de omgeving van overheden als complex en als een netwerk van partijen die door middel van samenwerking tot een goede uitkomst kunnen komen (Koppenjan, 2012). Dunleavy et al. (2005) spreken over *Digital Era Governance* als een reactie op NPM. Zij benadrukken het belang van verbinden van actoren en het faciliteren van samenwerken. Door de groeiende mogelijkheden op het gebied van ICT moet dit eenvoudiger te bereiken zijn. Daarnaast benadrukken Dunleavy et al. (2005) het belang van een vraaggerichte aanpak in plaats van de aanbodgerichte aanpak van NPM. Samenvattend verschuift de focus van publieke organisaties van een verticale en hiërarchische overheid naar een groter vertrouwen in horizontale vormen van bestuur (Moore & Hartley, 2008). In tabel 3 is een overzicht van deze kenmerken te vinden.

Tabel 3: Institutionele kenmerken NPG model

Kenmerken	Beschrijving
Procesgericht (Klijn & Koppenjan, 2016).	Nadruk op verbinden van actoren, faciliteren van samenwerking om tot een goede uitkomst te komen.
Focus op inter-organisatorische relaties (Provan & Kenis, 2008; Rhodes, 1996)	Een perspectief waarbij de organisatie onderdeel is van een netwerk; waarbij de nadruk ligt op samenwerking en interacties tussen verschillende organisaties.

2.1.4 Sedimentatie van institutionele kenmerken in de publieke sector

Vaak institutionaliseren publieke organisaties delen van hervormingen op het traditionele model, wat bijdraagt aan de complexiteit van de organisaties. In het proces van hervormingen blijven bepaalde elementen stabiel binnen publieke organisaties terwijl andere elementen hervormd worden. De staatsinrichting van een land, de historie van de publieke organisatie en de omgeving beïnvloeden of belemmeren organisaties in de toepassing van hervormingen (Christensen & Laergreid, 2010). Met andere woorden, de mate van hervormingen is afhankelijk van contextuele factoren en dit verschilt per land en organisatie (Koppenjan, 2012). Zo was Hughes (2003) een groot voorstander van het NPM model, maar was hij van mening dat het NPM model het traditionele model niet in zijn volledigheid hoeft te vervangen. Zo stelt Hughes (2003) dat sommige publieke diensten het best via de bureaucratische weg geleverd kunnen worden, en NPM hervormingen niet in de hele overheid hoeven toegepast te worden. Het standpunt illustreert de theorie van Christensen en Laergreid (2010) dat de publieke sector bestaat uit sedimenten van verschillende bestuurskunde stromingen.

2.2 Innovatie in de publieke sector

Om te kunnen voldoen aan de verwachtingen van burgers en de legitimiteitsvereisten moeten publieke organisaties zich blijven inzetten om te vernieuwen. Vanwege deze almaar complexer wordende uitdagingen wordt het concept innovatie steeds vaker gebruikt om de behoefte voor verandering in de publieke sector uit te drukken. In de literatuur zijn veel definities en vormen van innovatie bekend. Hieronder is de relevante innovatieliteratuur voor de publieke sector verder uitgewerkt.

2.2.1 Definitie innovatie en publieke innovaties

Een gangbare en veelgebruikte definitie voor innovatie is die van Rogers (2003) waar innovatie omschreven wordt als een idee, gebruik of object dat als nieuw wordt ervaren door de gebruiker ervan (de Vries et al, 2016). Daarop aansluitend kan innovatie ook gezien worden als een proces waar een organisatie een bestaand idee voor het eerst aanneemt. Twee belangrijke kenmerken die uit deze definitie gedestilleerd kunnen worden, zijn het feit dat innovaties nieuw zijn, maar vooral dat het nieuw is voor de praktijk waarin het wordt toegepast. Schumpeter omschreef innovatie in relatie tot ondernemerschap, waarbij het draait om de ambitie en capaciteit van het individu om nieuwe combinaties te ontwikkelen die met bestaande combinaties concurreren (Schumpeter, 1942 in de Vries, et al., 2015). Sørensen & Torfing

(2011) hebben de meest omvangrijke definitie voor innovatie: ‘*Innovatie is een opzettelijk en proactief proces waarbij nieuwe en creatieve ideeën worden gegenereerd en praktisch worden toegepast en verspreid, gericht op het produceren van een kwalitatieve verandering in een specifieke context.*’ (p. 849). Er moet dus sprake zijn van een duidelijke intentie om een situatie te veranderen of te verbeteren met oog op de toekomst.

Innovatie is verder een creatief idee dat ook in de praktijk kan worden toegepast. Innovatie is niet alleen de verandering van een product of dienst, maar ook de verandering van de inhoud, de organisatorische routines en het transformeren van het onderliggende probleem. Sørensen & Torfing (2011) vinden dat een innovatie naast een mogelijke kwantitatieve verandering ook een kwalitatieve verandering met zich mee brengt. In lijn met de definitie van Rogers (2003) moet innovatie gezien worden in een specifieke context. Het feit dat het ergens anders al is overgenomen neemt niet weg dat het in een andere context niet innovatief is (Sørensen & Torfing, 2011). In het licht van innovaties in de publieke sector, dienen innovaties tevens in lijn te zijn met de voorkeuren van gekozen politici en de wensen van ambtenaren. In andere woorden, een innovatie kan als succesvol worden getypeerd als de ontvangers het als gewenst ervaren (Sørensen & Torfing, 2011). Innovaties in de publieke sector richten zich vooral op diensten in plaats van producten (Sørensen & Torfing, 2011). Problemen in het openbaar bestuur of de politiek kunnen een aansporing zijn voor innovatie, voornamelijk omdat de legitimiteit van beleid sterk kan verminderen gedurende de tijd. Innovatie kan dan bijdragen aan het probleemoplossend vermogen van de publieke organisatie (De Vries et al., 2016). Publieke innovaties worden vaak in een adem genoemd met hervormingsbewegingen, zoals NPM, en de verschuiving van *government* naar *governance* (De Vries et al., 2016).

2.2.2 Overzicht type innovaties

Vanwege de omvangrijke definities omtrent het begrip innovatie wordt er in de literatuur vaak onderscheid gemaakt in typen innovaties. De Vries et al. (2016) heeft deze typen op een rij gezet, een overzicht hiervan is terug te vinden in tabel 4. In de theorie over innovatie ligt de focus vaak bij procesinnovatie waarbij de kwaliteit of de efficiëntie van een proces wordt geoptimaliseerd. Deze vorm van innovatie is sterk geïnspireerd door de NPM hervormingsideeën waarbij nieuwe structuren binnen de organisatie voor de gewenste optimalisatie dienden te zorgen. Naast procesinnovatie bestaat er uiteraard ook productinnovatie waarbij er een specifieke dienst of product wordt geïntroduceerd. Tegenwoordig groeit in de innovatie literatuur de aandacht voor *governance* innovaties waar

de nadruk ligt op het ontwikkelen van nieuwe vormen en processen om specifieke vraagstukken te kunnen adresseren.

Procesinnovatie

Procesinnovatie is een veel voorkomende vorm van innovatie in de publieke sector (Walker, 2014). Wanneer de directe omgeving van een publieke organisatie verandert, wordt het voor publieke organisaties noodzakelijk om processen anders te organiseren. Procesinnovatie heeft invloed op de wijze waarop een organisatie wordt bestuurd en hoe het is georganiseerd. Een innovatie zal leiden tot nieuwe relaties en interacties, zowel binnen de organisatie als met de omgeving (Walker, 2014). Procesinnovatie is volgens Walker (2014) dus geen geordend proces, maar juist zeer complex van aard. Vanwege de interacties die heen en weer bewegen binnen en buiten de organisatie, wordt het proces complex in plaats van lineair. Daarnaast stelt Walker (2014) dat de dynamische aard van innovaties in de publieke sector als een iteratief proces gezien moeten worden. Dat wil zeggen, het proces herhaalt zich stelselmatig, maar deze herhaling kenmerkt zich door tal van variaties en is dus niet hetzelfde. Daarbij is het belangrijk in acht te nemen dat een publieke innovatie ontstaat in een politieke context, waarbij een non-rationele besluitvorming veelvoorkomend is. Walker (2014) maakt tevens onderscheidt tussen technische en organisatorische procesinnovaties. Technische procesinnovaties introduceren nieuwe elementen aan het productieproces. Het wijzigt dus de wijze waarop organisaties hun processen en systemen uitvoeren. Organisatorische procesinnovaties richten zich op het verbeteren van de interne structuren en strategieën van publieke organisaties.

Productinnovatie

Productinnovatie gaat om het introduceren van nieuwe publieke diensten of producten (Damanpour & Schneider, 2006). Publieke organisaties voeren activiteiten uit die gericht zijn op de omgeving, en ontwikkelen diensten of producten voor gebruikers uit die omgeving. De innovatie is een proces dat resulteert in een uitkomst die nieuw is voor de organisatie en leidt tot de transformatie naar nieuwe producten of diensten. Damanpour & Schneider (2006) stellen dat er een belangrijk verband is tussen de kosten van een innovatie en de kans dat een innovatie ook daadwerkelijk aangenomen wordt. Hoe goedkoper de innovatie is, hoe groter de kans dat organisaties de innovatie ook zullen aannemen. Dit idee past goed in de NPM hervormingen. Verder stellen Damanpour & Schneider (2006) dat naarmate de specifieke innovatie complex en ingewikkeld van aard is, hij minder snel zal worden toegepast in publieke organisaties. Het

succes van deze innovaties is ook minder zeker, en er is geen garantie dat de innovatie ook een positieve bijdrage zal leveren aan de publieke organisatie. De mate van impact kan een positief effect hebben op de invoering van een nieuw product of nieuwe dienst. Wanneer de impact hoog is, en het publieke belang er sterk van zal profiteren, zullen beleidsmakers eerder geneigd zijn een innovatie te implementeren (Damanpour & Schneider, 2006).

Governance innovatie

Het innoveren van publieke diensten, producten en processen, zoals hierboven beschreven staat, richt zich veelal op het niveau van een publieke organisatie. Simultaan aan de verschuiving naar NPG ideeën, oftewel de verschuiving van *government* naar *governance*, is er ook de groeiende aandacht naar *governance* innovatie. In de praktijk verschuift de aandacht ook van een hiërarchische overheid naar een overheid die sterk horizontaal en flexibel is, iets wat veelal met *governance* wordt geassocieerd. *Governance* innovatie onderscheidt zich van bovenstaande innovaties omdat het zich niet richt op intra-organisatorische veranderingen maar kijkt naar structuren en processen die inter-organisatorisch van aard zijn en daarmee het niveau van een enkele organisatie overstijgen (Moore & Hartley, 2008). Intra-organisatorische kenmerken richten zich op structuren en processen in een organisatie en inter-organisatorische kenmerken richten zich op structuren en processen tussen verschillende organisaties. Publieke organisaties verleggen steeds meer de focus naar horizontale en inter-organisatorische processen en dit vraagt ook om innovaties die inter-organisatorisch van aard zijn. Deze innovaties richten zich op het transformeren van sociale systemen en netwerken, en overschrijden hiermee dus de grenzen van de publieke organisatie (Moore & Hartley, 2008). Hiermee stellen zij dat dit veranderingen eist van de institutionele vormen van de overheid. Die hiërarchische overheid gebruikt haar autoriteit en middelen om tot bepaalde uitkomsten te komen. Bij *governance* innovatie is dit mandaat verdeeld over meerdere organisaties (Moore & Hartley, 2008).

Moore & Hartley (2008) omschrijven vijf kenmerken van *governance* innovaties. Allereerst overschrijdt dit type innovatie de grenzen van publieke organisaties. Om het succes van *governance* innovaties te evalueren, wordt niet gekeken naar het succes ervan binnen een specifieke publieke organisatie, maar of ze er in geslaagd zijn grootschalige sociale vraagstukken aan te pakken. Voorheen werden dergelijke vraagstukken vaak door specifieke organisaties aangepakt, maar tegenwoordig is het systeem om een specifiek vraagstuk heen

vaak breder dan een enkele organisatie. Naast het grensoverschrijdende karakter van dit type innovatie worden er ook nieuwe bronnen van financiering, arbeid en materialen ingezet. Waar deze middelen vroeger niet in zijn volledigheid werden benut, bestaat nu het besef dat het lokaliseren en mobiliseren van deze middelen een grote meerwaarde heeft. Denk hierbij aan de inzet van vrijwilligers, of een subsidie. Verder kan de overheid haar capaciteit gebruiken om nieuwe instrumenten in te zetten om haar doelen te behalen. Traditioneel gezien gebruikt de overheid belastinggeld om publieke diensten te leveren, en publieke problemen op te lossen. Een kenmerk van *governance* innovatie is het feit dat de overheid meer instrumenten tot haar beschikking heeft, bijvoorbeeld het mobiliseren van private partijen, en het overtuigen van individuen om te participeren in het leveren van publieke diensten.

Vanwege het grensoverschrijdende karakter van *governance* innovaties en het gebruiken van middelen van private actoren verandert ook het 'alleenrecht' van publieke organisaties om te beslissen over publieke vraagstukken. Tevens groeit het besef dat innovatie niet alleen in publieke organisaties plaatsvindt, maar ook daarbuiten (Osborne & Brown, 2011). Diversiteit van betrokken actoren die zowel intern als extern communiceren, heeft een positief effect op de innovatie impact, voor zowel publieke als private actoren (Sørensen & Torfing, 2011). Andere actoren krijgen ook zeggenschap over waar zij tijd, geld en middelen in investeren. Als laatste, *governance* innovatie kenmerkt zich door een bredere evaluatie. Vanwege de focus op grootschalige vraagstukken waarbij meerdere organisaties en actoren betrokken zijn, worden ook de geobserveerde innovaties anders geëvalueerd. Traditioneel gezien richten publieke innovaties zich op het vergroten van de efficiëntie of de effectiviteit. Bij *governance* innovaties wordt daarnaast ook gekeken naar het effect op de relaties in de samenleving, en of de innovatie bijdraagt aan de rechtvaardigheid en de legitimiteit. Dit is een belangrijk punt, beleidsvraagstukken worden in *governance* innovaties gedeeltelijk door private partijen besloten, en vanwege dit feit is het belangrijk dat het er een positief effect bestaat voor publieke waarden.

Overzicht publieke innovaties

De nadruk ligt in deze theoretische uiteenzetting bij *governance* innovatie, vanwege de nauwe samenhang met samenwerken en netwerk governance. De vijf kenmerken onderscheiden *governance* innovaties van product- en procesinnovaties vanwege het feit dat er veranderingen plaatsvinden in het gehele productiesysteem en niet alleen in een enkele organisatie. Het horizontale karakter vergroot de middelen die organisaties tot hun beschikking hebben en de

instrumenten die organisaties kunnen aanwenden om hun doelen te behalen. Bovenstaande innovaties zijn in tabel 4 samengevat.

Tabel 4: Type innovatie (gebaseerd op De Vries et al. (2016))

Innovatie type	Definitie	Kenmerken
Procesinnovatie	Het optimaliseren van de organisatorische of technische processen binnen een publieke organisatie kun je zien als een complex proces (Walker, 2014).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Veel interacties (complex proces) 2. Iteratieve aard (non-lineair proces) 3. Non-rationele besluitvorming vanwege politieke context
Productinnovatie	Het introdueren van nieuwe producten of diensten (Damanpour & Schneider, 2006).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Efficiëntie (kosten) 2. Complex (toepasbaarheid) 3. Effectief (impact)
<i>Governance</i> innovatie	Ontwikkelen van nieuwe vormen of processen om specifieke complexe en sociale vraagstukken te kunnen adresseren (Moore & Hartley, 2008).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Grensoverschrijdend vraagstuk 2. Aanwenden nieuwe middelen 3. Aanwenden nieuwe instrumenten 4. Beslissingsbevoegdheid ook bij private actoren 5. Naast effectiviteit en efficiëntie, ook andere publieke waarden evalueren.

2.3 Samenwerken in de publieke sector

Vanwege het groeiende horizontale karakter van innovatie in de publieke sector worden samenwerken en innovatie vaak in een adem genoemd (Sørensen & Torfing, 2011). Om innovatieve publieke diensten en producten te kunnen leveren is het vaak noodzakelijk buiten de grenzen van de organisatie samen te werken, in zogeheten *governance networks* (Klijn & Koppenjan, 2016). In de literatuur wordt grensoverschrijdende samenwerking ook wel *collaborative governance* genoemd.

2.3.1 *Governance networks*

Klijn en Koppenjan (2016) definiëren *governance networks* aan de hand van een aantal karakteristieken. Allereerst kenmerken deze netwerken zich door complexe beleidsproblemen

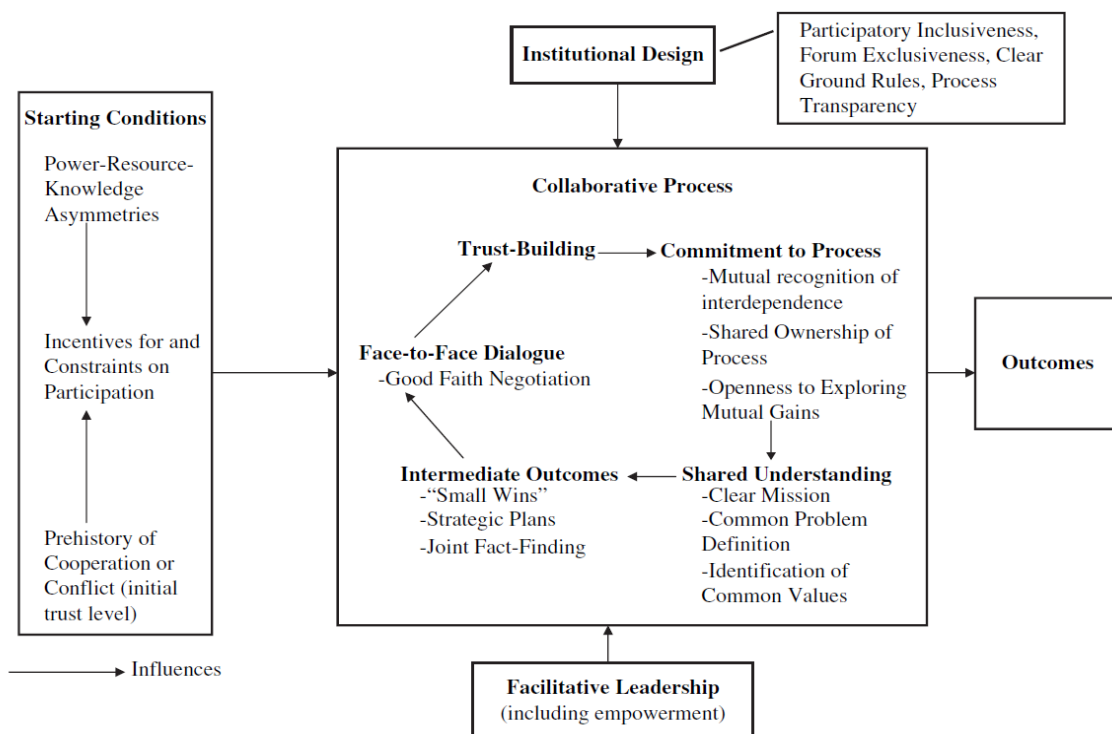
die niet door afzonderlijke organisaties geadresseerd kunnen worden. Deze uitdagingen vragen om collectieve actie. Daarnaast typeren deze netwerken zich doorgaans door de hoge mate van interdependenties tussen de actoren. Deze interdependenties resulteren in onzekerheid en onvoorspelbaarheid. Een actie van een specifieke actor kan het belang of de strategie van een andere actor namelijk sterk beïnvloeden. Het belang van een individuele actor draagt daarmee ook bij aan de complexiteit van deze netwerken, gezien het feit dat actoren uitdagingen of kansen op andere manieren interpreteren. Organisaties die zich als onderdeel van een groter netwerk zien, kunnen de informatie die in het gehele netwerk is ingebed beter benutten, hun lerend vermogen vergroten en de beschikbare middelen efficiënter gebruiken (Provan & Kenis, 2008). *Netwerk governance* houdt volgens Provan en Kenis (2008) in dat de collectieve actie van organisaties om gezamenlijke doelen te bereiken plaatsvindt op netwerk niveau. Provan en Kenis (2008) stellen dat dit cruciaal is voor de effectiviteit omdat netwerken zonder hiërarchie of eigenbelang bestuurd kunnen worden. Klijn en Koppenjan (2016) beschrijven de institutionele complexiteit als een van mogelijke belemmering in *governance networks*. In de interactie tussen verschillende actoren kunnen de verschillende institutionele kenmerken leiden tot problemen. Zo benadrukken Klijn en Koppenjan (2016) dat verschillende regels tussen actoren kunnen leiden tot spanningen.

2.3.2 Collaborative governance

Een specifieke vorm van governance dat zich richt op de samenwerking tussen verschillende organisaties wordt in de literatuur vaak *collaborative governance* genoemd. Publieke innovaties ontstaan steeds vaker in een *collaborative governance* setting vanwege de meerwaarde die dergelijke samenwerking heeft op innovatie (Sørensen & Torfing, 2011). Volgens Ansell & Gash (2008) brengt deze vorm van *governance* verschillende stakeholders samen om zo tot consensus te komen over de besluitvorming. Een belangrijk kenmerk van deze vorm van governance is het feit dat private en publieke partijen op verschillende wijze kunnen samenwerken om publieke diensten te leveren. Ondanks dat de samenwerking de grenzen van de publieke organisatie overschrijdt, is het vaak wel de publieke organisatie die het initiatief neemt in de samenwerking (Ansell & Gash, 2008). Desalniettemin stellen Ansell & Gash (2008) dat een belangrijke voorwaarde voor *collaborative governance* een gezamenlijke verantwoordelijkheid is, waarbij ook de niet publieke actoren verantwoordelijkheid dragen voor de te leveren dienst. *Collaborative governance* moet niet verwart worden met een publiek-privaat partnerschap. Hoewel er veel overeenkomsten bestaan, richt *collaborative governance*

zich vooral op het besluitvormingsproces. Een publiek-privaat partnerschap heeft vaak als doel tot een bepaalde overeenstemming te komen waarbij het besluitvormingsproces louter een potentieel middel is (Ansell & Gash, 2008). *Collaborative governance* richt zich specifiek op de coöperatie en coördinatie tussen overheid en andere betrokken actoren.

Ansell & Gash (2008) omschrijven het samenwerkingsproces als een cyclus, voornamelijk vanwege de non-lineaire karakteristieken van het proces. Zij onderstrepen een aantal elementen van het samenwerkingsproces die de uitkomst sterk kunnen beïnvloeden. Met de uitkomst wordt in deze zin het creëren van publiek beleid bedoeld. Samenwerking kan op vele wijze uitgelegd worden en daarom beschrijven Ansell & Gash (2008) *collaborative governance* aan de hand van een aantal kenmerken. In combinatie vormen deze kenmerken een samenwerkingsproces. In totaal omschrijven Ansell & Gash (2008) vijf kenmerken van het samenwerkingsproces. Figuur 1 geeft het model weer van *collaborative governance* van Ansell & Gash (2008). De invloed van de *starting conditions*, *institutional design* en *facilitative leadership* op het samenwerkingsproces zal in dit hoofdstuk niet worden besproken. De focus van dit hoofdstuk ligt bij het samenwerkingsproces en de kenmerken die Ansell en Gash (2008) toekennen aan dit proces.



Figuur 1: Model collaborative governance (Ansell & Gash, 2008)

Allereerst is het belangrijk dat actoren elkaar geregeld spreken, in een *face-to-face* dialoog. *Face-to-face* dialoog draagt bij aan het identificeren van gezamenlijke winsten en kansen. Daarbij zijn persoonlijke gesprekken belangrijk om barrières voor een succesvolle samenwerking te verminderen. Tijdens deze gesprekken kan gezocht worden naar gezamenlijke winsten en kansen. Door elkaar geregeld te zien is het ook gemakkelijk om elkaars belang te leren kennen. Hoewel het niet een voldoende kenmerk is voor een samenwerkingsproces, kan het wel als de kern van een samenwerkingsproces gezien worden (Ansell & Gash, 2008).

Daarnaast is vertrouwen in een samenwerkingsproces een belangrijk element. Innovatieve processen kenmerken zich vaak door een hoge mate van onzekerheid. Geen enkele actor kan precies zeggen wat de uitkomst zal zijn. Transparantie vooraf zien Ansell & Gash (2008) als belangrijk want gedurende het proces kan dan vertrouwen worden opgebouwd. Klijn et al. (2010) omschrijft vertrouwen als *'de positieve verwachting dat de andere actor zich zal onthouden van opportunistisch gedrag, ook als de mogelijkheid zich daartoe aandient'* (Klijn et al., 2010). Vertrouwen is een belangrijk startpunt voor samenwerking, maar vertrouwen moet ook gedurende het proces gewaarborgd blijven (Klijn et al, 2010). Wanneer vertrouwen hoog is, zijn actoren meer geneigd risico's te nemen (Ansell & Gash, 2008).

Verder is het belangrijk dat actoren zich betrokken voelen bij de samenwerking. Ansell en Gash (2008) stellen dat het niveau van betrokkenheid essentieel is voor het succes van een samenwerking. Betrokkenheid is niet hetzelfde als de motivatie van actoren om deel te nemen aan de samenwerking. Betrokkenheid gedurende het proces houdt in dat actoren overtuigd zijn dat samenwerking uiteindelijk de grootste winsten zal opleveren (Ansell & Gash, 2008). Een ander kenmerk van betrokkenheid is het gevoel van verantwoordelijkheid over de uitkomst. Actoren maken deel uit van de besluitvorming, en zijn dus deels eigenaar (Ansell & Gash, 2008). Ook is betrokkenheid bij het proces hoger wanneer de interdependentie tussen de actoren hoog is. Dit houdt in dat actoren beseffen niet zonder elkaar te kunnen. Ook is het belangrijk dat actoren duidelijk in beeld hebben wat ze gezamenlijk willen bereiken, ook wel gedeeld begrip genoemd (Ansell & Gash, 2008). Ansell & Gash (2008) stellen daarnaast dat het ook duidelijk is wat het probleem is wat ze adresseren. Als laatste, worden tussentijdse uitkomsten aangemerkt als belangrijk voor een samenwerkingsproces. Ook al zijn er tussentijds maar kleine winsten behaald, Ansell & Gash (2008) stellen dat deze cruciaal zijn voor de

uiteindelijke uitkomst, omdat het feedback momenten creëert die positieve input kunnen leveren aan de voortgang van het proces (Ansell & Gash, 2008).

Tabel 5 geeft een overzicht van de hierboven besproken kenmerken. Ansell & Gash (2008) concluderen dat het samenwerkingsproces een tijdrovend proces is, in het bijzonder vanwege het bouwen van vertrouwen. Echter, wanneer actoren het eens zijn over hoe ze met elkaar samenwerken, kan de implementatiefase snel verlopen.

Tabel 5: Overzicht kenmerken samenwerkingsproces (Ansell & Gash, 2008)

Kenmerken	Beschrijving
Face-to-face dialoog	Elkaar ontmoeten om gezamenlijke winsten en kansen te identificeren.
Vertrouwen	De verwachting dat een andere partij zich zal weerhouden van opportunistisch gedrag wanneer deze mogelijkheid zich aandient. Transparantie vooraf is belangrijk om elkaar te vertrouwen, maar moet gedurende het proces gewaarborgd blijven.
Betrokkenheid	Een gevoel van verantwoordelijkheid hebben over de uitkomst.
Gedeeld begrip	Duidelijkheid over wat actoren gezamenlijk willen bereiken.
Tussentijdse uitkomsten	Gedurende het proces kleine winsten behalen.

2.4 Triple Helix als innovatief bedrijfsmodel

Collaborative governance richt zich op een besluitvormingsproces waar publieke organisaties en andere betrokkenen gezamenlijk eigenaar zijn van het proces. Een Triple Helix samenwerking kan als een specifieke vorm van *collaborative governance* worden gezien, waarbij publieke organisaties, het bedrijfsleven en kennisinstellingen actief samenwerken om bepaalde gemeenschappelijke doelen te behalen (Etzkowitz, 2008). Deze doelen richten zich vaak op technologische ontwikkeling. Etzkowitz & Leydesdorff (1995) stellen dat een Triple Helix model een essentieel onderdeel is voor innovatie strategieën. In het model ligt de focus op interacties tussen kennisinstellingen, overheden en bedrijven die gezamenlijk de vormen van productie veranderen. Dit maakt dat de literatuur over *governance* innovatie goed

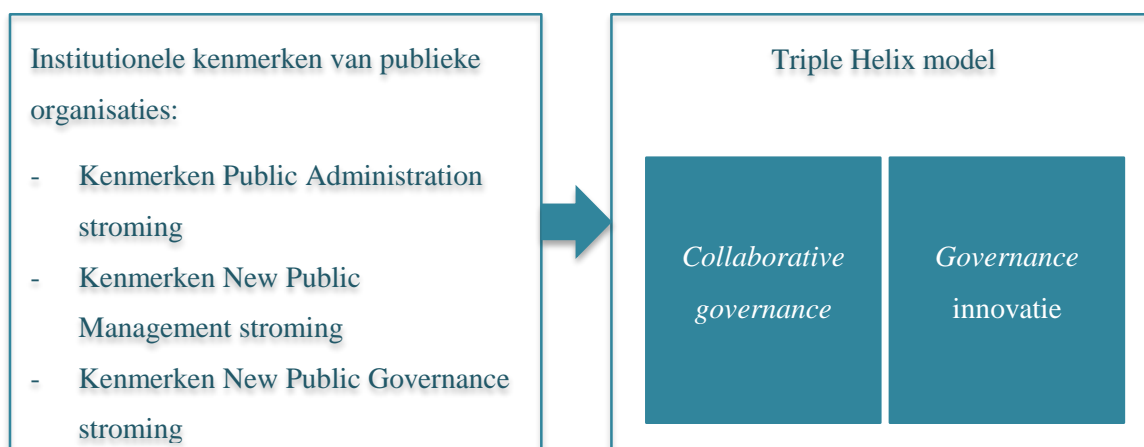
toepasbaar is op het Triple Helix model. De Triple Helix theorie is geïntroduceerd door Etzkowitz en Leydesdorff (1995).

Etzkowitz (2008) stelt dat de interactie tussen deze drie entiteiten essentieel is voor innovatie en groei in landen met een kenniseconomie. Multinationale instituties zoals de EU omarmen in groeiende mate ontwikkelingen van de kenniseconomie en ondersteunen veelal initiatieven die kennis, productie en regelgevende instanties samenbrengt om de samenleving verder te ontwikkelen (Etzkowitz en Leydesdorff, 1995). De assisterende functie van de EU als het gaat om economische ontwikkeling, bouwt steeds meer voort op het Triple Helix model om dit te bereiken (Etzkowitz & Leydesdorff, 1995). Etzkowitz (2008) ziet de Triple Helix als een platform voor nieuwe organisatorische formaties om innovaties op gang te brengen. Het startpunt van een Triple Helix samenwerking ontstaat vaak door een wederzijdse wens om elkaar vooruit te helpen in bepaalde vraagstukken, vaak op het regionale niveau. Tegenwoordig komen actoren uit verschillende institutionele sectoren elkaar vaak tegen gedurende het innovatieproces (Etzkowitz en Leydesdorff, 1995). Door het ontstaan van nieuwe innovatieve milieus, worden de grenzen van nationale of organisatorische grenzen steeds vaker overstegen. Integratie van de verschillende instituties is tegenwoordig vaak vereist, om te kunnen genieten van concurrentievoordelen (Etzkowitz en Leydesdorff, 1995). Veel nationale en internationale beleidsprogramma's zijn gericht op samenwerking en integratie, om zo economische ontwikkelingen te kunnen waarborgen.

Het doel van een samenwerking op basis van dit model, is het ontwikkelen van een innovatief milieu waar nieuwe arrangementen in kunnen ontstaan. Deze arrangementen worden vaak aangemoedigd door een publieke organisatie, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van 'nieuwe regels' of financiële ondersteuning. Een belangrijk kenmerk van een Triple Helix arrangement is het onstabiele karakter ervan. Het arrangement is voortdurend in ontwikkeling, en het netwerk, de communicatie en de organisaties zullen steeds meer gaan overlappen (Etzkowitz & Leydesdorff, 2000). Daarnaast draait het model niet alleen om de relaties tussen de kennisinstellingen, bedrijven en overheden, maar ook de transformatie van elk van deze instituties in het Triple Helix model. Het model zoals gepresenteerd door Etzkowitz & Leydesdorff (2000) is daarmee geen statisch model maar staat in het teken van een constante transitie, vandaar de toevoeging van het concept helix dat spiraal betekend.

2.5 Conceptueel model

Dit onderzoek tracht de invloed van de institutionele kenmerken van de overheid op de Triple Helix in het RUGGEDISED project te onderzoeken. Om dit te kunnen onderzoeken zijn in dit hoofdstuk de belangrijkste concepten uiteengezet. Dit is in figuur 2 door middel van een conceptueel model verbonden. Om de Triple Helix samenwerking te toetsen wordt gekeken naar twee belangrijke elementen van deze samenwerking, *collaborative governance* en *governance* innovatie. Een Triple Helix samenwerking zoals omschreven door Etzkowitz en Leydesdorff (1995) speelt zich af in een netwerk van actoren die zich gezamenlijk willen inzetten voor gemeenschappelijke doelen, primair door het grensoverschrijdende karakter van het vraagstuk. Deze specifieke vormen van samenwerking en innovatie kunnen sterk worden beïnvloed door bestaande institutionele kenmerken bij overheden. Hoewel Ansell en Gash hier in hun artikel over *collaborative governance* geen aandacht aan geven, stellen Klijn en Koppenjan dat de institutionele context een zekere invloed heeft op een *governance network*. Verder geven ook Moore en Hartley (2008) aan dat de traditionele bureaucratie met haar hiërarchische structuren veranderingen dient te ondergaan om zich te kunnen richten op *governance* innovatie. Het samenwerkingsproces zoals omschreven door Ansell & Gash (2008) en de innovatie die hier inherent aan verbonden is, speelt zich altijd af in een specifieke institutionele arena. Deze arena's zijn voorzien van regels, routines en proces die de acties van betrokken actoren structuur geven (Sørensen & Torfing, 2011). Deze institutionele arena's kunnen het samenwerkingsproces zowel stimuleren als hinderen (Sørensen & Torfing, 2011). Het Triple Helix model past goed binnen de ideeën van de NPG stroming, zo blijkt uit de theoretische uiteenzetting. De aanwezigheid van NPG kenmerken zou daarom een positieve invloed kunnen hebben op een Triple Helix samenwerking.



Figuur 2: Conceptueel model

III. METHODEN

Dit hoofdstuk zal ingaan op de wijze waarop dit onderzoek is uitgevoerd. In het vorige hoofdstuk is de relevante theorie uiteengezet. De relevante theoretische concepten zijn besproken en verbonden in een conceptueel model. Hoe de theorie empirisch zal worden getoetst zal in dit hoofdstuk worden besproken. Er zal in dit hoofdstuk antwoord gegeven worden op de volgende deelvraag: ‘*Op welke wijze kunnen institutionele kenmerken de vorm van samenwerking en innovatie bepalen?*’ Om hier antwoord op te krijgen zal worden toegelicht hoe dit onderzoek is opgezet en doormiddel van welke methoden data is verzameld.

3.1 Onderzoeksopzet

Om de hoofdvraag van dit onderzoek ‘*hoe beïnvloeden institutionele kenmerken van de overheid de innovatie en samenwerking in Triple Helix verband in het RUGGEDISED project?*’ te kunnen toetsen is een onderzoeksopzet nodig. In dit deel zal worden besproken waarom er gekozen is voor een casestudy, waarom de case is geselecteerd en wat de aard van het onderzoek zal zijn.

3.1.1 Strategie: enkelvoudige casestudy

Een casestudy is een strategie om een goed beeld te krijgen van de interacties tussen actoren en de processen (Verschuren & Doorewaard, 2010). Daarbij is een casestudy zeer passend wanneer er sprake is van praktijkgericht onderzoek; omdat het de werkelijkheid zo goed mogelijk probeert te duiden (Verschuren & Doorewaard, 2010). Yin (1994) omschrijft een casestudy als een empirisch onderzoek waarbij een hedendaags fenomeen wordt onderzocht in een reële en feitelijke context. De grenzen tussen het te onderzoeken fenomeen en de context zijn niet helder van elkaar te onderscheiden (Yin, 1994). Dit onderzoek richt zich op de samenwerking tussen partners in Rotterdam die onderdeel uitmaken van het Europese RUGGEDISED project. Dit project vindt plaats in een institutionele context waarbij de overheid, bedrijven en kennisinstellingen samenwerken om tot innovatieve oplossingen te komen. Het doel van dit onderzoek is om op gedetailleerde wijze de invloed van institutionele kenmerken van de overheid op samenwerking en innovatie te bestuderen.

Dit onderzoek richt zich op een enkelvoudige case. Een enkelvoudige casestudy is volgens Yin (1994) een geschikte strategie wanneer er sprake is van een *critical* case. Als afstudeer stagiair bij de Gemeente Rotterdam was het mijn specifieke taak de samenwerking tussen de

Rotterdamse partners in het RUGGEDISED project te onderzoeken. Een half jaar lang heb ik deelgenomen aan deze samenwerking en de theorie getoetst aan de ervaringen van de partners uit het RUGGEDISED project. Hieruit kan worden opgemaakt worden dat er een intrinsieke interesse was om deze specifieke case te bestuderen, door Stake (1995) ook wel omschreven als een *intrinsic case study*. In dit onderzoek is de relevante theorie omtrent institutionele kenmerken van de overheid getoetst in aan deze specifieke innovatieve samenwerking.

3.1.2 Casuselectie

Van overheden en andere publieke organisaties wordt steeds vaker verwacht dat zij in staat zijn buiten de grenzen van de eigen organisatie om, samen te werken. In een wereld waarin technologie in groeiende mate verweven is met ons dagelijks leven, komen de werelden van kennis, technologie en beleid steeds vaker samen. Grensoverschrijdende samenwerkingen kunnen echter belemmerd worden door bestaande structuren en processen van een institutionele context. Een casus waarin deze kenmerken allemaal aanwezig zijn is het RUGGEDISED project (RUGGEDISED, 2017). Het RUGGEDISED project is zowel internationaal als inter-organisatorisch van aard. Vanwege de schaal van het project, is er gekozen voor een duidelijke afbakening. Dit onderzoek richt zich alleen op de partijen die betrokken zijn bij de ontwikkeling van *smart solutions* in Rotterdam, hierna omschreven als het Rotterdamse consortium.

De complexiteit in het Rotterdamse consortium is hoog. De partijen die samenwerken komen uit verschillende institutionele werelden, maar hebben de ambitie samen innovatieve oplossingen te bedenken. Partners uit deze samenwerking dienen naast het gemeenschappelijke belang ook het belang van hun thuisorganisatie te waarborgen. Daarnaast verhoogt het speelveld waarin dit project zich afspeelt de complexiteit. De te ontwikkelen *smart solutions* moeten worden ingepast in de grootschalige gebiedstransformatie van Hart van Zuid, een project waar de Gemeente Rotterdam ook betrokken is in een publiek-private samenwerking. De aard van het RUGGEDISED project past goed in de gebiedsontwikkeling van Hart van Zuid. De complexe context en het feit dat de case veel informatie kan generen over interacties tussen partners in een Triple Helix samenwerking, maakt dat deze case opzettelijk is gekozen.

3.2 Onderzoeksmethoden

Voor het bestuderen van een enkelvoudige casestudy zijn kwalitatieve onderzoeksmethoden geschikt (Verschuren & Doorewaard, 2010). De nadruk van dit onderzoek ligt op het

vergelijken en interpreteren van de data uit de case, om deze te toetsen aan de al bestaande theorie. Door de theorie empirisch te toetsen kan deze ontkracht of geverifieerd worden. De aard van dit onderzoek is hiermee deductief, en toetst de werkelijkheid aan de theorie.

3.2.1 Dataverzameling

De data voor dit onderzoek zal door middel van kwalitatieve onderzoeksmethoden worden vergaard. De wijze waarop institutionele kenmerken de samenwerking en het innovatieve proces beïnvloeden in het RUGGEDISED project zal doormiddel van data uit interviews worden onderzocht. Deze interviews zullen de verschillende interpretaties en perspectieven op de samenwerking in kaart brengen. Om toegang te krijgen tot deze data zijn interviews een goede methode. De interviews worden gestructureerd op basis van de topics uit het theoretisch kader. Echter, er is tevens ruimte voor de respondent om onderwerpen of ervaringen toe te voegen aan het interview (Verschuren & Doorewaard, 2010). Omdat dit onderzoek zich richt op de relaties tussen mensen, in de vorm van een samenwerking, is een interview een uitstekende methode om de ervaringen, emoties en perspectieven op dit onderwerp te achterhalen (Verschuren & Doorewaard, 2010). Tevens zullen experts bij de gemeente Rotterdam geïnterviewd worden om de institutionele kenmerken beter te kunnen duiden.

Een aantal interviews heeft plaatsgevonden in samenwerking met een andere student. Vanwege overlappende thema's binnen onze onderzoeken en keuze voor respondenten is er in samenspraak besloten deze interviews gezamenlijk af te nemen. Voor veel respondenten uit het bedrijfsleven gold dat zij weinig tijd hadden voor meerdere interviews. Vanwege de overlappende thema's en concepten in onze onderzoeken is de data uit de interviews niet van minderende kwaliteit. Aanvullend op de data uit de interviews is getracht overleggen te observeren waarin de partners van het Rotterdamse consortium gezamenlijk aan tafel zaten. Open observaties bieden meer inzicht in het gedrag van individuen (Verschuren & Doorewaard, 2010). Daarbij kan bij een enkelvoudige casestudy de validiteit worden vergroot door meerdere onderzoeksmethoden toe te passen (Yin, 1994). Echter, deze officiële overleggen hebben te weinig plaatsgevonden in de periode van onderzoek om als primaire databron te kunnen fungeren.

3.2.2 Selectie databronnen

De data in dit onderzoek is afkomstig van semigestructureerde interviews. De databronnen zijn gericht geselecteerd. Er zijn in zijn totaliteit twaalf interviews met 14 respondenten afgenomen.

Tijdens twee interviews is gelijktijdig met twee mensen van dezelfde organisatie een interview afgenomen omwille van de tijd van de respondenten. Daarnaast zijn er ook een drietal interviews geweest met experts. Deze experts zijn allen werkzaam bij de Gemeente Rotterdam. Omdat bij een enkelvoudige casestudy weinig onderzoeksobjecten aanwezig zijn is er gekozen een *strategic sample* te nemen in plaats van een willekeurige *sample*. Op deze manier wordt de kans dat er een eenzijdig beeld ontstaat verkleind (Verschuren & Doorewaard, 2010).

Er is gekozen om respondenten uit het Rotterdamse consortium van RUGGEDISED te interviewen. Vanwege de focus op Triple Helix samenwerking is er in de interviews een onderscheid gemaakt in respondenten uit het bedrijfsleven, kennisinstellingen en de gemeente Rotterdam. In de bijlagen (bijlage A) kunnen deze respondenten en bijbehorende organisaties worden teruggevonden. Omdat dit onderzoek zich richt op de institutionele kenmerken die invloed hebben op innovatieve vormen van samenwerking zijn er ook interviews gehouden met experts binnen de gemeente Rotterdam. Vanwege hun functie en rol binnen de gemeente en de ervaring met dergelijke projecten beschikken zij over kennis die een goede aanvulling is op de data van de respondenten.

3.2.3 Data analyse

Aan de hand van de interviews met respondenten en experts heeft een analyse plaats gevonden. Door de theorie empirisch te toetsen kan deze ontkracht of geverifieerd worden. De semigestructureerde interviews genereren daarbij de meeste data. De methode van data analyse is deductief van aard, en toetst de werkelijkheid aan de theorie. Een interviewgide, te vinden in de bijlagen (bijlage B) en de operationalisering in paragraaf 3.3 hebben als hulpmiddel voor de analyse gebruikt. Aan de hand hiervan kan gewaarborgd worden dat de verkregen data geordend en horizontaal kan worden geanalyseerd. Dat wil zeggen, het biedt een goede houvast om verbanden tussen de verschillende databronnen te kunnen leggen. Operationaliseren helpt om structuur aan te brengen in de data om zo theoretische kenmerken te herkennen.

3.3 Operationalisering

Op basis van de in het theoretisch kader besproken concepten, die gevisualiseerd zijn in het conceptueel model, heeft operationalisering plaats kunnen vinden. De concepten zijn in het theoretisch kader opgebouwd uit meerdere kenmerken. De operationalisering van kenmerken is noodzakelijk om de theorie te kunnen toetsen aan de empirie (Verschuren & Doorewaard, 2010). In een onderzoek waarbij er sprake is van een groot aantal kenmerken, is het belangrijk

dat er geen sprake is van overlap zodat er onderscheid gemaakt kan worden tussen de te meten concepten.

3.3.1 Institutionele kenmerken

In tabel 6 is de operationalisering van de institutionele kenmerken weergegeven. Deze bestaat uit negen kenmerken, toebehorend aan drie stromingen uit de literatuur. Uit de *Public Administration* stroming, de *New Public Management* stroming en de *New Public Governance* stroming zijn kenmerken gedestilleerd. Bestaande institutionele kenmerken kunnen horizontale samenwerking beïnvloeden. Ondanks dat deze drie stromingen apart geclassificeerd zijn, kunnen combinaties van kenmerken in de praktijk aanwezig zijn.

Tabel 6: Operationalisering institutionele kenmerken

Stroming	Kenmerk	Indicatoren
PA	Hiërarchie en top-down controle	<ul style="list-style-type: none"> □ Uitvoeren wat vanaf bovenaf is opgelegd □ Verantwoording afleggen vanwege het accountability principe
	Verkokering	<ul style="list-style-type: none"> □ Gericht op specifieke taken in duidelijk afgebakende afdelingen □ Afdelingen staan niet in verbinding met elkaar
	‘Rule of law’	<ul style="list-style-type: none"> □ Gebonden aan bestaande regels en procedures □ Handelen binnen de bestaande regels en procedures
	Strikte scheiding politiek en uitvoerende macht	<ul style="list-style-type: none"> □ Beleid volgt de politieke koers van de publieke organisatie □ Uitvoeren □ Niet initiëren
NPM	Sturing op resultaat	<ul style="list-style-type: none"> □ Succes indicatoren □ (financiële) Beloningen □ Meetbaar maken van doelstellingen
	Doorbreken hiërarchie	<ul style="list-style-type: none"> □ Opsplitsing en focus op interne horizontale samenwerking □ Projectmatig werken
	Concurrentie	<ul style="list-style-type: none"> □ Sprake van strijd met andere actoren
NPG	Procesgericht	<ul style="list-style-type: none"> □ Focus op proces in plaats van structuur
	Focus op inter-organisatorische relaties	<ul style="list-style-type: none"> □ Verbinden van actoren in het netwerk □ Gericht op het oplossen van vragen vanuit de samenleving

3.3.2 Innovatie

Bepaalde samenwerkingsprocessen kenmerken zich tevens als innovatie. *Governance* innovatie karakteriseert zich door een vijftal kenmerken die in tabel 7 beschreven zijn aan de hand van indicatoren. Een horizontale samenwerking is een indicator van het grensoverschrijdende vraagstuk, naast het feit dat het besef bestaat dat deze samenwerking een toegevoegde waarde heeft. Een indicator voor het aanwenden van nieuwe middelen is de mate van toegang tot arbeid, financiering en materialen. Het mobiliseren van private partijen en burgers is een indicator voor het aanwenden van nieuwe middelen. Wanneer er beslissingsbevoegdheid is bij de niet-publieke actoren zijn indicatoren hiervan dat andere partijen ook inspraak hebben, en dat er geen traditionele relatie is tussen opdrachtgever-opdrachtnemer. Bij *governance* innovatie is de evaluatie van publieke waarden een belangrijk kenmerk.

Tabel 7: Operationalisering innovatie

Kenmerk	Indicatoren
Grensoverschrijdend vraagstuk	<ul style="list-style-type: none"> □ Betreft een horizontale samenwerking □ Besef toegevoegde waarde grensoverschrijdende samenwerking
Aanwenden nieuwe middelen	<ul style="list-style-type: none"> □ Grotere toegang tot arbeid, financiering en materialen
Aanwenden nieuwe instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> □ Mobiliseren private partijen □ Mobiliseren burgers
Beslissingsbevoegdheid ook bij niet-publieke actoren	<ul style="list-style-type: none"> □ Geen opdrachtgever/opdrachtnemer relatie □ Inspraak niet-publieke actoren
Naast effectiviteit en efficiënte ook andere publieke waarden evalueren.	<ul style="list-style-type: none"> □ Effectiviteit & efficiëntie □ Rechtvaardigheid □ Eerlijkheid □ Legitimiteit

3.3.3 Samenwerking

Het samenwerkingsproces bestaat uit vijf kenmerken: face-to-face dialoog, vertrouwen, betrokkenheid, gedeeld begrip en tussentijdse winsten. De operationalisering van deze kenmerken is in tabel 8 weergegeven. De aanwezigheid van face-to-face dialoog kan ervaren worden als men elkaar geregeld op formele of informele wijze ontmoet. Daarnaast is vertrouwen een belangrijk kenmerk. Vertrouwen is geoperationaliseerd aan de hand van transparantie, in hoeverre afspraken worden nageleefd en of er sprake is van opportunistisch gedrag. Betrokkenheid bij het proces is ook een belangrijk kenmerk. Betrokkenheid uit zich in het gevoel van verantwoordelijkheid en eigenaarschap over het resultaat. Dit staat in nauw verband met het gedeelde begrip, dat zich uit in duidelijkheid over de ambities en de gemeenschappelijke doelen. Als laatste zijn tussentijdse winsten een belangrijk kenmerk. Indicatoren die hier aan gekoppeld zijn, zijn het identificeren van tussentijdse winsten en leermomenten, en de wijze waarop dit de strategische planning beïnvloedt. Voor de kenmerken geldt, dat ze in gezamenlijkheid het samenwerkingsproces vormen.

Tabel 8: Operationalisering samenwerkingsprocessen

Kenmerk	Indicatoren
Face-to-face dialoog	<ul style="list-style-type: none">□ Elkaar ontmoeten bij bijeenkomsten en vergaderingen□ Identificeren gezamenlijke winsten
Vertrouwen	<ul style="list-style-type: none">□ Weerhouden van opportunistisch gedrag□ Transparantie□ Naleven afspraken
Betrokkenheid	<ul style="list-style-type: none">□ Verantwoordelijkheid voor het resultaat□ Gedeeld eigenaarschap
Gedeeld begrip	<ul style="list-style-type: none">□ Duidelijkheid over ambities□ Gemeenschappelijk doel
Tussentijdse uitkomsten	<ul style="list-style-type: none">□ Identificeren tussentijdse winsten□ Identificeren tussentijdse leermomenten□ Strategische planning

3.4 Validiteit en betrouwbaarheid

Aan de hand van betrouwbaarheid en validiteit kan de kwaliteit van een onderzoek worden gemeten. Betrouwbaarheid van onderzoek houdt in dat dezelfde data geobserveerd zal worden wanneer het onderzoek opnieuw uitgevoerd zou worden (Yin, 1994). Om de betrouwbaarheid van kwalitatief onderzoek zo goed mogelijk te kunnen garanderen is consistentie en nauwkeurigheid belangrijk. Een manier om dit te kunnen bewerkstelligen is het documenteren van de procedures. Consistentie is geborgd door het stellen van dezelfde semigestructureerde, open, vragen in de interviews. Aan de hand van de operationalisering kan op een nauwkeurige wijze dezelfde informatie uit de data worden gehaald. In dit onderzoek heeft een interviewleidraad de basis gevormd voor de interviews.

Validiteit verwijst naar de geldigheid van het onderzoek en wat uiteindelijk met de resultaten gedaan kan worden. Daarin wordt onderscheid gemaakt in interne en externe validiteit. Interne validiteit betreft de gekozen methoden om een bepaald fenomeen te kunnen onderzoeken. Het feit dat dit onderzoek maar een case behandelt beperkt de interne validiteit. Om de validiteit te vergroten is er in dit onderzoek gekozen om naast interviews met respondenten ook interviews met experts te houden. De experts hebben kunnen bevestigen of ontkrachten of er sprake is van bepaalde oorzakelijke verbanden. Daarnaast zijn alle betrokken partners in het RUGGEDISED project geïnterviewd, zodat de kans op eenzijdige bevindingen geminimaliseerd is. Externe validiteit richt zich op de generaliseerbaarheid van het onderzoek. De mate waarin een onderzoek toepasbaar is op andere situaties draagt bij aan de externe validiteit. Over het algemeen is de externe validiteit bij enkelvoudige casestudies zeer beperkt (Verschuren & Doorewaard, 2010). Dit onderzoek richt zich echter specifiek op de Gemeente Rotterdam en de samenwerkingen die zij met andere organisaties aan gaat in Triple Helix verband. In praktijkgericht onderzoek is de externe validiteit minder van belang (Verschuren & Doorewaard, 2010). De nadruk van dit onderzoek ligt hiermee op de uniekheid van de specifieke case, en het onderzoeken en begrijpen van de verbanden en relaties in deze specifieke case (Stake, 1995).

IV. RESULTATEN

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de empirische bevindingen gepresenteerd. Hierbij zal de relatie tussen institutionele kenmerken van de overheid en de Triple Helix samenwerking worden toegelicht om de vraag te kunnen beantwoorden: *‘welke institutioneel kenmerken zijn er waargenomen bij het RUGGEDISED project?’* Eerst zal de casus worden toegelicht. Daarna zal besproken worden hoe de partners uit het Rotterdamse consortium de institutionele kenmerken van de overheid ervaren. Verder zullen de resultaten over de *governance* innovatie en *collaborative governance* worden beschreven. In het volgende hoofdstuk zullen deze bevindingen worden geanalyseerd.

4.1 Context van het Rotterdamse consortium in het RUGGEDISED project

Het RUGGEDISED project is een grootschalig Europees project waar in totaal 34 partners bij betrokken zijn. De casus van dit onderzoek richt zich louter op het Rotterdamse consortium hierbinnen. Ter verduidelijking van de casus zal eerst het gehele project worden toegelicht, waarna daarna dieper zal worden ingegaan op de samenwerking in het Rotterdamse consortium.

4.1.1 Horizon2020

In 2014 is de Europese Unie gestart met Horizon2020, een grote Europese strategie dat zich op kennis en innovatie. In deze langetermijnvisie, die loopt tot 2020, is 80 miljard aan subsidiegeld beschikbaar gesteld. Om economische groei te stimuleren investeert de EU in *smart cities* en een duurzame en inclusieve economie (CBS, 2017). In de Horizon2020 strategie is veel aandacht voor ICT en innovatie, opdat Europa niet alleen op economisch vlak sterk is maar zichzelf ook kan profileren als innovatie-unie (CBS, 2017). Deze visie legt de nadruk op het samenbrengen van *excellent science*, *industrial leadership* en *tackling societal challenges* (Europese Unie, 2014). Vrij vertaald houdt dit in, dat de wetenschap, het bedrijfsleven en publieke organisaties bij elkaar gebracht worden om innovaties op gang te helpen. Met behulp van subsidies probeert de EU deze samenwerkingen te faciliteren om de mogelijkheid tot innovatie te vergroten (CBS, 2017).

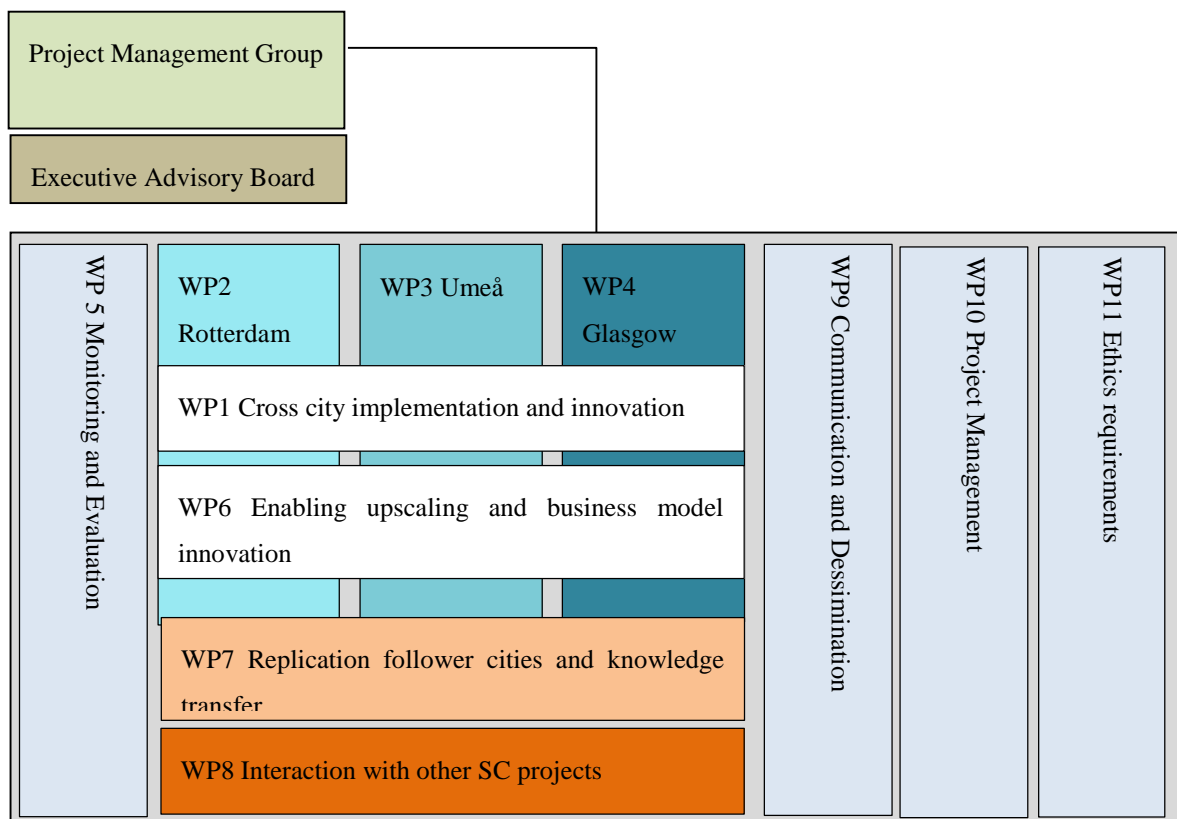
Het Horizon2020 programma *European Innovation Partnership on Smart Cities* (hierna: EIP-SCC) subsidieert specifiek projecten die zich bezig houden met de energie transitie in stedelijke gebieden met behulp van technologie. In totaal zijn er twaalf *smart city* projecten gestart vanuit

het EIP-SCC. Het RUGGEDISED project, waar de stad Rotterdam onderdeel van is, is hier één van. Om in aanmerking te komen voor de subsidie moesten steden en partners hun interesse aan deelname kenbaar maken via een *proposal*. Uiteindelijk kent de EU subsidie toe aan de best geschreven *proposals*.

4.1.2 Het RUGGEDISED project

In 2016 is het RUGGEDISED project van start gegaan. Het project brengt zes consortia samen uit Rotterdam, Glasgow, Umeå, Brno, Gdansk en Parma. Ieder consortium kenmerkt zich als een Triple Helix samenwerking. Deze steden hebben in 2016 een *proposal* voor het project ingediend bij de EU. Hierin staan de gemeenschappelijke ambities omschreven, tezamen met de te realiseren *smart solutions*. Vervolgens hebben alle partners in het RUGGEDISED project de *Grand Agreement* ondertekend. In het *Grand Agreement* is gedetailleerd beschreven wat de taken van iedere partner zijn en wat na 5 jaar gerealiseerd moet zijn.

De opzet van het RUGGEDISED project (figuur 3) bestaat uit tien werkpakketten. Partners in deze werkpakketten zijn afzonderlijk van elkaar verantwoordelijk voor hun eigen taken en doelen. Desalniettemin, is kennis delen en wederzijds leren een belangrijke pijler in dit project. WP1 en WP6 zijn er dan ook op gericht om dit tussen de werkpakketten te faciliteren. In WP7



Figuur 3: Het RUGGEDISED project (RUGGEDISED, 2016)

zitten drie *follower cities* Brno, Gdansk en Parma die de successen van de *lighthouse* steden (WP2, WP3 & WP4) in hun eigen stad kunnen repliceren. De overige werkpakketten dragen bij aan het faciliteren van het RUGGEDISED project. Daarnaast is er ook nog de *Project Management Group*, het orgaan dat het gehele project coördineert. De gemeente Rotterdam is in de bijzondere positie dat zij deze rol vervult, en staat daarom ook direct in contact met de Europese Commissie. Onafhankelijk van de werkpakketten is er ook nog een adviesraad die het project waar nodig kan adviseren.

4.1.3 Het Rotterdamse consortium

In Rotterdam hebben zeven partijen de handen in één geslagen om in het RUGGEDISED project samen te werken. Hoewel sommige partijen in het verleden veel en nauw hebben samengewerkt, is de horizontale samenwerking een nieuwe ervaring voor alle partijen. Momenteel werken deze partners 18 maanden samen in het Rotterdamse consortium. In de *Grand Agreement* is afgesproken in totaal dertien *smart solutions* te ontwikkelen. Deze oplossingen zullen in Rotterdam Zuid worden gerealiseerd. Eén van de eisen van de EU was dat de oplossingen gerealiseerd in een specifieke pilot locatie tot stand moeten komen. Vanwege een grootschalige gebiedsontwikkeling in Rotterdam Zuid is deze locatie door het Rotterdamse consortium gekozen als pilotlocatie.

Van 2016 tot 2040 werken Ballast-Nedam Heijmans en de Gemeente Rotterdam in een publiek-private samenwerking (hierna: PPS) aan een grootschalige gebiedstransformatie genaamd Hart van Zuid. De *smart solutions* moeten worden ingepast in de ontwikkelingen van Hart van Zuid. Twee van de zeven partners uit het Rotterdamse consortium zijn dus ook nauw betrokken bij het Hart van Zuid project. De lopende ontwikkelingen in Hart van Zuid voegen extra dynamiek en complexiteit toe aan het RUGGEDISED project, ook omdat het RUGGEDISED project rekening moet houden met de tijdsplanning van het Hart van Zuid project.

De zeven partners werken in het Rotterdamse consortium samen aan dertien *smart solutions*. Deze slimme oplossingen moeten binnen 5 jaar ontwikkeld en opgeleverd zijn. Per *solution* werken bepaalde partners samen aan de ontwikkeling ervan. In tabel 9 zijn de *smart solutions* beschreven met de samenwerkende partners daarbinnen. Uiteindelijk zijn alle partners gezamenlijk verantwoordelijk voor de totstandkoming en uitvoering van alle dertien *solutions*.

Tabel 9: Overzicht smart solutions

Smart Solution	Partners
R1 – Geothermal heat-cold storage and heat pumps	Eneco, Gemeente Rotterdam
R2 – Thermal Energy from waste streams	Eneco, Gemeente Rotterdam
R3 – Surface water heat cold collection	Eneco, Gemeente Rotterdam
R4 – Pavement heat-cold collector	Eneco, Gemeente Rotterdam
R5 – DC grid, PV and storage for mobility	RET, Eneco, Gemeente Rotterdam
R6 – Smart charging parking lots	Eneco, Gemeente Rotterdam
R7 – Optimizing the E-bus fleet of RET	RET, EUR, Gemeente Rotterdam
R8 – Energy Management	Eneco, EUR, Gemeente Rotterdam
R9 – 3D city operations model	Future Insight, Gemeente Rotterdam, EUR, KPN
R10 – LoRa network	KPN, Gemeente Rotterdam
R11 – Efficient and intelligent street lighting	Gemeente Rotterdam
R12 – Nerdalize eRadiator	Eneco, Gemeente Rotterdam
R13 – Smart Waste Management	Gemeente Rotterdam

4.2 Resultaten institutionele kenmerken

Organisaties kunnen beschreven worden aan de hand van institutionele kenmerken. Dit onderzoek richt zich specifiek op de invloed van institutionele kenmerken van de publieke organisatie op de samenwerking in RUGGEDISED. De drie dominante stromingen die in het theoretisch kader zijn besproken zijn uiteengezet in kenmerken. Deze institutionele kenmerken kunnen invloed hebben op de samenwerking in het Rotterdamse consortium van het RUGGEDISED project. In dit deel van het hoofdstuk zal eerst beschreven worden welke institutionele kenmerken ervaren worden door de betrokken partijen in het Rotterdamse consortium. Vervolgens zal gekeken worden wat de mogelijke invloed hiervan is, en of dit ervaren wordt als een kans of knelpunt.

4.2.1 Public Administration kenmerken

Binnen de PA stroming zijn een aantal kenmerken belangrijk. Hiërarchie en top-down controle zijn belangrijke grondbeginselen van de traditionele bureaucratie. Daarnaast zijn veel

overheidsorganisaties uitvoerende organen die gebonden zijn aan bestaande regels en procedures en hier ook naar handelen.

Accountability en hiërarchie

Het RUGGEDISED project en het Rotterdamse consortium hierbinnen kenmerken zich door een horizontale opzet. In het project heeft elke partner evenveel zeggenschap. Dit blijkt ook uit de interviews. Wanneer er naar *accountability* werd gevraagd in de interviews noemt geen enkele respondent het Rotterdamse consortium als een orgaan om verantwoording aan af te leggen. Wat door respondenten wel wordt genoemd is de verantwoordingsrelatie met de EU en die met de eigen organisatie.

Driekwart van de respondenten ervaart een sterke verantwoordingsrelatie met de EU. Vanwege haar rol als subsidieverstrekker controleert de EU de partners in het RUGGEDISED project. Ze ziet er toe dat de subsidie goed wordt ingezet. Voor merendeel van de partners betekent dit dat de verantwoording voor hun werkzaamheden aan de EU moet worden afgelegd. Een respondent geeft aan dat ze gezamenlijk iets *'aan Brussel hebben uit te leggen'* wanneer er zaken mislopen (R1). Binnen het Rotterdamse consortium is er een projectleider. Door het feit dat partijen verantwoording dienen af te leggen aan de EU en in het specifiek INEA (Innovation and Networks Executive Agency), de partij die de controles voor de EU uitvoert, voelt de relatie met Brussel volgens sommige respondenten als een traditionele *'opdrachtgever-opdrachtnemers relatie'* (R6a). Overigens is er ook een respondent uit het bedrijfsleven die vindt dat er te veel naar de EU wordt gekeken: *'wanneer je voldoet aan de projectdoelstellingen die je met elkaar hebt afgesproken, dan moet je aan elkaar verantwoording afleggen en niet aan Europa. Als je dat goed doet, dan is Europa automatisch tevreden. Nu is het meer, Europa vraagt dit en we moeten aan Europa verantwoorden.'* (R7). De rol van de EU wordt door veel partijen, vooral uit het bedrijfsleven, als negatief ervaren. De innovatieve zoektocht waar partijen zich in bevinden past moeilijk in de regels en eisen van de EU. Een respondent van de gemeente zegt er het volgende over: *'Europa wil innovatie maar de regels van Europa zijn vaak stringent, drempelverhogend en administratief. Dus daar zit een rare paradox.'* (R3).

Naast verantwoording aan de EU moeten partijen in het Rotterdamse consortium verantwoording afleggen richting hun thuisorganisatie. Vooral respondenten uit het bedrijfsleven en de Gemeente Rotterdam geven aan dat dit project onrust en onzekerheid oplevert bij hun eigen leidinggevende. Een expert van de Gemeente Rotterdam stelt ook dat partijen bang zijn beslissingen te nemen zonder toestemming van de bestuurders op de

achtergrond (E1). Respondenten van drie bedrijven geven aan dat ze eens in de zoveel tijd aan hun bestuur verantwoording moeten afleggen over RUGGEDISED, en de noodzaak ervan moeten *'promoten'* (R10a). Vanwege het innovatieve karakter van de *smart solutions* zijn de precieze winsten lastiger te bepalen, en is daarmee het risico hoger. Voor ambtenaren betekent dit dat leidinggevende deze risico's dragen. Dit heeft te maken met het *accountability* principe: *'uiteindelijk ligt de verantwoordelijkheid bij de wethouder, en die vinden het fijn als ze iemand kunnen aanspreken op hun voortgang.'* (E3). Uiteindelijk moet de wethouder, als volksvertegenwoordiger, de keuzes van de Gemeente Rotterdam kunnen verantwoorden richting de burgers. Zeven respondenten ervaren het *accountability* principe bij de Gemeente Rotterdam samenwerking, ook omdat het verkrijgen toestemming veel tijd kan kosten (E1). Verder zorgt de horizontale opzet en het verantwoordingprincipe richting de thuisorganisatie ook voor vertraging: *'Iedereen vindt het ook heel eng om aan zo 'n tafel een beslissing te nemen. Of die goed of fout is weet je pas achteraf en daar kun je ontzettend veel gedoe mee krijgen. Ook zitten er bestuurders op de achtergrond die zeggen "ik wil alles weten voordat er beslissingen worden genomen" en dat vertraagd natuurlijk enorm'* (E1).

Vanwege duidelijke hiërarchische structuren binnen de gemeente Rotterdam maakt de plaatsing van het project binnen de organisatie veel uit. Hoe hoger in de hiërarchie hoe minder verantwoording je naar boven hoeft af te leggen (R11). Echter, het innovatieve karakter van dit project, gericht op duurzaamheid past moeilijk binnen de huidige structuur van de gemeente Rotterdam. Het project valt financieel gezien onder de afdeling Gebiedsontwikkeling, een afdeling dat zich niet specifiek richt op duurzaamheidsvraagstukken. Een respondent van de gemeente stelt: *'Als jij iets nieuws wilt doen is het per definitie niet georganiseerd. De portefeuille duurzaamheid bestaat niet in deze organisatie wat betekent dit er geen mensen verantwoordelijk zijn dat er resultaat geboekt wordt op het fenomeen duurzaamheid.'* (R4). Het project is inhoudelijk gezien moeilijk inpasbaar in de huidige hiërarchische structuur van de Gemeente Rotterdam zo stelt een respondent van de Gemeente Rotterdam: *'Baasje X, Y, Z, die hebben allemaal een soort inhoudelijke discipline onder zich, en daar valt RUGGEDISED niet onder.'* (R4).

Verkokering

De verticale hiërarchische structuur bij de overheid leidt tot verkoking. Uit de data studie blijkt dat de Gemeente Rotterdam sterk is verkokerd. Het integrale en horizontale karakter van het RUGGEDISED project is in die zin een vreemde eend in de bijt. Toch is het project onder

een specifieke afdeling ondergebracht met een duidelijke leidinggevende. Het feit dat RUGGEDISED georganiseerd is als een traditioneel project is volgens een respondent van de Gemeente Rotterdam problematisch omdat niemand er meer verantwoordelijk voor is wanneer het project geëindigd is. Dit betekent volgens een respondent van de gemeente Rotterdam dat er dan tevens geen budget meer voor beschikbaar is (R2).

De Gemeente Rotterdam wordt door de respondenten ervaren als een *‘ingesnoerde organisatie, waarbij iedereen op zijn eigen taakjes is gericht.’* (R12). De manier waarop de Gemeente Rotterdam is georganiseerd draagt bij aan verkokering, iedereen heeft zijn eigen taak. Zo is het RUGGEDISED project in de organisatie ondergebracht bij het Ingenieursbureau, maar zijn er ook mensen ergens anders bij de Gemeente Rotterdam bezig vergelijkbare slimme oplossingen. Het bijeen brengen van de kennis en ambtenaren die zich hier mee bezig houden gebeurt nu nog te weinig. Verschillende afdelingen en onderdelen van de Gemeente Rotterdam houden zich bezig met dezelfde vraagstukken en projecten.

De verkokering van de Gemeente Rotterdam is voor partners uit het bedrijfsleven soms verwarrend en moeilijk te begrijpen. Meer dan eens vindt er geen afstemming plaats tussen verschillende afdelingen waardoor soortgelijke innovatieve projecten in samenwerking met andere partners worden ontwikkeld. Respondenten uit het bedrijfsleven ervaren dit onder andere als een inefficiënte gang van zaken. Ter illustratie, een partner uit het Rotterdamse consortium is in het RUGGEDISED project verantwoordelijk voor een aantal innovatieve laadpalen. Gelijktijdig vond er bij de Gemeente Rotterdam een aanbesteding plaats om voor de hele stad innovatieve laadpalen te realiseren. Dit project wordt door een andere partij gerealiseerd en is de partner uit het Rotterdamse consortium hier niet over geconsulteerd (R6a). De respondent in kwestie uit het bedrijfsleven omschrijft dit al volgend: *‘Het is zo ’n veelkoppig monster de gemeente. Daar wordt een laadpalenaanbesteding voor de stad Rotterdam georganiseerd, en daar is iemand in RUGGEDISED er mee bezig. Die afstemming heeft gewoon niet plaatsgevonden.’* (R6a). Ook een andere respondent uit het bedrijfsleven ervaart dit op deze wijze: *‘Als ik met de een praat, dan is de ander niet aangehaakt. (...). Het zijn twee aparte bedrijven, met aparte doelstellingen en aparte belangen.’* (R7). In dit fragment refereert de respondent aan de Gemeente Rotterdam waarmee in het Rotterdamse consortium wordt samengewerkt, en de Gemeente Rotterdam die optreedt als vastgoedeigenaar in het Hart van Zuid project.

Ook in het Rotterdamse consortium wordt er in silo's gewerkt. Aan iedere smart solution wordt door andere partners gewerkt in verschillende samenstellingen gewerkt. Iedereen is verantwoordelijk voor zijn eigen onderdeel binnen het project. Een respondent noemt het daarom ook wel *'een beetje losse eilandjes'* (R9). In de periodieke overleggen komen alle partners samen om de voortgang te bespreken en elkaar op de hoogte te stellen van ontwikkelingen bij de afzonderlijke *smart solutions*. Een respondent van de Gemeente Rotterdam stelt dat de *solution* best afgebakend zijn: *'het is niet zo dat alle partijen samen iets hebben, behalve financieel.'* (R4). Respondenten vinden dit ook niet meer dan logisch: *'dat kunnen wij niet voor ze bepalen omdat zij er op de lange termijn mee moeten werken.'* (R5). Wanneer het project naar vijf jaar is afgerond zijn de afzonderlijke partners eigenaar van hun eigen *solutions*. Daarbij komt dat partners niet voor alle *solutions* interesse hebben waardoor betrokkenheid overbodig is. Door een van de respondenten is zelfs gezegd dat er meer verkokerd moest worden, en horizontaal moet worden samengewerkt met partners die zich met soortgelijke *solutions* bezighouden (R9). Daar vermeldde hij wel bij dat er ook nagedacht moet worden hoe je op de beste manier weer de aansluiting kan vinden met elkaar. Door een ander werkpakket wordt er al gewerkt aan de verbinding van partners tussen de verschillende werkpakketten. Een respondent noemde een *ideation* sessie met een van de partners als positief: *'het is goed dat je even uit je lokale solutions stapt, en even het grote plaatje weer in beeld hebt, en wat daar weer meer mee mogelijk is.'* (R11). In deze sessie werd een van de *smart solutions* toegelicht, en uitgelegd hoe partners hun eigen *solutions* hier op kunnen laten aanhaken.

Top-down controle

Uit de interviews blijkt dat er binnen het Rotterdamse consortium sprake is van een horizontale samenwerking. Top-down controle bij de overheid houdt in dat taken en opdrachten van boven worden opgelegd, vaak gestuurd door de politiek. Vanwege het feit dat de EU de samenwerking heeft geïnitieerd en gesubsidieerd duidt op een zekere mate van top-down controle. Hierin is top-down controle sterk gelieerd aan het *accountability* principe. Vaak heeft de Gemeente Rotterdam ook een sturende en leidende rol in projecten. In het Rotterdamse consortium, met een horizontale samenwerking als fundament, is daar geen sprake van. Volgens respondenten hebben sommigen partners binnen bepaalde *solutions* meer zeggenschap, gewoonweg omdat het hun expertise gebied is (R6b).

Volgens respondenten uit het bedrijfsleven is er sprake van te weinig controle. Zo schetst een respondent: *'Er is sprake van een platte structuur met drie partijen die in dit geval samenwerken. Als drie partijen op elkaar zitten te wachten dan werkt het niet. Er moet dus wel een bepaald iets zijn van, jongens kom op, we moeten het nu voor elkaar krijgen, en daar moet iemand de lead in nemen.'* (R5). Een andere respondent zegt hierover: *'De gemeente Rotterdam wijst zich naar voren als trekker, maar ik vind dat ze die rol niet helemaal goed oppakt, en daar hebben we wel last van. Ik vind dat er onvoldoende projectsturing wordt gegeven'* (R7). Het feit dat de Gemeente Rotterdam geen opdrachtgever is binnen het Rotterdamse consortium vraagt dit van de Gemeente Rotterdam een andere rol.

Verder wordt er in de interviews omschreven dat de partners in het Rotterdamse consortium in een platte samenwerking zitten maar buiten de samenwerking in tal van andere (traditionele) relaties verwickeld zitten. Veel respondenten uit het bedrijfsleven geven aan dat ze de relaties met de Gemeente Rotterdam niet snel op het spel zullen zetten vanwege hun afhankelijkheid in andere projecten (R10a). Deze afhankelijkheid vertaalt zich door contracten met de Gemeente Rotterdam in andere projecten. Elke partner heeft naast RUGGEDISED ook andere relaties met elkaar.

Afsluitend, vanwege de hiërarchische structuur bij de Gemeente Rotterdam is voor bepaalde beslissingen een ander niveau binnen de organisatie nodig omdat er geen beslissingsbevoegdheid is. Volgens een respondent van een kennisinstelling kan dit belemmerend werken omdat *'het zo kan zijn dat er op een ander niveau anders wordt gekeken naar zo 'n project, en dat kan dan tot vertraging leiden of problemen, omdat prioriteiten op dat andere niveau misschien anders liggen'* (R11). Anderen stellen juist dat opschalen en het escaleren naar een hoger niveau juist gebruikt kan worden als *breekijzer* (R5).

Rule of Law

Ambtelijke organisaties staan bekend om de vele regels en procedures waar zij aan moeten voldoen. Daarnaast heeft het consortium ook te maken met regels en procedures die zijn opgelegd door de EU. Uit de interviews komt duidelijk naar voren dat het Rotterdamse consortium op veel vlakken tegen bestaande regelgeving van de overheid aanloopt. Maar liefst tien respondenten noemen de regels en procedures zoals die bij de overheid bestaan een gegeven welke de samenwerking en innovatie in het Rotterdamse consortium beïnvloedt.

Vaak past de bestaande regelgeving niet bij het innovatieve karakter van de samenwerking en de *solutions*. Zo wordt het bedrijfsleven weerhouden van innovatie vanwege de aanbestedingsregels en regels rondom het intellectueel eigendom (E1). De gemeente is gebonden aan een aantal belangrijke regels rondom het aanbestedingsrecht, zoals het gelijkheidsbeginsel en het feit dat partijen niet voorgetrokken mogen worden. Ondanks dat het bedrijfsleven grote investeringen doet in het ontwikkelen van innovatieve producten en oplossingen, hoeft dit niet te betekenen dat ze in soortgelijke projecten worden meegenomen in de aanbestedingsprocedure. De voorkennis die bedrijven opdoen in een innovatief partnerschap met de Gemeente Rotterdam kan er voor zorgen dat bedrijven op de lange termijn commerciële kansen mislopen. Volgens een expert van de gemeente heeft dit als resultaat dat *‘de regeling die we nu hebben verhinderd gewoon innovatie omdat bedrijven zeggen van, ja als ik er maar 1 keer aan kan verdienen waarom zou ik dan investeren?’* (E1). De huidige regelingen bieden geen verdienmodel voor bedrijven op de lange termijn volgens een expert van de Gemeente Rotterdam. Daarom *‘moet de gemeente meer vertrouwen bieden’*, als het innovatie op gang wil helpen (E1).

Uit de interviews blijkt dat regels en procedures ook voor vertraging zorgen. Een respondent van de Gemeente Rotterdam stelt dat vanwege de voorbeeldfunctie van de overheid de *regel vaak heiliger is dan het principe* (R4), iets wat in een inter-organisatorische samenwerking verstoring kan werken. De overheid heeft een voorbeeldfunctie wanneer het gaat om wet- en regelgeving met als resultaat dat het de regels strikt hanteert en niet kijkt naar de implicaties ervan op innovatie (R4). Door respondenten uit het bedrijfsleven worden de regels rondom het aanbestedingsrecht als zeer belemmerend ervaren. Vooral door het bedrijfsleven wordt dit ervaren als een obstakel. Ook binnen het Rotterdamse consortium lopen partijen tegen belemmeringen aan. Om recht te hebben op de Europese subsidie zijn alle *solutions* duidelijk omschreven in de Grand Agreement. Het feit dat het gehele proces al is vastgelegd beperkt de flexibiliteit van partijen. Voor aanpassingen in de Grand Agreement moet eerst goedkeuring bij de EU worden aangevraagd, iets wat veel tijd kost.

Uitvoerende macht

Tussen het publieke belang van de overheid en het eigenbelang van andere partners kan het in een inter-organisatorische samenwerking tot spanningen leiden. Verder kunnen er tussen partners ook verschillende verwachtingspatronen bestaan. Een expert van de Gemeente Rotterdam stelt dat het bedrijfsleven van de overheid verwacht dat zij meer investeert in de

innovatieve oplossingen, terwijl de overheid vindt dat dit de taak van het bedrijfsleven zelf is (E1). De overheid kan pas investeren in innovatieve oplossingen wanneer er budget voor wordt gealloceerd door de politiek. Uit het interview met een respondent van een kennisinstelling blijkt dat de steun van Aboutaleb door medewerkers van de Gemeente Rotterdam als een belangrijk ‘*symbol*’ gezien wordt, ook om het project intern in de organisatie te legitimeren (R12). Echter, door respondenten van de Gemeente Rotterdam zelf is dit verder niet expliciet benoemd. Het feit dat de politieke koers belangrijk is voor de overheid wordt door de respondenten onderschreven. Respondenten geven aan dat het belemmerend zou kunnen werken wanneer er geen politieke steun zou bestaan, maar ervaren dit niet binnen het project. Respondenten refereren op dit punt aan het contract en de overeenkomst die ze met elkaar en de EU zijn aangegaan voor een periode van vijf jaar (R10a). Oftewel, veranderende verhoudingen tussen de politiek en de uitvoerende overheid kunnen wellicht invloed hebben, maar de respondenten hebben niet het idee dat het een bestaande samenwerking kan beïnvloeden.

4.2.2 New Public Management kenmerken

De NPM-stroming kenmerkt zich door haar elementen geïnspireerd op de managementprincipes uit het bedrijfsleven. Om de nadelige gevolgen van het traditionele model van de bureaucratie zoals verkokering en inefficiëntie terug te draaien werden maatregelen genomen om de overheid efficiënter en doeltreffender te maken. Hieronder zal worden ingegaan op de empirische bevindingen omtrent de kenmerken van de NPM stromingen en in hoeverre deze ervaren worden door de partners uit het Rotterdamse consortium.

Sturen op resultaat

Tijdens de NPM periode is er veel nadruk geweest op succes- en performance indicatoren om ambtenaren te motiveren efficiënt en effectief te werken en te sturen op vooraf bepaalde resultaten. Desalniettemin blijkt uit de literatuur dat het sturen op vooraf bepaalde resultaten een negatief effect heeft op innovatie (Dunleavy et al., 2005). Ambtenaren worden niet aangemoedigd buiten hun eigen takenpakket te werken, omdat dit een negatief effect kan hebben op de prestatie-indicatoren. Door een respondent van een kennisinstelling wordt dit beschreven als: ‘*Ander gedrag wordt niet beloond, alles kruipt naar binnen en gaat in zijn schulp zitten, en dat is natuurlijk niet het meest bevorderlijke als je dit type project doet*’ (R12).

Uit de interviews blijkt dat vooral de EU ervoor zorgt dat respondenten ervaren dat ze resultaten moeten boeken die vooraf zijn afgesproken. Volgens een projectmanager van de Gemeente Rotterdam is hier tot op heden te weinig aandacht voor geweest maar vindt hij de ‘resultaatstudie’ wel belangrijk: *‘Wat is de performance, en wat zouden we opleveren. (...). Hoe vaak willen we concluderen, en op basis van welke meetpunten willen we concluderen. Dan gaat het er over hoe we dat gaan meten etc. Dat hebben we nu helemaal niet ingericht’* (R4).

Wat vaak door respondenten is aangehaald in de interviews, is het feit dat de EU in de voortgangsrapportages en andere controle momenten sterk gefocust is op het controleren van de beloofde resultaten. Door een respondent werd dit ook wel het ‘checklistje van Europa’ genoemd (R6b). De hoge eisen van de EU, waar de partners in het Rotterdamse consortium aan dienen te voldoen, beperken de mate van flexibiliteit in het project en zorgen ervoor dat partners vooral pragmatisch te werk gaan. Zo omschrijft een respondent: *‘dat we met elkaar een resultaat hebben afgesproken, en we moeten zorgen dat dat er komt’* (R9). In het voorstel dat de partners samen geschreven hebben staat precies wat er moet gebeuren, en alles staat in het teken van de realisatie van de beloofde resultaten. In het kader van innovatie is deze aanpak minder succesvol omdat er niet gestuurd wordt op het proces maar op de resultaten. Voor het bedrijfsleven is het daarom vrij zwart-wit: *‘Het is een soort no cure no pay opdracht, deze doelen leggen we vast. Als we het redden krijgen we subsidie en als we het niet redden krijgen wij die subsidie niet’* (R6a).

Toch wordt er nu ook door het bedrijfsleven verder gekeken: *‘Eerst was het meer zoiets van oh ja, we moeten de dingen doen die in de Grant Agreement van Europa staan. En nu ga je meer kijken van wat is eigenlijk het grote voordeel voor de klant, voor zowel de gemeente, als gebouweigenaar, als Ahoy en als eindgebruiker en wat kunnen we ze nou echt hiermee bieden.’* (R7). Dat de EU door middel van controles wil waarborgen dat de subsidie goed wordt gebruikt is logisch. Echter, de sfeer die nu binnen het Rotterdamse consortium heerst, is het idee dat ze vooral bezig zijn met het voldoen aan het Europese eisen in plaats van het ontwikkelen van innovatieve oplossingen voor Hart van Zuid. Een expert van de Gemeente Rotterdam stelt ook dat een resultaatgerichte samenwerking moeilijk te organiseren is als een expeditie, omdat je tijdens een expeditie niet weet wat je onderweg gaat tegenkomen (E3).

Doorbreken hiërarchie

De Gemeente Rotterdam werkt sterk projectmatig. Het merendeel van de projecten bij de Gemeente Rotterdam verloopt via de Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken (RSPW). De RSPW is een duidelijke richtlijn voor het werken in projecten. Voor grootschalige vraagstukken worden specifieke programma's opgezet die horizontaal door de verschillende afdelingen lopen. Een respondent van een kennisinstelling omschrijft dit: *'je hebt natuurlijk ook nog die horizontale structuur, waarbij al die secties met een eigen ding bezig zijn.'* (R12). Uit de interviews blijkt verder niet dat het doorbreken van de hiërarchie een kenmerk is dat het Rotterdamse consortium op enige wijze beïnvloedt. Overigens zijn projecten zoals RUGGEDISED wel een voorbeeld van pogingen van de Gemeente Rotterdam om vraagstukken op een integrale wijze aan te vliegen. Dit merkt ook een expert van de Gemeente Rotterdam op: *'We merken dat de verandering in het ambtelijk apparaat ook al aan de gang is. Wij zien op steeds meer plekken mensen vanuit verschillende gemeentelijke hoeken, dus vanuit verschillende silo's of organisaties met grote grijnzen praten over integrale vraagstukken'* (E2).

Zoals al eerder is omschreven blijkt ook het Rotterdamse consortium in zekere mate verkokerd te zijn, waarbij iedereen zich op zijn eigen *solution* richt. Uiteindelijk is één van de doelen dat deze *solutions* met elkaar in verbinding komen te staan. De verkokering staat dit doel enigszins in de weg. Intussen wordt er binnen het Rotterdamse consortium gestuurd op deze verbinding. Een respondent noemde de eerder genoemde *ideation* sessie met een van de partners als een gerichte bijdrage aan deze verbinding (R11). Een andere respondent uit het bedrijfsleven omschrijft het Rotterdamse consortium overigens juist als een samenwerking die barrières doorbroken heeft: *'We hebben onze eigen belangen, onze eigen hokjes, dus je komt er niet. Het is een belangrijke mijlpaal als je die doorbroken hebt'* (R5). In het kort, zijn er beperkte bevindingen omtrent de invloed van een interne horizontale structuur bij de overheid. De verkokering is zoals gezegd sterk aanwezig bij de Gemeente Rotterdam.

Concurrentie

Volgens aanhangers van de NPM-stroming zou er concurrentie binnen het overheidswezen moeten zijn, ten behoeve van de effectiviteit. Uit de interviews blijkt niet dat dit project omwille van de concurrentiepositie van de stad is begonnen. Wat wel wordt verteld is dat dit project bijdraagt aan het imago van Rotterdam als innovatieve stad. Het niet slagen van dit project kan dus negatieve gevolgen hebben voor het imago. Er zou gesteld kunnen worden dat

de periode waarin de partijen hun *proposal* moesten indienen een vorm van concurrentie ontstond, tussen partijen die aanspraak wilden maken op de subsidie. Dit is echter niet duidelijk getoetst in de interviews. Uit de interviews komt verder niet duidelijk naar voren dat dit een kenmerk is wat de Gemeente Rotterdam tekent.

4.2.3 New Public Governance kenmerken

Het RUGGEDISED project past sterk bij de ideeën van de NPG stroming. Er ligt bij deze stroming een grote nadruk op het proces in plaats van het toewerken naar een duidelijk einddoel via een uitgestippelde route. Procesgerichte aanpakken zijn doorgaans flexibeler. Naast de focus op het proces zijn ook de inter-organisatorische relaties belangrijk. Organisaties krijgen steeds meer het besef dat ze onderdeel zijn van een netwerk en dat het voor het adresseren van bepaalde vraagstukken nuttig is je tot de hele keten te richten.

Procesgericht

Een procesgerichte aanpak past goed bij innovatieve projecten omdat het einddoel bij innovatie veel minder duidelijk is. Innovatie is niet goed bestuurbaar en daarom leent een traditionele projectmatige aanpak zich minder goed voor dergelijke projecten. Uit de interviews is gebleken dat veel respondenten erkennen dat procesgerichte focus belangrijk is binnen het project, maar dat ze zelf nog weinig procesgerichte sturing ervaren. Een respondent van een kennisinstelling beschrijft het RUGGEDISED project als *‘erg project gedreven’* en stelt dat: *‘Het gaat over het proces. Er is eigenlijk te weinig procesnadruk in het verhaal’* (R12). Hoewel het Rotterdamse consortium gebaseerd is op een horizontale samenwerking blijkt uit de interviews dat een sturende factor belangrijk is. Binnen het Rotterdamse consortium is de Gemeente Rotterdam de partner waarvan door de respondenten wordt verwacht dat zij deze rol op zich neemt. Een respondent uit het bedrijfsleven vertelt dat de partners uiteindelijk wel kijken naar de Gemeente voor richting: *‘Alles is nieuw, de samenwerking is nieuw, niet alle partners zijn even ervaren in Europese subsidieprojecten. (...) Het is wel goed dat er een gemeente is die toch bepaalde kaders stelt of onderzoekt waarbinnen partners kunnen samenwerken, dus ik denk ja, het kan wel een horizontale samenwerking zijn, maar het is wel handig als er één partij het gemeenschappelijke belang voor ogen houdt.’* (R8). De Gemeente Rotterdam kan als overheid deze taak op zich nemen omdat het haar taak is te waarborgen dat de *smart solutions* ook bijdragen aan de leefbaarheid in Hart van Zuid. Echter, uit de interviews blijkt dat door veel respondenten het procesmanagement gemist wordt.

Het projectmanagement en de projectcoördinator van het RUGGEDISED project zijn van de Gemeente Rotterdam. Het projectmanagement omschrijft haar taken als het coördineren van het totale project, het faciliteren van samenwerking en het sturen op deadlines (R1). Echter, deze taakopvatting sluit aan bij het gedachtegoed van de NPM stroming. Zoals al eerder is gebleken, wordt er vooral gestuurd op de resultaten die met de EU zijn afgesproken. Uit de interviews blijkt dat vooral de respondenten die betrokken zijn bij de *smart solutions* waar de ontwikkelingen moeizaam verlopen baat hebben bij een duidelijkere processturing. Dit zijn in totaal vijf respondenten. Deze respondenten benoemen expliciet het gemis van iemand die het proces in goede banen leidt. De Gemeente Rotterdam heeft de faciliterende rol op zich genomen maar heeft in deze rol nog weinig ervaring. Een van deze respondenten zegt hierover het volgende: *'Dit project wordt dus getrokken door mensen van het ingenieursbureau. Niks ten nadele van het ingenieursbureau van de Gemeente Rotterdam maar dit is wel echt qua procesmatige sturing één van de Champions League projecten die ik ooit in mijn leven ben tegengekomen. Dus de vraag is of ze binnen het ingenieursbureau procesmanagers hebben rondlopen die zwaar genoeg zijn om dit te kunnen sturen.'* (R6a).

Partners die bezig zijn met *solutions* waarbij minder sturing nodig is, missen de procesmatige sturing minder, blijkt uit de interviews. Deze respondenten geven aan dat de rol van procesbegeleider door de Gemeente Rotterdam goed wordt opgenomen, voor zover zij dit kunnen beoordelen. Deze respondenten hebben ook meer begrip voor de positie van de Gemeente Rotterdam. In haar nieuwe rol als facilitator heeft zij geen stok om mee te slaan en kan zij niks afdwingen.

In dit onderzoek valt ook het verbinden van actoren en het faciliteren van samenwerking onder processturing. Als faciliterende partner binnen het Rotterdamse consortium wordt er van de gemeente verwacht dat zij de partners samenbrengt wanneer nodig. Uit het interview met een respondent uit het bedrijfsleven blijkt dat de samenwerking aan de voorkant beter georganiseerd had kunnen zijn (R7). De partners kenden elkaar niet, en de verwachtingen van elkaar waren onduidelijk: *'governance is voor mij ook gewoon, zo van hoe ga je met elkaar om.'* Ook een respondent van de Gemeente Rotterdam zegt dat er naïef van start is gegaan, en daarop aansluitend stelt een andere respondent (R5) dat er bij het indienen van de *proposal* niet voldoende is nagedacht over hoe de organisatie vormgegeven diende te worden, en wat de taakverdeling precies moest zijn om de doelen te behalen.

Focus op inter-organisatorische relaties

In RUGGEDISED wordt er uiteraard in Triple Helix verband samengewerkt. Uit de interviews blijkt dat de respondenten verwachten dat er duidelijke sturing is om de samenwerking tussen de verschillende partners te faciliteren. Daarnaast is het van belang dat er een besef is dat organisaties onderdeel zijn van een netwerk en dat de interacties tussen de verschillende organisaties het vraagstuk verder zullen helpen. Uit de interviews is gebleken dat respondenten duidelijk beseffen dat dit project ook bijdraagt aan hun lange termijn positie in het netwerk, en dat goede relaties tussen organisaties ook voor toekomstige samenwerkingen belangrijk zijn. Dat dit voor bedrijven belangrijk is blijkt uit het interview met een respondent uit het bedrijfsleven: *'Het zijn niet de minste partijen die met elkaar aan tafel zitten (..), je gaat bijvoorbeeld niet zomaar je relatie met de Gemeente op het spel zetten. (...) In dit geval kan het project mislukken, maar de relaties kunnen zo goed zijn, dat je in andere projecten eigenlijk direct weer doorgaat.'* (R10a).

Voor de Gemeente Rotterdam, maar ook voor andere organisaties, is het van belang elkaar eerst te leren begrijpen voordat je succesvol kunt samenwerken. Volgens een expert van de Gemeente Rotterdam is het van belang dat je elkaars wereld begrijpt: *'Ambtenaren spreken de taal van de bedrijven niet. Het is een compleet andere wereld, en je kunt eigenlijk pas met die partijen serieus gaan praten als je snapt wat hun verdienmodel is. Hetzelfde geldt voor wetenschappelijke instituten, die worden gefinancierd door andere stromen, en hebben daarom weer heel andere belangen.'* (E1).

Het opbouwen van goede relaties heeft dus een positief effect op je netwerk. Door partijen wordt erkent dat de investeringen die je nu doet later tot een beter resultaat zullen leiden: *'(..) je kunt ook verantwoorden waarom je investeert, om bepaalde netwerken tot stand te laten komen, partijen te leren kennen'* (R2). Goede relaties in een project helpen ook om de gemeenschappelijke doelen makkelijker te identificeren. Daarnaast stellen partijen dat het voor de Gemeente Rotterdam ook noodzakelijk is te investeren in innovatieve projecten zoals RUGGEDISED. Volgens experts van de Gemeente Rotterdam is het netwerkende vermogen van de gemeente nog beperkt (E2; E3). Projecten als RUGGEDISED kunnen daarom bijdragen aan grotere *awareness* omtrent de meerwaarde hiervan (E3).

4.2.4 Samenvatting bevindingen

Hier volgt een samenvatting van de institutionele kenmerken die in dit hoofdstuk zijn besproken. Uit de bevindingen blijkt dat drie kenmerken van de *Public Administration* stroming het Rotterdamse consortium beïnvloeden, te noemen hiërarchie en top-down controle, verkokering en ‘*Rule of Law*’. Op basis van de bevindingen kan de aanwezigheid van het kenmerk ‘strikte scheiding politiek en uitvoerende macht’ niet worden aangetoond. De sturing op resultaat wordt door partners uit het Rotterdamse consortium ervaren. Andere kenmerken van de NPG stroming worden door de partners uit het Rotterdamse consortium niet ervaren. Kenmerken van de NPG stroming worden door de respondenten maar deels ervaren. Hoofdstuk 5 zal dieper ingaan op de aan- of afwezigheid van deze kenmerken en wat de invloed hiervan is op de innovatie en samenwerking.

4.3 Resultaten innovatie

Innovatie in het Rotterdamse consortium kan omschreven worden als *governance* innovatie. *Governance* innovatie is de innovatievorm dat zich niet richt op een specifiek proces of product maar de totale keten van actoren samenbrengt om complexe vraagstukken te kunnen adresseren. De Triple Helix samenwerking als innovatief bedrijfsmodel past in de theorie van *governance* innovatie. De manier waarop het duurzaamheidsvraagstuk in de gebiedsontwikkeling van Hart van Zuid wordt benaderd is voor de Gemeente Rotterdam zeker innovatief. Om deze reden is het ook van belang dat de Gemeente Rotterdam leert van dergelijke samenwerkingen. Binnen het Rotterdamse consortium is echter niet iedereen er van overtuigd dat de Triple Helix samenwerking in het Rotterdamse consortium daadwerkelijk innovatief is. Voor bedrijven die meer ervaring hebben met samenwerkingsprojecten zoals RUGGEDISED is het project niet dusdanig vernieuwend in haar aanpak. Verder noemt een expert van de Gemeente Rotterdam dat de manier waarop de samenwerking in het RUGGEDISED project is georganiseerd beperkingen oplegt voor innovatie: ‘*Nu wordt er gezegd, we hebben geld, en dit zijn de voorwaarden, en als je iets wilt ontwikkelen dan moet het aan onze voorwaarde voldoen. Terwijl het 10 duizend x relevanter is om samenwerkingen eerst te organiseren*’ (E2). De mate waarop deze samenwerking innovatief is, is in de interviews getoetst aan de hand van vijf kenmerken.

4.3.1 Grensoverschrijdend vraagstuk

Voor *governance* innovatie is het allereerst belangrijk dat het vraagstuk als grensoverschrijdend wordt ervaren (Moore & Hartley, 2008). Een expert van de Gemeente Rotterdam stelt ook dat je er als overheid niet aan ontkomt ‘*buiten je ambtelijk apparaat te kijken.*’ (E2). Volgens de respondenten is het vraagstuk zeker grensoverschrijdend; afzonderlijk van elkaar zouden ze niet het innovatieve aspect van de *smart solutions* kunnen bereiken: ‘*het innovatieve is dat al die 13 solutions in verschillende gebouwen aan elkaar gekoppeld worden, en dat er gekeken wordt naar 1 overkoepelend energiemanagement model zodat je energie tussen gebouwen heen en weer kunt sturen*’ (R1). Het vraagstuk is te groot om alleen te overzien, laat staan te adresseren, stellen de respondenten. Een respondent van een kennisinstelling zegt hierover dat ‘*ik denk dat samenwerking nodig is om het gesprek te kunnen voeren, en dat is dan ook een soort balans tussen de verschillende belangen die er zijn, en de verschillende visies met wat we willen bereiken, en de verschillende kansen.*’ (R12). Daarbij stelt een respondent van de Gemeente Rotterdam dat het RUGGEDISED project zorgt voor het 1+1=3 effect, en dat de combinatie van alle *solutions* en alle kennis van partijen leidt tot iets wat afzonderlijk van elkaar nooit had kunnen plaatsvinden (R4). Ook het bedrijfsleven ziet meerwaarde in deze samenwerking, vooral vanwege de mogelijkheid om barrières doorbreken die anders nooit doorbroken zouden worden (R5). In totaal noemen 10 respondenten de samenwerking grensoverschrijdend, vooral omdat ze de vraagstukken afzonderlijk van elkaar niet hadden opgepakt.

4.3.2 Aanwenden nieuwe middelen

Door met andere partijen samen te werken kunnen ook nieuwe middelen aangewend worden stellen Moore & Hartley (2008). Naast alternatieve financiële middelen is het delen van kennis ook een middel dat als nieuw kan worden ervaren. Het bundelen van financiële krachten en kennis kan de innovatie in het RUGGEDISED project verder vergroten. Een respondent uit het bedrijfsleven ervaart dit ook zo: ‘*Wat je ziet, geld is altijd het probleem. Er moet iets aanbesteed worden. Op deze manier heb je een veel vrijere vorm om samen te kijken van “hee, wat gaan we doen?”. Dus dat is echt een grote meerwaarde. Anders zit je altijd met, “het is een concurrent” of “er is geen geld”, en hier heb je gewoon de ruimte om dingen te doen (...) dus ik denk dat dit een hele slimme manier kan zijn om met beperkte middelen, invloed te hebben.*’ (R9). Een andere respondent uit het bedrijfsleven ervaart niet direct meer toegang tot middelen, maar wel gemakkelijker: ‘*het helpt wel als je in een gezamenlijk project zit met een*

gemeenschappelijk doel dat je elkaar binnen die kaders sneller kunt vinden.' (R8). Uit de interviews blijkt dat de subsidie van de EU en de vrije kennisuitwisseling als een meerwaarde worden ervaren. Vier respondenten noemen expliciet de subsidie als belangrijk middel, en drie respondenten noemen de kennisuitwisseling een van de grootste meerwaarde van deze samenwerking. Zonder deze samenwerking zouden de partners in het Rotterdamse consortium hier geen toegang tot hebben.

De respondenten ervaren de subsidie van de EU als een belangrijk middel voor de samenwerking in het Rotterdamse consortium. De subsidie *'werkt als een smeerolie in de samenwerking en kan bepaalde businesscases die in eerste instantie niet rendabel zijn wat verzachten en zorgen dat partijen toch het risico nemen bepaalde investeringen aan te gaan.'* (R11). Daarbij stelt de projectleider van de Gemeente Rotterdam dat de subsidie niet iets is waar partijen van afhankelijk zijn, maar wel een manier om de samenwerking *'van de wal af te roeien'* (R1). Respondenten uit het bedrijfsleven stellen dat de subsidie niet noodzakelijk is maar er wel voor heeft gezorgd dat het project nu breed georganiseerd is, iets wat zonder de subsidie niet was gelukt (R10b).

Drie respondenten ervaren ook de kennis van anderen die ze opdoen via deze samenwerking. De uitwisseling wordt door deze respondenten als een grote meerwaarde gezien. Een projectmanager van de Gemeente Rotterdam omschrijft de kennisuitwisseling en -ontwikkeling als een mogelijkheid om *'sneller te kunnen bewegen, meer impact te kunnen hebben en sneller tot een technische vooruitgang te kunnen komen.'* (R4). Een respondent van de gemeente stelt dat de kennisuitwisseling een van de grootste meerwaarde is van het project, maar dat dit bij de marktpartijen minder duidelijk aanwezig is dan bij de gemeente: *'het licht moet er anders branden dan bij ons'* (R2). Een respondent van de Gemeente Rotterdam stelt ook dat kennisuitwisseling nog te beperkt plaatsvindt *'echte kennisontwikkeling zoals RUGGEDISED heeft beoogd, heeft niet onze focus nu.'* (R3).

4.3.3 Aanwenden nieuwe instrumenten

Een kenmerk van *governance* innovatie is het gebruiken van nieuwe instrumenten om maatschappelijke vraagstukken te adresseren. De vraag is of de juiste instrumenten voor het vraagstuk zijn benut. Een expert van de Gemeente Rotterdam stelt dat het aanwenden van nieuwe instrumenten ook noodzakelijk is omdat veel vraagstukken in gebieden spelen waarbij gebiedsgericht werken het adagium is (E1). Desalniettemin blijkt uit de interviews dat de

partners zich niet heel bewust inzetten om nieuwe instrumenten aan te wenden. Op een bepaalde manier zou de samenwerking in het Rotterdamse consortium sowieso al gezien kunnen worden als een alternatief instrument om vraagstukken verder te brengen. Een respondent uit het bedrijfsleven omschrijft ook dat innovatie niet had plaatsgevonden als het op een andere manier georganiseerd was: *'dan had je een concurrentiegericht dialoge gekregen om hetzelfde te ontwerpen in drie consortia, dan had die innovatie nooit plaatsgevonden'* (R6a). Gedurende het project is wel een besluit genomen om een nieuwe partij in het consortium toe te laten, omdat er bepaalde kennis ontbrak, zo blijkt uit een citaat van een respondent uit het bedrijfsleven: *'Ja technisch gezien hebben we gewoon de partijen nodig die daar kennis van hebben. Dat is ook een van de redenen dat we vanuit ons hebben gezegd, zij gaan daarmee aan de slag'* (R5).

Tot op heden zijn er weinig andere stakeholders betrokken dan de partijen in RUGGEDISED (R5). Nu de implementatiefase begint te komen is de verwachting dat dit anders zal zijn (R6b). Tot nu toe zijn partijen vooral bezig geweest hun eigen *smart solution* goed op te zetten, en daarbij te voldoen aan de eisen van de EU. Een groot aantal *solutions* wordt op bestaande en nieuwe gebouwen in Hart van Zuid toegepast. Zo is Ahoy een grote en belangrijke stakeholder. Pas recentelijk is Ahoy bij bepaalde overleggen aangehaakt en blijkt ook dat de partijen het belang hiervan inzien: *'Je gaat nu meer kijken van wat is eigenlijk het grote voordeel voor de klant, voor zowel de gemeente als gebouweigenaar, als Ahoy als eindgebruiker wat kunnen we ze nog meer bieden'* (R6a). Uit de theorie over *governance* innovaties blijkt ook dat het betrekken van burgers een nieuw instrument kan zijn (Moore & Harvey, 2008). In het Rotterdamse consortium van het RUGGEDISED project worden burgers niet betrokken. Een verklaring die een respondent uit het bedrijfsleven geeft is het feit dat dit contact verloopt via het PPS project van Hart van Zuid (R9).

4.3.4 Beslissingsbevoegdheid

Een belangrijk element van *governance* innovatie is de mogelijkheid van private partners en kennisinstellingen om besluitvorming te beïnvloeden. Normaliter, in een traditionele opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, ligt de beslissingsbevoegdheid volledig bij de overheid. In het Rotterdamse consortium hebben alle partners evenveel bevoegdheid. Wanneer het gaat om beslissingsbevoegdheid noemen veel respondenten dat het in het consortium vrij duidelijk is dat de gemeente in dit project geen 'opdrachtgever' is.

De Gemeente Rotterdam is zich er ook duidelijk van bewust dat het geen opdrachtgever is in dit verband en minder grip heeft op de keuzes van andere partijen. Zo stelt R9 dat *‘als ik het niet kan of niet wil, ja dan houdt het snel op’*, wanneer het gaat om bepaalde keuzes in het project. Daarbij is de beslissingsbevoegdheid van partijen in dit project ook niet oneindig. Een respondent uit het bedrijfsleven stelt daarbij ook dat *‘de gemeente niet haar wil oplegt aan de andere partners’* en dat *‘iedere partner wel min of meer evenveel stem heeft om in ieder geval aan te geven welke kant het project op zou moeten gaan’* (R8). Respondenten uit het bedrijfsleven en van kennisinstellingen geven daarbij aan dat de gemeente nog wel moeite heeft met deze rol, omdat het een andere manier van werken is dan de gemeente gewend is (R9; R11). Ook geven respondenten aan dat het voor de gemeente ook een soort *‘experiment’* is; en dat de ervaring er wel is dat de gemeente leert in bepaalde situaties: *‘(..) en hier heeft de gemeente onwijs geleerd, van hier moeten we nu niet op z’n politieks overheen knallen, en hiërarchisch eisen, maar daardoor hebben we wel wat vertraging opgelopen. Maar uiteindelijk denk ik dat op de langere termijn, het beter is geweest voor RUGGEDISED dan als daar iemand met een honkbalknuppel langs de partijen was gaan rennen.’* Een respondent van de gemeente geeft aan dat in het Rotterdamse consortium de rol voor de gemeente duidelijk is, maar dat dit voor andere mensen van de Gemeente Rotterdam soms nog moeilijk te begrijpen is (R2).

De EU heeft al bepaalde richtingen bepaald en daarnaast moeten beslissingen in RUGGEDISED passen binnen het lopende HvZ contract. Een respondent van een kennisinstelling stelt dat *‘bepaalde richtingen zijn afgesproken met de EC dus dan kun je niet zeggen dat gaan we niet doen, of anders. Maar voor een deel dus ook in HvZ waar bepaalde besluiten en aannames in zitten waar e min of meer aan gebonden bent’* (R11). Een andere respondent geeft ook aan dat hij wel een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie voelt met de EU (R6a).

4.3.5 Evaluatie publieke waarden

Innovatie heeft vaak als doel bepaalde dingen efficiënter of effectiever te maken. Vaak kun je daarna evalueren of dit behaald is. Bij *governance* innovatie kunnen ook andere waarden geëvalueerd worden als zijnde een positieve vooruitgang op een bestaande situatie. Zo kan bij het RUGGEDISED project gesteld worden dat de leefbaarheid en duurzaamheid in HvZ vergroot wordt. Op deze manier kan de samenwerking worden gelegitimeerd en gerechtvaardigd, ook omdat partijen er subsidie voor ontvangen. Echter, gaat het bij dit

kenmerk ook over het feit of deze waarden uiteindelijk geëvalueerd worden. Vanwege het feit dat het RUGGEDISED project pas in de eerste fase is, is het voor respondenten moeilijk te beoordelen of dit nu behaald is. Over het algemeen zijn respondenten er van overtuigd dat ze een maatschappelijke bijdrage leveren met deze samenwerking, ondanks dat sommige partijen er met een ander belang inzitten. Respondenten onderstrepen dat de ervaring en de mogelijkheid om binnen dit project te leren van de samenwerking positief is en bijdraagt aan de mogelijkheid in de toekomst dergelijke complexe vraagstukken te kunnen adresseren. Respondenten zien dit project dan ook als een investering.

4.4 Resultaten samenwerking

Het samenwerkingsverband in het Rotterdamse consortium van het RUGGEDISED project kan getypeerd worden als samenwerkingsproces zoals omschreven in het artikel van Ansell & Gash (2008). Zij beschrijven dit proces als een onderdeel van *collaborative governance* waarbij meerdere stakeholders samen een aantal gemeenschappelijke doelen hebben. Wanneer er door meerdere organisaties wordt samengewerkt is het belangrijk te sturen op een aantal kenmerken omwille het samenwerkingsproces succesvoller en effectiever te laten zijn. Hieronder zal ingegaan worden op deze kenmerken en hoe dit door de respondenten uit het Rotterdamse consortium wordt ervaren.

4.4.1 Face-to-face dialoog

Volgens Ansell & Gash (2008) is face-to-face contact in een samenwerkingsproces belangrijk zodat partners gezamenlijke kansen en winsten kunnen identificeren. Een cliché, maar direct contact tussen partners is belangrijk om elkaar te kunnen vertrouwen, te respecteren en te begrijpen (Ansell & Gash, 2008). Uit de interviews met respondenten blijkt dat er genoeg momenten zijn om elkaar te zien en te spreken. Ieder kwartaal is er een technisch-inhoudelijk overleg en een procesoverleg. Daarnaast komen partners bijeen in overleggen voor specifieke *smart solutions*; hierbij zijn niet alle partijen aanwezig. Afhankelijk van de *solutions* is dit regelmatig of juist sporadisch. Alle respondenten vinden dat deze overleggen vaak genoeg plaatsvinden en stellen ook dat elkaar zien een meerwaarde heeft. Een respondent uit het bedrijfsleven vindt ook dat face-to-face dialoog belangrijk is: '(..) Je moet het gesprek aangaan om te achterhalen wat nu echt het probleem is. (R5).

Echter, de meningen zijn verdeeld wanneer het gaat om de invulling van de ingeplande overleggen. Maar liefst vijf respondenten vinden dat de overleggen op een andere manier

moeten worden ingevuld. Op het moment zijn de overleggen gelegenheid waarbij iedereen zijn voortgang kan bespreken. Een respondent van de Gemeente Rotterdam (R4) vindt dat er in deze overleggen onvoldoende gerefereerd wordt aan het gemeenschappelijke doel, en deze respondent vindt dan ook dat dit deels het resultaat is van een matige processturing. Een andere respondent (R9) stelt ook dat het *'een bij elkaar geraapt zootje is'* en het om die reden belangrijk is *'energie in de overleggen te krijgen en te houden.'* Een respondent van een kennisinstelling stelt dat meer interactie zal leiden tot betere resultaten maar dat er in de overleggen over het algemeen 'operationeel' ingestoken mensen zitten die weinig hebben met strategische vraagstukken en lange termijn denken (R12). Volgens deze respondent is hier daarom logischerwijs in de overleggen ook geen aandacht voor. Er is overigens ook een drietal respondenten dat tevreden is met de frequentie en invulling van de overleggen nu. Verder zijn er ook twee respondenten die stellen dat er voorafgaand aan de samenwerking meer sprake had moeten zijn van een face-to-face dialoog. Zowel een respondent uit het bedrijfsleven als van de Gemeente Rotterdam vindt dat de samenwerking nu beter zou zijn geweest wanneer er in het begin meer tijd was besteed aan elkaar beter te leren kennen (R1; R7).

Verder is de vraag gesteld of het direct contact heeft bijgedragen aan het identificeren van de gemeenschappelijke winsten en kansen. De overleggen die ieder kwartaal plaatsvinden zijn binnen het Rotterdamse consortium de momenten om het te hebben over de gemeenschappelijke winsten en kansen. Veel respondenten stellen dat hier nog meer uit te halen valt. Iedereen heeft baat bij het slagen van dit project, maar wanneer is het project voor iedereen geslaagd? Zo stelt een respondent uit het bedrijfsleven dat hij nog niet zeker weet of hij daadwerkelijk iets heeft aan de data-uitwisseling, een *solution* die ook in het project zit (R5). Een respondent van de Gemeente Rotterdam denkt dat de face-to-face dialogen wel degelijk bijdragen aan het samenwerkingsproces: *'Je kent de mensen beter. Dus de verwachting is dat het nu ook naar het eind sneller gaat, omdat we beter weten hoe de ander er in zit'*.

Daarnaast wordt de meerwaarde van informele ontmoetingen ook aangehaald. Tijdens borrels of andere informele en ontspannen momenten worden belangen veel duidelijker kenbaar gemaakt en komen partijen dichterbij elkaar. Een respondent uit het bedrijfsleven stelt dat de sociale elementen belangrijk zijn (R10a). Een respondent van de Gemeente Rotterdam legt uit dat dat je in een informele setting beter zicht krijgt op de belangen (R2).

4.4.2 Bouwen aan vertrouwen

Een samenwerkingsproces kan de mate van vertrouwen beïnvloeden. Voor een succesvol verloop van het proces is een zekere mate van vertrouwen belangrijk. Vertrouwen in de samenwerking heeft een positief effect op de betrokkenheid bij het project. Vertrouwen kan gemeten worden aan de hand van meerdere elementen. Zo blijkt dat het kenbaar maken van belangen een zekere mate van vertrouwen laat zien. Ook ervaren partijen vertrouwen wanneer partijen afspraken nakomen en zich weerhouden van opportunistisch gedrag.

Ten eerste, de mate van vertrouwen kan gedeeltelijk afgeleid worden uit het kenbaar maken van belangen. Respondenten uit het Rotterdamse consortium ervaren maar gedeeltelijk dat andere partners transparant en open zijn over hun belangen. Vier respondenten denken dat de belangen helder en duidelijk zijn en dat partijen hier transparant over zijn. Zo zegt een respondent uit het bedrijfsleven dat hij denkt dat *'iedere partij het bedrijfsbelang zo goed mogelijk probeert over te brengen'* en een respondent van de Gemeente Rotterdam zegt dat partijen wel transparant zijn, en je intussen beter weet wat voor vlees je in de kuip hebt (R1). Desalniettemin stelt het merendeel van de respondenten dat partijen niet transparant zijn over hun belangen. Vijf respondenten noemen expliciet dat ze niet ervaren dat partijen transparant zijn of gewoonweg dat ze niet ieders belang kennen. Een respondent uit het bedrijfsleven stelt dat je vaak te weinig weet wat de belangen zijn maar dat het er wel altijd op neer komt dat niemand de rekening wilt betalen (R6a). Een andere respondent stelt daarbij ook dat de belangen niet vaak genoeg worden besproken; omdat het lastig is om alle betrokken stakeholders en partners bijeen te krijgen in een overleg (R6b). In principe zijn de projectleiders degenen waarvan verwacht wordt dat de overleggen gefaciliteerd worden, zo stelt ook de technisch coördinator wanneer hij zijn taak beschrijft: *'Objectief blijven, transparant blijven, zorgen dat alle partijen de kaarten op tafel blijven leggen en dat de commerciële belangen die er altijd zijn onderkend worden en bekend zijn. Het gevoel dat je een poot wordt uitgedraaid ontstaat snel en het juist coördineren van die transpiratie is de enige weg om tot besluiten te komen'* (R3).

Ten tweede, is het nakomen van afspraken een belangrijk element in vertrouwen. De afgelopen maanden zijn er veel momenten geweest waarin partijen hun afspraken niet zijn nagekomen, stellen de respondenten. Een respondent uit het bedrijfsleven zegt hierover het volgende: *'Wat ik heel belangrijk vind is dat vertrouwen opgebouwd moet worden. Wat heel belangrijk daarbij is, is dat als je afspraken met elkaar maakt dat je die nakomt. Dat is heel primair. (...) met het*

Thermisch Grid zeggen we al sinds september dat we eruit moeten komen, dat we knopen moeten doorhakken en het lukt gewoon niet. Dus ik heb ook mijn wantrouwen uitgesproken, van hé jongens, het gaat gewoon niet lukken want we komen de afspraken niet na.’ (R5). Anderen stellen weer dat het niet nakomen van afspraken geen kwestie van onwil is, maar dat het gewoonweg niet gelukt is de afspraak te halen (R6a). Dezelfde respondent stelt dat door betere sturing het gemakkelijker wordt afspraken te halen, en na te komen. Hieruit spreekt wel de intentie om afspraken na te komen, maar dat het door andere zaken gewoonweg moeizaam verloopt. Een expert van de gemeente Rotterdam verklaart dit als volgt: *‘Als je zegt we gaan dingen innovatief doen, circulair, en je valt terug op je oude silo, dan gebeurt er niets, dan krijg je alleen maar teleurstellingen en onbegrip.*’ (E1).

Als laatste, is het weerhouden van opportunistisch gedrag ook een vorm van vertrouwen. Sommige respondenten geven aan dat het soms onzeker is geweest of bepaalde partijen niet uit de samenwerking zouden stappen. Bepaalde partners hebben 18 maanden nodig gehad om een samenwerkingsovereenkomst te ondertekenen, iets wat door een respondent van de Gemeente Rotterdam omschreven wordt als *‘stroperig*’ (R1). Deze specifieke situatie speelde zich voornamelijk af tussen 2 bedrijven en de Gemeente Rotterdam, wat ook heeft geresulteerd in een gevoel van wantrouwen tussen deze drie partijen (R1). Ondanks dat er nu een handtekening is; blijkt dat deze partijen elkaar blijven wantrouwen (R6b; R5). Echter, het feit dat partijen uiteindelijk wel uit de onderhandelingen zijn gekomen is voor andere partijen een reden om wel vertrouwen te hebben in het verdere verloop van het proces, zo stelt ook een respondent van een kennisinstelling: *‘Zo’n handtekening is ook een gebaar van, ik vertrouw je goed genoeg om er iets van te maken*’ (R12). Bedrijven noemen ook dat de gemeente in bepaalde gevallen opportunistisch gedrag vertoont buiten deze samenwerking om. Zoals het al eerder is gezegd hebben drie respondenten genoemd dat de Gemeente Rotterdam vanwege aanbestedingsregels of verkokering andere partijen opdrachten toekent. Voor deze partijen is dit een reden om de Gemeente minder te vertrouwen. Dit onderkent ook een expert van de Gemeente Rotterdam: *‘Eén van de klachten van het bedrijfsleven, ook in de Triple Helix, is dat de overheid onbetrouwbaar is. Bijvoorbeeld; er is een contract voor 30 jaar afgesloten, en na 4 jaar is er een andere wethouder die zegt, we gaan ons richten op sociale woningbouw. Daar gaat het verdienmodel.*’ (E1). Voornamelijk in dit laatste punt speelt de eerder genoemde situatie tussen twee bedrijven en de Gemeente Rotterdam een grote rol in de samenwerking blijkt uit de interviews. In veel van de interviews komt deze specifieke kwestie naar voren. De

mate van vertrouwen van de andere partners is daarom minder goed in beeld. Echter, er zou ook geconcludeerd kunnen worden dat deze partners verder geen problemen ervaren omtrent de mate van vertrouwen.

4.4.3 Betrokkenheid

Volgens Ansell & Gash (2008) bestaat betrokkenheid uit de erkenning van partners dat ze wederzijds afhankelijk zijn en het feit dat ze zoeken naar gezamenlijke winsten. Verder kan de mate van betrokkenheid ook afgeleid worden uit de manier waarop partners zich verantwoordelijk voelen voor het eindresultaat.

Ten eerste, erkennen partijen maar gedeeltelijk de wederzijdse afhankelijkheid. Vier respondenten stellen dat er een afhankelijkheid is, vooral omdat partijen er niet meer onder de contracten van RUGGEDISED uit kunnen. Een respondent van de Gemeente Rotterdam ziet deze wederzijdse afhankelijkheid meer als een vorm van lock-in: *'X wilde eruit wilt stappen, en alles aan Y overdragen maar Europa heeft gezegd, dat mag niet, X blijft dus hoofdelijk aansprakelijk'*. (R4). Sommige partijen zijn er echter van overtuigd dat ze niet afhankelijk zijn van anderen partijen om hun doelen binnen RUGGEDISED te halen omdat ze voor hun *solution* minder afstemming nodig hebben. Vooral in de grootste *smart solutions* zitten veel afhankelijkheden met partijen onderling en met het Hart van Zuid project.

Ten tweede, wordt er door partijen gezocht naar gezamenlijke winsten. RUGGEDISED is voor veel partijen een zoektocht. De verwachtingen naar elkaar worden steeds meer gedeeld maar de afgelopen maanden zijn partijen erg gefocust geweest op het volbrengen van hun eigen *solutions*. De onervarenheid in dit soort projecten zorgt er voor dat partijen veel tijd nodig hebben om de randvoorwaarden goed te regelen. Een respondent uit het bedrijfsleven zegt hierover het volgende: *'We hebben anderhalf jaar geleden gezegd: ja we gaan samenwerken! En je bent zo lang bezig om alle hoepeltjes door te gaan en alles contractueel te regelen. (...) het zijn wel procedures en regels vanuit de drie partijen die ertoe leiden dat het niet opschiet zeg maar.'* (R5). Desalniettemin staan de overleggen die per kwartaal plaatsvinden in het teken van de gemeenschappelijke doelen die je met elkaar wilt nastreven, aldus een respondent van de Gemeente Rotterdam (R2).

Daarop aansluitend blijkt dat merendeel van de partijen in het Rotterdamse consortium zich niet verantwoordelijk te voelen voor het eindresultaat maar alleen voor hun eigen *solutions*. Zeven respondenten hebben aangegeven in de interviews dat ze verantwoordelijk zijn voor hun

eigen onderdelen. De visie van de gemeente is hierin anders, omdat zij in bijna elke *smart solution* een partner is, en daarbij ook projectleider is. Iedereen is er van overtuigd dat de intentie er is om dit project te laten slagen, niet direct vanuit een gemeenschappelijk belang, maar vanuit het eigenbelang. Partijen zijn er nu al te lang mee bezig om de stekker eruit te halen. Dit zou naast financiële gevolgen ook gevolgen hebben voor het imago van de partij.

4.4.4 Gedeeld begrip

In het samenwerkingsproces is het belangrijk dat de partners een gedeeld begrip hebben waarin ze het eens zijn over de gezamenlijk te behalen doelstellingen, en de gedeelde ambities (Ansell & Gash, 2008). Door de respondenten en de experts wordt ook onderkend dat dit belangrijk is voor de samenwerken. Een respondent van de Gemeente Rotterdam zegt zelfs dat *‘vertrouwen erg belangrijk is, tenzij je heel sterk met elkaar een gemeenschappelijk doel kunt formuleren’* (R2). Echter, vijf respondenten geven aan dat het formuleren van gemeenschappelijke doelen niet voldoende gebeurt en dat hier ook vaker aan gerefereerd kan worden.

Een projectmanager van de Gemeente Rotterdam zegt hierover: *‘Er wordt onvoldoende gerefereerd aan het gemeenschappelijke doel (...) waarom doen we dit ook alweer?’* (R4). Een respondent uit het bedrijfsleven stelt dat er ook niet een duidelijke taakverdeling is opgenomen, en dat er voorafgaand aan het project beter nagedacht had kunnen worden over de organisatie ervan (R5). Ook andere respondenten (R7; R9) uit het bedrijfsleven ervaren dat er aanvankelijk te weinig aandacht is geweest voor het ontdekken van gezamenlijke doelstellingen, en dat dit *‘in het begin vrij vaag is gebeurd, maar beter gespecificeerd had mogen worden. (...) Als je de doelstellingen betitelt, dan voel je je ook meer gecommitteerd, en dat zou nog wel wat meer naar boven gebracht kunnen worden.’* (R7). Geen enkele respondent geeft aan dat ze ervaren dat er duidelijke doelstellingen zijn. In het kader van gemeenschappelijke ambities zijn de respondenten over het algemeen positiever. Zo blijkt uit de interviews dat er zeker concrete ambities bestaan omtrent *‘CO2 reducties’* en het *‘op grote schaal toetsen van smart city toepassingen’* (R11; R8).

4.4.5 Tussentijdse uitkomsten

Ansell & Gash (2008) stellen dat een samenwerkingsproces succesvoller is wanneer tussentijdse uitkomsten ingebracht worden in de strategische planning van het proces. Daarbij hebben positieve tussentijdse uitkomsten ook een positieve weerslag op het project, en de energie van de deelnemende partners. Minder positieve uitkomsten kunnen ervaren worden als

leermomenten, en als feedback fungeren voor het project. De strategische planning van het samenwerkingsproces staat op gespannen voet met de korte termijn planning van veel respondenten, aldus respondenten van de Gemeente Rotterdam. Zijn noemen dat de bedrijven in het consortium op de korte termijn winsten willen halen, ook om het project naar hun eigen organisatie te kunnen legitimeren: *'voor een bedrijf is het wat lastiger, het lange termijn verhaal, tuurlijk kunnen ze er iets mee maar als ze volgend jaar niet meer bestaan kunnen ze daar niets mee'* (R2). Desalniettemin zouden tussentijdse uitkomsten hier een uitkomst voor kunnen bieden.

Volgens een respondent van een kennisinstelling is het ook *'heel verleidelijk om in de korte termijn te schieten maar je moet wel het verre punt op de horizon in de gaten houden'* (R12). Een respondent van de Gemeente Rotterdam ervaart ook niet dat hier op dit moment op gestuurd wordt: *'voor mij is dat belangrijk, maar daar wordt niet op gestuurd. Het is leiderschap, slim organiseren.'* (R4). Volgens deze respondent wordt er op dit moment *'te weinig geoogst'*. Daarbij, een van de doelstellingen van de EU is om ervan te leren. Oftewel, leermomenten in het RUGGEDISED project zijn ook resultaten, die gedurende het samenwerkingsproces kunnen worden teruggekoppeld. Een respondent uit het bedrijfsleven stelt dat het een succes is dat bepaalde partijen uit moeilijke onderhandelingen zijn gekomen en dat het een groot leermoment is geweest dat innovaties niet altijd lopen zoals gepland (R10a). Op dit moment hebben de tussentijdse uitkomsten nog geen structurele plek binnen het samenwerkingsproces. Er wordt dus niet specifiek wat gedaan met tussentijdse uitkomsten. Dit neemt niet weg dat er geen tussentijdse uitkomsten zijn, het geeft alleen aan dat er nog niet opgestuurd wordt om het daadwerkelijk een plek te geven in het proces.

V. ANALYSE

Op basis van de bevindingen zal geanalyseerd worden of institutionele kenmerken van de overheid de Triple Helix samenwerking in het Rotterdamse consortium van het RUGGEDISED project beïnvloeden. Daarmee wordt de deelvraag *‘Hoe beïnvloeden institutionele kenmerken de Triple Helix binnen het RUGGEDISED project?’* beantwoord. In het onderzoek is allereerst gekeken welke institutionele kenmerken door de respondenten zijn ervaren. In lijn met de theorie van Christensen en Laergreid (2010) is het logisch dat niet ieder kenmerk ervaren wordt in het Rotterdamse consortium, omdat iedere stroming deels een sediment achterlaat bij de overheid. Er is onderzocht hoe de respondenten de samenwerking en innovatie van het RUGGEDISED project ervaren. Het conceptueel model uit hoofdstuk 2 vormt de leidraad van deze analyse. In tabel 10 (par. 4.2) zijn er een aantal institutionele kenmerken geïdentificeerd die de innovatieve samenwerking in het Rotterdamse consortium beïnvloeden. De Triple Helix samenwerking is in dit onderzoek de optelsom van samenwerking en innovatie.

De institutionele kenmerken die het project beïnvloeden zijn geclusterd in vier onderwerpen. Allereerst zal gekeken worden naar de invloed van hiërarchie en verkokering op de Triple Helix samenwerking. Daarna zullen regels en procedures en resultaatgerichte sturing besproken worden. Als laatste zal de invloed van een focus op inter-organisatorische relaties en proces worden geanalyseerd. In deze analyse zal dus gekeken worden welke geïdentificeerde institutionele kenmerken de samenwerking en innovatie in het Rotterdamse consortium beïnvloeden.

5.1 Het effect van hiërarchie en verkokering

Een verticale en hiërarchische structuur is kenmerkend voor veel overheden. De partners uit het Rotterdamse consortium hebben in dit samenwerkingsverband te maken met twee overheden: de Gemeente Rotterdam en de EU. Hoewel een verticale structuur voor veel organisaties en bedrijven kenmerkend is, heeft het bij veel overheden geleid tot verkokering, ook vanwege het *accountability* principe. Deze typerende elementen voor de traditionele bureaucratie blijken ook een rol te spelen in het Rotterdamse consortium.

5.1.1 Innovatie

Allereerst wordt het innovatieve karakter van de samenwerking in het Rotterdamse consortium beïnvloed door hiërarchie. De innovatieve samenwerking bevindt zich op een speelveld met een traditionele opdrachtgever aan het roer, namelijk de EU. Officieel is de EU niet een opdrachtgever maar een subsidieverstrekker, maar zo wordt dit wel door respondenten omschreven. Om recht te hebben op subsidie van de EU moet het consortium gedurende het project verantwoording afleggen aan de EU, en zorgen dat de beloofde resultaten gehaald worden. De EU, op haar beurt, controleert en monitort de voortgang van de partners uit het Rotterdamse consortium. Deze verstandhouding ontstaat door het *accountability* principe (Hughes, 2003). De EU moet kunnen verantwoorden waarom de subsidie is verstrekt en daarom moeten partners uit het Rotterdamse consortium kunnen verantwoorden waarom ze bepaalde keuzes maken. Ondanks dat de partners uit het Rotterdamse consortium begrijpen waarom de EU de voortgang controleert, ervaren ze het wel als een negatieve invloed. Primair heeft dit gevolgen voor de flexibiliteit van de partners, wat een beperking is voor de innovaties die de partners gezamenlijk ontwikkelen.

Uit de interviews is onder andere gebleken dat het merendeel van de respondenten ervaart dat een groot deel van hun werkzaamheden beïnvloed wordt door het *accountability* principe. In het bijzonder omdat de partners veel tijd en energie kwijt zijn met het leveren van verantwoording aan de EU. Mochten er zaken niet lopen zoals in de *proposal* is beloofd aan de EU dan moet hier een officieel *amendment* voor worden opgesteld, en goedgekeurd worden door de EU. Een respondent van een kennisinstelling stelt ook dat de EU te pragmatisch is voor dergelijke projecten gericht op innovatie (R12). De pragmatische houding van de EU heeft als effect dat de partners van het Rotterdamse consortium de vraagstukken ook pragmatisch benaderen, iets wat de innovatie belemmert. Als gevolg hiervan zijn pas na 18 maanden de eerste belangrijke stakeholders benaderd, simpelweg omdat dit hiervoor geen prioriteit had. Omdat de partners het recht op subsidie niet willen verliezen, heeft het navolgen van de Europese eisen de prioriteit. Het *accountability* principe beïnvloedt indirect dus de mogelijkheid om nieuwe instrumenten aan te wenden.

Een expert van de Gemeente Rotterdam stelt daarom dat een subsidie per definitie belemmerend is voor innovatie, omdat financiering niet leidend moet zijn voor een samenwerking, maar juist de gezamenlijke wil en intrinsieke motivatie om bepaalde vraagstukken aan te pakken (E3). Overigens zien de respondenten de subsidie zelf niet als een

belemmering. Zonder de subsidie zou volgens hen de samenwerking nooit hebben plaatsgevonden. Hieraan gerelateerd beïnvloedt het ook het aanwenden van nieuwe middelen. Zo blijkt dat het uitwisselen van kennis als een grote meerwaarde wordt gezien. Echter, dit middel wordt in de samenwerking nog te weinig benut. De verantwoordingsrelatie met de EU heeft als gevolg dat voor minder tastbare zaken zoals kennisuitwisseling, minder aandacht en tijd is. Als laatste beïnvloedt de verantwoordingsrelatie met de EU ook de mogelijkheden om als niet-publieke partner over de koers van het project te beslissen, doordat de koers al gedeeltelijk is bepaald door de EU.

Verder is uit de interviews gebleken dat de verkokering bij de Gemeente Rotterdam de samenwerking beïnvloedt. Om te beginnen, is het bij de Gemeente Rotterdam noodzakelijk en gebruikelijk om een project een plek binnen het organogram te geven. Op deze manier heeft ieder project een duidelijke leidinggevende, directeur en wethouder. Een respondent van de Gemeente Rotterdam geeft daarom ook aan dat financieel gezien het project heel duidelijk is ondergebracht in de organisatie, namelijk bij het Ingenieursbureau, dat valt onder het Cluster Stadsontwikkeling. Dit beperkt het innovatieve vermogen van het Rotterdamse consortium omdat deze strikte silo's niet goed passen bij het grensoverschrijdende karakter van het vraagstuk dat RUGGEDISED wil adresseren. Vooral voor de respondenten die de Gemeente Rotterdam vertegenwoordigen in dit project kost het extra energie om het project te verantwoorden. Omdat een leidinggevende niet direct kennis of belang heeft bij de facetten die in het project aan bod komen.

5.1.2 Samenwerking

De verkokering bij de Gemeente Rotterdam heeft invloed op het samenwerkingsproces. Het heeft een effect op in totaal drie kenmerken van het samenwerkingsproces. Om te beginnen, zijn projectcoördinatoren, -leiders en -managers van het Rotterdamse consortium allemaal werkzaam bij de Gemeente Rotterdam. In de interviews geven respondenten aan dat ze dit niet meer dan logisch vinden, omdat de Gemeente Rotterdam de taak heeft het maatschappelijke belang van het project te vertegenwoordigen en daarmee in alle *smart solutions* een belang heeft. Ook Ansell en Gash (2008) geven in hun artikel aan dat in dergelijke samenwerkingsprocessen de overheid vaak de leiding heeft. De respondenten geven verder aan dat ze verwachten dat deze personen ook leiding en sturing geven aan het project, ondanks dat het een horizontale samenwerking is. Terugkomend op de verkokering bij de Gemeente Rotterdam, zorgt de silo waar het project organisatorisch is ondergebracht, ervoor dat een

bepaald type werknemer leiding geeft aan dit project. Door meerdere respondenten is genoemd dat operationeel ingestoken mensen leiding en sturing geven aan dit project. Het ingenieursbureau, een onderdeel van de Gemeente Rotterdam dat zich hoofdzakelijk bezighoudt met het uitvoeren van projecten, heeft wellicht weinig ervaring met het begeleiden van innovatieve processen en samenwerkingen. Hierdoor missen sommige respondenten sturing en leiderschap in de samenwerking. Dit fenomeen heeft invloed op de face-to-face dialoog en op het kenmerk ‘tussentijdse uitkomsten’.

Allereerst geven respondenten aan dat ze ervaren dat ze elkaar in periodieke overleggen vaak genoeg spreken. In eerste instantie is dit kenmerk goed geborgd in het samenwerkingsproces. Echter, noemen een aantal respondenten wel dat de overleggen beter ingevuld zouden kunnen worden. Op het moment worden de periodieke overleggen puur gebruikt om ieders voortgang te bespreken. De respondenten geven aan dat deze overleggen een beter doel zouden kunnen dienen. Ze geven daarbij ook aan dat er meer kennisuitwisseling zou mogen plaatsvinden in deze overleggen. Dit klopt ook met de bevindingen, waar niet overtuigend naar voren komt dat de face-to-face dialoog in deze overleggen leidt tot het vinden van gezamenlijke winsten en kansen. Overigens geeft een aantal respondenten aan dat dit wel heeft plaatsgevonden in de informele face-to-face dialogen. Voorbeelden hiervan zijn borrels, gesprekken voor en na de overleggen en *General Assembly's* waar alle partners van het RUGGEDISED project bijeen komen. Het gemis in leiding en sturing heeft ook een negatieve invloed op het kenmerk ‘tussentijdse uitkomsten’. Uit de interviews blijkt dat de nadruk in het project ligt op het halen van deadlines en het behalen van resultaten waarbij een strategische lange termijn planning ontbreekt. Een strategische planning, waar ook ruimte is voor feedback momenten en waar tussentijdse successen en leermomenten een plek krijgen in het proces, heeft op dit moment niet de focus in het project. Een strategische planning vereist procesmatig ingestoken medewerkers, iets wat momenteel wellicht te weinig aanwezig is in het project.

Als laatste heeft verkokering ook een effect op het vertrouwen. In een plat samenwerkingsproces is vertrouwen een belangrijk element. Respondenten uit het bedrijfsleven geven aan dat ze op een aantal vlakken moeite hebben met het vertrouwen richting de overheid. Verkokering beïnvloedt dit vertrouwen op twee manieren. Ten eerste, heeft verkokering als resultaat dat meerdere afdelingen met dezelfde vraagstukken bezig zijn, waartussen geen communicatie plaatsvindt. Waar de bedrijven in het ene project grote investeringen doen om innovaties in gang te zetten, worden ze in vergelijkbare projecten niet

eens geconsulteerd. Het gebrek van afstemming bij de Gemeente Rotterdam is een van de Ten tweede, leidt verkokering ertoe dat de Gemeente Rotterdam door het bedrijfsleven ook wel omschreven wordt als ‘*een veelkoppig monster*’. Iedere silo binnen de Gemeente Rotterdam heeft een ander belang, iets wat bij het bedrijfsleven voor verwarring zorgt.

5.1.3 Conclusie

Samenvattend, heeft hiërarchie en verkokering op veel kenmerken van de innovatieve samenwerking een invloed. De EU beïnvloedt vooral het innovatieve karakter van het Rotterdamse consortium terwijl de verkokering bij de Gemeente Rotterdam juist het samenwerkingsproces beïnvloedt. Daarnaast zorgt verkokering bij de Gemeente Rotterdam er ook voor dat grensoverschrijdende vraagstukken bij de overheid minder gemakkelijk een goede plek krijgen in de organisatie. In tabel 11 is een overzicht te vinden van de kenmerken die worden beïnvloed door hiërarchie en verkokering bij de overheid. Hiërarchie en verkokering hebben op vier kenmerken van *governance* innovatie invloed en op drie kenmerken van *collaborative governance*.

Tabel 10: Overzicht invloed hiërarchie en verkokering op innovatie en samenwerking

De invloed van hiërarchie en verkokering op innovatie en samenwerking	
Innovatie	Samenwerking
<ul style="list-style-type: none"> □ Aanwenden nieuwe middelen □ Aanwenden nieuwe instrumenten □ Beslissingsbevoegdheid □ Grensoverschrijdend vraagstuk 	<ul style="list-style-type: none"> □ Face-to-face dialoog □ Vertrouwen □ Tussentijdse uitkomsten

5.2 Het effect van regels en procedures bij de overheid

Bij overheden spelen regels en procedures een grote rol. In een bureaucratie mogen ambtenaren zich niet laten leiden door het eigenbelang en worden regels en procedures gevormd door de politiek, waarbij ambtenaren dit alleen opvolgen en uitvoeren. Deze kenmerken gaan uit van het ideaaltypische model van de bureaucratie waarbij ambtenaren volledig rationeel dienen te zijn (Hughes, 2003). Hoewel er van deze strikte opvatting geen sprake is bij de huidige overheid zijn er nog altijd regels en procedures die belemmerend zijn voor innovatie en samenwerking.

5.2.1 Innovatie

Regels en procedures bij de overheid beïnvloeden de innovatie in het Rotterdamse consortium en beïnvloeden de mogelijkheid van private partijen en kennisinstellingen om vrij over het project te beslissen. In het Rotterdamse consortium is er volgens de respondenten heel duidelijk sprake van een horizontale samenwerking, waarin alle partners volledig bevoegd zijn om over zaken te beslissen. Echter, staat het Rotterdamse consortium niet volledig op zichzelf. Het speelveld van de partners in het RUGGEDISED project is al grotendeels bepaald door regels van de EU en het HvZ project waar de *smart solutions* moeten worden ingepast. Om recht te hebben op subsidie moeten de partners in het Rotterdamse consortium voldoen aan de regels en eisen die opgeteld zijn door de EU. De onervarenheid met Europese wet- en regelgeving zorgt ervoor dat de partners in het Rotterdamse consortium hier veel tijd mee kwijt zijn. Verder is het RUGGEDISED project in Rotterdam onderdeel van een grote gebiedsontwikkeling in Rotterdam-Zuid. Vanwege de omvang van dit project, is het Rotterdamse consortium afhankelijk van de ontwikkelingen in het HvZ project.

Ook blijkt dat de innovatieve samenwerking voor leidinggevend en verantwoordelijken bij de Gemeente Rotterdam als spannend wordt ervaren. De precieze resultaten van het Rotterdamse consortium zijn lastig te duiden, en passen daarom minder goed in de bestaande regels en procedures van de Gemeente Rotterdam. Respondenten van de Gemeente Rotterdam geven aan dat het extra energie kost om het project te verantwoorden. Uit de interviews blijkt dat regels rondom het aanbestedingsrecht op dit moment een belemmering zijn voor innovatie. Deze aanbestedingsregels passen nog te weinig bij samenwerkingsprojecten zoals het RUGGEDISED project. Daarnaast voorspellen respondenten en experts ook dat regels rondom het intellectueel eigendom problemen zullen gaan opleveren wanneer het project in de fase komt waar partners hun data moeten gaan delen, want van wie is die data dan? Echter, omdat het project deze fase nog niet heeft bereikt kunnen hier nog geen conclusies uit getrokken worden.

5.2.2 Samenwerking

Regels rondom de aanbestedingsprocedure hebben tevens effect op de mate van vertrouwen in het Rotterdamse consortium. Het bedrijfsleven geeft aan dat aanbestedingswetgeving hun vertrouwen in de overheid vermindert. Het bedrijfsleven geeft aan dat het moeite heeft grote investeringen te maken, ten behoeve van innovatie, omdat de overheid niet de garantie of het

vertrouwen kan geven dat deze investering ook bij andere projecten van pas komt. Dit heeft te maken met het gelijkheidsbeginsel, waarin de overheid geen partijen mag voortrekken omdat een bedrijf meer kennis tot zijn beschikking heeft. Hierom zijn bedrijven huiverig om samen, met of voor de overheid investeringen in innovatie te doen.

5.2.3 Conclusie

Regels en procedures die kenmerkend zijn voor de bureaucratie beïnvloeden zowel innovatie als samenwerking in het Rotterdamse consortium. Respondenten geven aan dat regels belemmerend zijn voor het vertrouwen in de overheid, en er kan ook worden geconcludeerd dat regels en procedures bij de overheid de beslissingsbevoegdheid van de partners belemmert. In tabel 12 is een overzicht te vinden van de kenmerken waarop regels en procedures invloed hebben.

Tabel 11: Overzicht invloed regels en procedures op innovatie en samenwerking

De invloed van regels en procedures op innovatie en samenwerking	
Innovatie	Samenwerking
<ul style="list-style-type: none"> □ Beslissingsbevoegdheid □ Aanwenden nieuwe instrumenten 	<ul style="list-style-type: none"> □ Vertrouwen

5.3 Het effect van resultaatgerichte sturing

Sturing op vooraf bepaalde resultaten is het meest kenmerkend voor de NPM stroming. Vooraf bepaalde resultaten stroken per definitie niet met innovatie omdat je bij innovatie niet vooraf kunt voorspellen wat de resultaten zijn. Desalniettemin, ervaren de respondenten van het Rotterdamse consortium dat ze gestuurd worden op resultaten, waardoor er minder aandacht is voor procesmatige sturing. Uit de interviews komt naar voren dat de respondenten deze sturing vooral ervaren vanuit de EU.

5.3.1 Innovatie

De innovatie in de Triple Helix samenwerking wordt op diverse punten beïnvloed door resultaatgerichte sturing. De EU als zijnde de subsidieverstrekker heeft een duidelijke controlerende rol in het RUGGEDISED project. Aangezien de EU de verantwoordelijkheid draagt over de subsidie, is zij er sterk op gericht te controleren of deze subsidie op een juiste wijze wordt besteed. Ondanks dat het zeer begrijpelijk is vanuit het *accountability* principe

treedt er wel een spanningsveld op met de innovatie in het Rotterdamse consortium. Echter, wordt er door de respondenten omschreven dat zonder deze subsidie de samenwerking niet had kunnen plaatsvinden. Respondenten ervaren het dus vaak als positief dat deze subsidie de samenwerking mede mogelijk maakt.

Wat onder druk staat door de resultaatgerichte focus van de EU is de kennisuitwisseling in het Rotterdamse consortium. Een belangrijke doelstelling van de EU is een intensieve kennisuitwisseling tussen partners, zodat het vraagstukken door middel van kennis verder geholpen kan worden, en er van successen en fouten geleerd kan worden. Respondenten geven echter aan dat hier tot op heden weinig aandacht voor is geweest, omdat ze de afgelopen 18 maanden voornamelijk bezig zijn geweest hun resultaten te verantwoorden naar de EU. Ook experts van de gemeente stellen dat het voor innovatie belangrijk is te ‘loggen’ wat wel werkt en wat niet, zodat andere mensen hier ook in toekomstige samenwerkingen van kunnen leren (E2; E3). Aansluitend hierop blijkt het moeilijk om te toetsen of deze samenwerking zijn belofte om kennis te delen en te ontwikkelen ook waarmaakt. De tijd laat het niet toe om hier momenteel aandacht aan te geven, terwijl het wel een belangrijk onderdeel is van het RUGGEDISED project

Verder blijkt ook het aanwenden van nieuwe instrumenten onder druk te staan door de focus op het behalen van resultaten. Zo is er te lang weinig energie gestoken in het betrekken van de juiste stakeholders, blijkt uit de interviews. De partijen zijn vooral druk geweest hun eigen *smart solution* te ontwikkelen. Dit heeft veel tijd gekost omdat veranderingen in de *solutions* eerst moeten worden goedgekeurd door de EU. De partners hebben in de *proposal* fase de *solutions* uiteengezet en bepaalde resultaten beloofd. Na 18 maanden blijkt dat de beloofde resultaten anders uitvallen dan in eerste instantie beoogd. Vanuit een innovatief oogpunt is het begrijpelijk dat bepaalde innovaties anders verlopen, maar vanuit het verantwoordelijkheidsprincipe is het logisch dat de EU deze aanpassingen wel wil controleren.

5.3.2 Samenwerking

Het samenwerkingsproces wordt ook beïnvloed door de resultaatgerichte sturing van Europa. Zo blijkt dat het vertrouwen in de samenwerking en de tussentijdse uitkomsten onder druk staan. De resultaatgerichte sturing, zoals de respondenten het ervaren, brengt een extra complexiteit met zich mee. Naast het ontwikkelen van innovatieve oplossingen, moet dit alles ook verantwoord kunnen worden naar de EU. Bijna alle respondenten zijn onervaren in de

samenwerking met de EU en haar regelgeving. Dit, in combinatie met de ontwikkeling van innovaties, vraagt van de partners veel tijd en energie.

In het kader van vertrouwen blijkt dat tussen sommige partijen er een zekere mate van wantrouwen heerst, omdat er in de afgelopen 18 maanden veel afspraken niet zijn nagekomen. Om te voldoen aan de Europese eisen hebben leidinggevenden in de samenwerking ook gehamerd op het behalen van resultaten zodat alles op de juiste manier kan worden gerapporteerd naar de EU. Echter, het kan voorkomen dat afspraken niet gehaald worden. Bijvoorbeeld, wanneer het behalen van afgesproken resultaten niet haalbaar blijkt te zijn, of gewoonweg niet lukt. Volgens sommige respondenten heeft dit te maken met onkunde en niet met onwil. Anderen ervaren dit weer als opportunistisch gedrag. Op deze manier ontstaat er wantrouwen.

Ook staan de tussentijdse uitkomsten onder druk wanneer de nadruk in het project ligt op het behalen van resultaten. Het inbrengen van leermomenten en successen als feedback in het samenwerkingsproces kan een positief effect hebben op de strategische planning, en een succesvollere samenwerking als resultaat hebben. Echter, wordt er nu vooral gestuurd op het behalen van afgesproken resultaten waardoor er weinig tijd en energie wordt gestoken in het identificeren van leermomenten en successen.

5.3.3 Conclusie

Hoewel de resultaatgerichte sturing niet zo strikt aanwezig is als het in de NPM stroming wordt uitgelegd, blijkt de focus op resultaat wel een grote invloed te hebben. De vraag is of dit anders zou kunnen worden georganiseerd door de EU wanneer zij verantwoordelijk blijft voor een goede inzet van de subsidie. In tabel 13 is een overzicht te vinden van de kenmerken waar deze sturing invloed op heeft.

Tabel 12: Overzicht invloed resultaatgerichte sturing op innovatie en sturing

De invloed van resultaatgerichte sturing op innovatie en samenwerking	
Innovatie	Samenwerking
<ul style="list-style-type: none"> □ Aanwenden nieuwe middelen □ Aanwenden nieuwe instrumenten □ Evalueren andere waarden 	<ul style="list-style-type: none"> □ Vertrouwen □ Tussentijdse uitkomsten

5.4 Het effect van een focus op inter-organisatorische relaties en proces

Tegenwoordig legt veel bestuurskundige literatuur de nadruk op horizontale relaties tussen organisaties en bestaat er meer aandacht voor procesmatige sturing. Wanneer de focus ligt bij het proces, is er in de samenwerking meer ruimte voor flexibiliteit, feedback en adaptiviteit. Een samenwerking met een innovatief karakter zoals de Triple Helix samenwerking in het Rotterdamse consortium, is dus gebaat bij procesmatige sturing. Het inter-organisatorische karakter van het Rotterdamse consortium speelt al sterk in op deze nieuwe *governance* ideeën.

5.4.1 Innovatie

Het Rotterdamse consortium kan op papier omschreven worden als een Triple Helix samenwerking. Veel respondenten van de Gemeente Rotterdam ervaren dit als een innovatieve vorm van samenwerking. Kenmerken van deze vorm van innovatie staan onder druk omdat nog maar een klein deel van de Gemeente Rotterdam met dergelijke inter-organisatorische relaties bezig is, en er dus een constante strijd is met de status quo. Uit de bevindingen blijkt dat bijna alle werkzaamheden bij de Gemeente Rotterdam zijn ingericht op projecten, en dat projectmatig werken daarom ook de standaard is. Echter, experts van de Gemeente Rotterdam stellen dat er steeds meer aandacht is voor inter-organisatorische samenwerkingen, omdat het besef er is dat vraagstukken vaak grensoverschrijdend zijn. Desalniettemin, blijft het voor de overheid lastig om dergelijke inter-organisatorische samenwerkingen in te passen in de huidige organisatie.

Verder blijkt het aanwenden van nieuwe middelen voor de Gemeente Rotterdam op een aantal punten moeilijk. Een EU subsidieproject is binnen de Gemeente Rotterdam een uitzondering, en botst daarmee met het bestaande systeem. Zo vermeldt een respondent van de Gemeente Rotterdam dat zij het subsidiegeld voor de partners niet konden overmaken omdat er geen offerte geschreven was (R1). Verder zijn traditioneel gezien producten of diensten die opgeleverd worden na een project het eigendom van de Gemeente Rotterdam. In het RUGGEDISED project zijn er ook tal van andere partners eigenaar, dus hoe waarborg je dan de maatschappelijke functie van dergelijke *smart solutions*. Hoewel deze punten door de experts van de Gemeente Rotterdam als een spanningsveld worden gezien, blijkt uit de interviews met de respondenten uit het Rotterdamse consortium dat zij dit niet op deze manier ervaren. Zoals al eerder is genoemd, is de beslissingsbevoegdheid gelijk voor iedere partner binnen het Rotterdamse consortium, en ervaren zij dit ook als een grote meerwaarde.

Respondenten uit het bedrijfsleven en kennisinstellingen geven aan dat het grensoverschrijdende karakter van het RUGGEDISED project belangrijk is voor het uitbreiden van het netwerk. Respondenten omschrijven dit als een meerwaarde omdat goede relaties met de Rotterdamse partners en de Gemeente Rotterdam ook voor toekomstige projecten en samenwerking van pas kunnen komen. Kortom, binnen het Rotterdamse consortium is er een duidelijke focus op inter-organisatorische relaties. Partners ervaren deze samenwerking als een positief effect op hun netwerk en vertrouwen erop dat in de toekomst dergelijke samenwerkingen beter kunnen verlopen; omdat er al ervaring is met partners uit eerdere samenwerkingen.

5.4.2 Samenwerking

Een van de belangrijkste resultaten van dit onderzoek is dat de samenwerking in het Rotterdamse consortium lijdt aan een gebrek aan goede procesmatige sturing. Dit beïnvloedt veel kenmerken van een samenwerkingsproces negatief. Als gevolg ligt de nadruk in het Rotterdamse consortium niet op het innovatief samenwerkingsproces maar op een project met innovatieve oplossingen als resultaat. Dit is een fundamenteel verschil. Sommige respondenten geven aan dat het RUGGEDISED project op bepaalde vlakken nog steeds wordt uitgevoerd als een traditioneel project. Zo zijn er periodieke overleggen om iedereen op de hoogte te stellen van de voortgang, maar is iedereen verder bezig met zijn eigen taken binnen het project.

Om te beginnen, geven de respondenten aan dat ze elkaar voldoende zien in formele setting. Echter, benadrukken de respondenten wel dat er tijdens deze overleggen niet actief gezocht wordt naar gezamenlijke winsten en kansen. Verder blijken informele ontmoetingen waardevoller te zijn voor het vertrouwen en het gedeelde begrip van de partners. Daarbij stellen twee respondenten dat het voor het samenwerkingsproces positief was geweest als voorafgaand aan de samenwerking intensief met elkaar was overlegd over deze gezamenlijke winsten en kansen. Een betere sturing op het kenmerk face-to-face dialoog zal dan ook het vertrouwen, de betrokkenheid en het gedeelde begrip positief beïnvloeden.

Het bouwen van vertrouwen is voor sommige partners lastig gebleken omdat er de afgelopen 18 maanden veel momenten zijn geweest om de ander te wantrouwen. Opvallend is dat specifiek deze partners ook richting en sturing missen in de samenwerking, zo blijkt uit de interviews. Daarnaast kan procesmatige sturing ook bijdragen aan een hogere betrokkenheid in het project. Het blijkt dat veel partners zich niet verantwoordelijk voelen voor het

eindresultaat, maar alleen voor hun eigen *smart solution*. De partners geven aan dat ze geen gezamenlijk belang nodig hebben om het project te laten slagen. Voor het verloop en het gedeelde begrip is het wel belangrijk elkaars belang te kennen en te begrijpen. Bij een duidelijke sturing op het proces ligt de nadruk ook op deze elementen. Hetzelfde geldt voor het sturen op tussentijdse uitkomsten. Hoewel er genoeg tussentijdse uitkomsten zijn, wordt er met de successen en leermomenten op dit moment weinig gedaan.

5.4.3 Conclusie

De focus op inter-organisatorische relaties groeit sterk. Zowel bij de Gemeente Rotterdam als de EU is het duidelijk dat er door een groeiende groep wordt ervaren dat dit belangrijk is om toekomstige vraagstukken te adresseren. Echter, nu worden er inter-organisatorische relaties aangegaan zonder dat hier organisatorisch ruimte voor is binnen de overheid. Dit maakt het voor de ambtenaren een moeizaam project, omdat er intern tal van barrières aanwezig zijn. Dit heeft een duidelijk effect op het samenwerkingsproces. Tabel 14 geeft een overzicht van de kenmerken van innovatie en samenwerking die worden beïnvloed door NPG kenmerken.

Tabel 13: Overzicht invloed van focus op inter-organisatorische relaties en proces op innovatie en samenwerking

Invloed van focus op inter-organisatorische relaties en proces op innovatie en samenwerking	
Innovatie	Samenwerking
<ul style="list-style-type: none"> □ Grensoverschrijdend vraagstuk □ Aanwenden nieuwe middelen □ Aanwenden nieuwe instrumenten □ Beslissingsbevoegdheid 	<ul style="list-style-type: none"> □ Face-to-face dialoog □ Vertrouwen □ Betrokkenheid □ Gedeeld begrip □ Tussentijdse uitkomsten

VI. CONCLUSIES

In dit hoofdstuk zal de beantwoording van de hoofdvraag centraal staan. In deze conclusie zullen de belangrijkste resultaten van dit onderzoek worden gepresenteerd. In het volgende hoofdstuk zal op deze resultaten gereflecteerd worden en zullen er gerichte aanbevelingen aan de Gemeente Rotterdam gedaan worden. In dit onderzoek is gekeken naar de invloed van institutionele kenmerken van de overheid op de innovatieve samenwerking in het Rotterdamse consortium van het RUGGEDISED project. De innovatieve samenwerking kenmerkt zich als een Triple Helix verband, omdat de overheid, het bedrijfsleven en kennisinstellingen de handen ineen hebben geslagen. De hoofdvraag die centraal heeft gestaan in dit onderzoek is:

‘Hoe beïnvloeden institutionele kenmerken van de overheid de innovatie en samenwerking in Triple Helix verband in het RUGGEDISED project?’

Om een antwoord op deze vraag te kunnen formuleren zijn er interviews afgenomen met partners uit het Rotterdamse consortium van het RUGGEDISED project, en experts van de Gemeente Rotterdam, die zich dagelijks bezighouden met soortgelijke innovatieve samenwerkingen.

Uit het empirische onderzoek blijkt dat een aantal institutionele kenmerken de samenwerking en innovatie in het project beïnvloeden. Er kan geconcludeerd worden dat bij zowel de EU als de Gemeente Rotterdam kenmerken uit het traditionele PA model een grote invloed hebben op het Rotterdamse consortium. De invloed van NPM kenmerken is minder aanwezig, al ervaart het Rotterdamse consortium wel een duidelijke sturing op resultaat van de EU. Vanwege de aanwezigheid van deze kenmerken blijken NPG kenmerken maar gedeeltelijk een positieve bijdrage te leveren aan de innovatieve samenwerking.

Uit de resultaten blijkt dat de complexiteit van deze samenwerking gedeeltelijk ontstaat door een combinatie van PA kenmerken bij de EU en de Gemeente Rotterdam. Hoewel de samenwerking in het Rotterdamse consortium als horizontaal kan worden beschouwd bestaat er een top-down controle, ingevuld door de EU. De EU en haar subsidieregeling belemmert de samenwerking, en is tevens de reden waarom partijen samenwerken. Uit het onderzoek blijkt dat de partners zonder deze subsidie nooit op deze schaal hadden samengewerkt. Echter, de regels, eisen en administratieve procedures bij de EU hebben als effect dat partners achter de feiten aanlopen en te weinig tijd hebben om zich daadwerkelijk op de innovatieve samenwerking te richten.

Daarnaast blijkt verkokering bij de Gemeente Rotterdam de innovatieve samenwerking op verschillende manieren te beïnvloeden. Allereerst passen de silo's van de Gemeente Rotterdam niet bij het grensoverschrijdende karakter van deze samenwerking. Dit heeft als resultaat dat het voor ambtenaren meer energie kost om het project, en het innovatieve karakter, bij de leidinggevende te verantwoorden. Daarnaast is er geen duidelijke en passende plek voor dit project in de huidige organisatiestructuur; grensoverschrijdende vraagstukken passen namelijk niet goed in een verkokerde organisatie. Door verkokering bij de Gemeente Rotterdam vindt er minder afstemming plaats tussen de verschillende afdelingen en ervaren bedrijven de Gemeente Rotterdam als een organisatie met meerdere belangen, waardoor het risico dat de gemaakte investeringen niet in toekomstige projecten gebruikt worden groter wordt.

Verder blijken ook regels en procedures de innovatieve samenwerking van het Rotterdamse consortium te beïnvloeden. Als gevolg van het *accountability* principe bij de EU wordt het innovatieve vermogen van het Rotterdamse consortium belemmerd. De flexibiliteit van de samenwerking wordt beperkt, en daarbij kost het opvolgen van deze regels en procedures veel tijd en energie, ook omdat veel partners geen eerdere Europese ervaring hebben. Regels en procedures bij de Gemeente Rotterdam zijn ook nog onvoldoende ingericht op grensoverschrijdende innovatieve samenwerking. Vooral het aanbestedingsrecht blijkt belemmerend te zijn. De overheid verlangt van bedrijven dat ze grote investeringen doen in innovatieve projecten zoals RUGGEDISED. Bedrijven geven aan dat de onzekerheid die de Gemeente Rotterdam biedt als het gaat om toekomstige projecten hen weerhoudt van het maken van deze grote investeringen. Het gelijkheidsbeginsel dat ten grondslag ligt aan het aanbestedingsrecht maakt dat investeringen gemaakt in het verleden belemmerend kunnen zijn voor toekomstige aanbestedingen.

De resultaatgerichte sturing vanuit de EU heeft ook een invloed op het Rotterdamse consortium. Door periodieke controlemomenten, uitgevoerd door de EU, is het Rotterdamse consortium erop gericht deadlines te halen en continu bezig de beloofde resultaten te kunnen presenteren. Dit staat haaks op de zoektocht die past bij een innovatief proces. Als resultaat is er minder aandacht voor kennisontwikkeling en -uitwisseling en het betrekken van de juiste stakeholders. Dit NPM kenmerk staat sterk in verband met de PA kenmerken omtrent het *accountability* principe.

De institutionele kenmerken die hierboven zijn beschreven hebben op de innovatie en de samenwerking van het Rotterdamse consortium een negatieve invloed. De focus op inter-

organisatorische relaties die bij de partners uit het Rotterdamse consortium sterk aanwezig is, is voor de Gemeente Rotterdam niet vanzelfsprekend. NPG kenmerken hebben nog geen aantoonbare plek bij de Gemeente Rotterdam. Dit belemmert het Rotterdamse consortium op een aantal punten. Het feit dat dit project een uitzondering is bij de Gemeente Rotterdam zorgt ervoor dat de verantwoording van het project meer energie en tijd kost van de medewerkers. Desalniettemin, blijkt uit de interviews met de experts dat de overheid een groeiende aandacht heeft voor dergelijke grensoverschrijdende samenwerkingen. Het feit dat hier op dit moment nog te weinig aandacht aan wordt besteed blijkt uit het gemis van een adequate procesmatige sturing. Niet-publieke partners uit het Rotterdamse consortium geven aan dat procesmatige sturing ontbreekt. Uit de interviews blijkt dat ook een horizontale samenwerking vraagt om leiderschap en procesmatige sturing. Verkokering bij de Gemeente Rotterdam zorgt ervoor dat het Rotterdamse consortium minder flexibel is om de juiste mensen op het juiste moment te betrekken bij het project. Het feit dat veel werk bij de Gemeente Rotterdam projectmatig verloopt, maakt dat het minder ervaring heeft in het procesmatig sturen van vraagstukken.

Om terug te komen op de hoofdvraag blijken institutionele kenmerken zeker een invloed te hebben op zowel de innovatie als de samenwerking in het Rotterdamse consortium. De EU beïnvloedt voornamelijk de innovatie van het RUGGEDISED project. Uit de interviews blijkt dat het speelveld van de partners al gedeeltelijk door de EU is geschetst waardoor de flexibiliteit binnen het project beperkt is. Hoewel kennisontwikkeling en -uitwisseling een grote meerwaarde zou moeten zijn van een Triple Helix samenwerking, blijkt niet uit de interviews dat deze meerwaarde ten volste wordt benut. Institutionele kenmerken van de Gemeente Rotterdam hebben vooral invloed op het samenwerkingsproces. Zo mist er procesmatige sturing en blijken regels en procedures bij de overheid niet te passen bij dergelijke samenwerkingen. Hoewel dit ook innovatie belemmert heeft het voornamelijk invloed op het vertrouwen van de partners in de Gemeente Rotterdam.

Een Triple Helix samenwerking, zoals het Rotterdamse consortium omschreven kan worden, vraagt om een intentie om met elkaar een expeditie te starten. Een expeditie kenmerkt zich als reis dat nog niet in zijn volledigheid is uitgestippeld omdat nog onduidelijk is wat er onderweg op het pad komt. Een samenwerking waarbij het proces nog niet in zijn geheel vast staat vergroot de kans om innovatie omdat partijen flexibeler zijn. Het aansturen van een dergelijke expeditie is een belangrijke uitdaging voor de Gemeente Rotterdam een vraag van de EU een faciliterende rol.

VII. AANBEVELINGEN EN REFLECTIE

Op basis van de conclusies uit hoofdstuk 6 zullen in dit laatste hoofdstuk gerichte aanbevelingen gedaan worden. Deze aanbevelingen richten zich specifiek op de Gemeente Rotterdam en hoe zij in de toekomst vaker in Triple Helix verbanden kan samenwerken. Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op de analyse uit hoofdstuk 5 en bevatten ook aanvullende bevindingen uit de interviews met experts van de Gemeente Rotterdam. Vervolgens zal ook gereflecteerd worden op het onderzoeksproces en de onderzoeksresultaten. Er zal hierbij gekeken worden naar de kwaliteit van de theorie, methodologie en de analyse.

7.1 Bewustwording implicaties subsidie

Uit het onderzoek blijkt dat de subsidie van de Europese Unie de aanleiding is geweest om met partners uit Rotterdam samen te werken in Triple Helix verband. Deze innovatieve vorm van samenwerking biedt veel mogelijkheden wanneer het gaat om grensoverschrijdende vraagstukken. Subsidie lijkt een goed middel om een dergelijke samenwerking van de wal af te roeien. Toch stellen experts van de Gemeente Rotterdam dat financiering niet leidend moet zijn voor een samenwerking, maar juist de intrinsieke motivatie om gezamenlijk een bepaald vraagstuk aan te vliegen. Met de juiste partners kan dan gekeken worden naar welke middelen nodig zijn om dit vraagstuk te kunnen adresseren. Wanneer blijkt dat er extra financiering nodig is kan er gekeken worden naar subsidiemogelijkheden. In het RUGGEDISED project heeft dit traject andersom plaatsgevonden. Er was een Europese subsidie beschikbaar en vervolgens is er gekeken naar partners die aan het project wilden meewerken. Dit subtiele verschil in volgorde zorgt ervoor dat de partners uit het RUGGEDISED project deels gebonden zijn aan de doelstellingen van de EU. Uit het onderzoek blijkt dat dit een negatief effect heeft op het innovatieve vermogen van de samenwerking.

Hoewel uit het onderzoek duidelijk naar voren komt dat het zonder de subsidie van de EU überhaupt niet tot een samenwerking was gekomen, is het de aanbeveling waard om naar de benodigde instrumenten te kijken die nodig zijn voor bepaalde vraagstukken alvorens subsidie aan te vragen. Wanneer de Gemeente Rotterdam eerst kijkt naar de instrumenten die zij nodig heeft om een bepaald vraagstuk te adresseren kan het op een veel effectievere manier innovatief samenwerken. Hierbij is niet de subsidie leidend voor de samenwerking, maar staat het vraagstuk centraal. De subsidie is dan geen top-down middel maar een bottom-up middel waardoor de subsidie beter aansluit bij de ideeën en plannen van de samenwerkende partijen.

7.2 Het belang van procesmatige sturing

Hiërarchische structuren bij de Gemeente Rotterdam bieden beperkingen voor een grensoverschrijdende samenwerking. Het project, dat bij de Gemeente Rotterdam is ondergebracht bij het Ingenieursbureau, mist procesmatige sturing. Door de technische insteek van de *smart solutions* is het ingenieursbureau in zekere mate passend. Echter, deze Triple Helix samenwerking vraagt naast technische kennis en kunde ook een duidelijke procesmatige sturing. In het RUGGEDISED project wordt nu sterk projectmatig gestuurd. Een projectmatige aanpak is actiegericht. Dit betekent dat aan de hand van duidelijke deadlines en afspraken stappen gemaakt worden.

Het is belangrijk om te begrijpen dat Triple Helix samenwerkingen en andere innovatieve vormen van samenwerking altijd een uitzondering op de regel zullen blijven. De bestaande hiërarchische structuur is daarmee voor traditionele projecten geen belemmering. Voor innovatieve samenwerkingsprojecten zou er een mogelijkheid moeten bestaan om buiten de bestaande hiërarchie om te kunnen samenwerken met partners over de grens. Hierdoor zijn ambtenaren minder gebonden aan de bestaande hiërarchie, en de bijbehorende regels omtrent projectmatig werken en is er meer vrijheid om procesmatig te sturen. Ook heeft het gebrek aan procesmatig sturen een negatieve invloed op kennisdelen en kennisontwikkeling, iets wat innovatieve samenwerking juist kenmerkt.

Uit het onderzoek blijkt dat deze procesmatige sturing van de Gemeente Rotterdam wordt verwacht. Op dit moment werkt iedere partner afzonderlijk van elkaar aan zijn eigen *smart solution*. Bij een procesmatiger ingestoken samenwerking ligt de focus meer op feedbackmomenten en ligt het proces nog niet volledig vast. Op deze manier blijft de samenwerking flexibel en adaptief, wat een positieve weerslag zal hebben op het innovatieve vermogen van de samenwerking. Wanneer een project meer procesmatig gestuurd wordt, kunnen de juiste mensen op het juiste moment betrokken worden.

Een expert van de Gemeente Rotterdam stelt dat voor dergelijke projecten een innovatiepool moet bestaan die buiten de huidige organisatiestructuur van de Gemeente Rotterdam om bestaat. Volgens deze expert is een innovatiepool een middel om vraagstukken op integrale wijze te benaderen zonder daarbij gebonden te zijn aan specifieke silo's bij de Gemeente Rotterdam. De organisatiestructuur van de Gemeente Rotterdam bestaat uit verschillende silo's met ieder een eigen takepakket. Echter, voor integrale vraagstukken waar grensoverschrijdende

samenwerking belangrijk is, zorgen de aparte silo's voor een extra complexiteit. Voor specifiek deze projecten en trajecten zou een pool kunnen bestaan waar niet een specifieke directeur of wethouder aan het roer staat. Afhankelijk van het type project worden de juiste mensen betrokken, en wordt het project en de mensen gefinancierd met budget uit deze pool en niet met budget uit een specifieke silo. Wanneer een dergelijke pool bestaat kan er worden samengewerkt zonder dat er al piketpaaltjes moeten staan die het te bewandelen pad uitstippelen.

7.3 Speciale regels voor innovatieve projecten

Uit het onderzoek blijkt dat vooral regels rondom het aanbestedingsrecht de samenwerking tussen de overheid en het bedrijfsleven belemmeren. Bedrijven zijn er op dit moment niet zeker van dat investeringen die zij doen om innovatie op gang te helpen ook in de toekomst commerciële kansen generen. Het gelijkheidsbeginsel ziet erop toe dat partijen evenveel kennis hebben omtrent een bepaalde aanbesteding. Verder roept Triple Helix samenwerking vragen op over het eigendom van bepaalde zaken. Ook in het Rotterdamse consortium ontstaan er vragen over wie de eigenaar van de data is die de *smart solutions* zullen generen na afloop van het project.

Volgens een expert van de Gemeente Rotterdam belemmeren dergelijke regels innovatie omdat bedrijven het idee hebben maar één keer te kunnen verdienen aan een investering. Hierdoor zijn bedrijven minder geneigd om grote investeringen te doen, en verwachten zij van de overheid een zekere mate van staatsteun. De huidige regels en procedures rondom eigendomsrecht en aanbestedingsrecht zijn geënt op projectmatig werken, waarin de overheid optreedt als opdrachtgever. Een aanbeveling is dan ook om speciale regels te ontwikkelen die specifiek gericht zijn op innovatieve samenwerkingen. Op dit moment is de Gemeente Rotterdam ook aan het experimenteren teneinde een juridisch kader te scheppen en regels op te stellen, gericht op innovatieve samenwerkingen. Concrete ervaringen rondom het RUGGEDISED project kunnen als voorbeeld dienen om aan deze kaders invulling te geven.

7.4 Discussie en reflectie

Afsluitend aan dit onderzoek wordt gereflecteerd op het onderzoeksproces en de onderzoeksresultaten. Hierbij wordt gekeken naar de kwaliteit van de theorie en gebruikte methoden. Als laatste zal de kwaliteit van de analyse worden besproken.

Voor dit onderzoek zijn institutionele kenmerken gedestilleerd uit dominante bestuurskundige stromingen. Er is veel literatuur beschikbaar omtrent deze stromingen wat heeft geleid tot duidelijk geformuleerde institutionele kenmerken. Het combineren van de verschillende kenmerken uit verschillende stromingen in een onderzoek is logisch vanuit de theorie dat verschillende stromingen een sediment achterlaten bij de overheid. Vervolgens is er gekozen om niet de theorie naar Triple Helix te gebruiken maar theorieën naar innovatie en samenwerking om de institutionele kenmerken te toetsen. De combinatie van de twee concepten zijn inherent verbonden aan het Triple Helix model, maar bieden tevens duidelijkere kenmerken om het onderzoek op te richten. De theorie naar institutionele kenmerken is extensief maar heeft, naast de sedimentatie theorie van Christenen en Laergreid (2010), weinig aandacht voor het feit dat deze kenmerken door elkaar bestaan binnen de publieke organisatie. Zo blijken kenmerken van het PA model nog sterk aanwezig binnen de publieke organisatie. Zowel bij de Gemeente Rotterdam als de EU zijn PA kenmerken sterk aanwezig. NPM kenmerken en NPG kenmerken zijn veelal een aanvulling op de traditionele organisatie in plaats van een vervanging.

Er is gekozen voor een duidelijke theoretische splitsing tussen samenwerking en innovatie in dit onderzoek. Echter, zo blijkt uit de data, hebben de kenmerken van *collaborative governance* en *governance* innovatie ook weer invloed op elkaar. Zo blijkt onder andere dat het gebrek aan procesmatige sturing invloed heeft op het vertrouwen van de partners in het project. Dit is nadelig voor de kwaliteit van de analyse. Het is moeilijker de invloed van institutionele kenmerken op het vertrouwen te meten als ook kenmerken van innovatie dit kenmerk beïnvloeden. Daarnaast blijkt het onderscheid tussen *governance* innovatie en productinnovatie moeilijker te zijn dan alvorens gedacht. Respondenten spreken in de interviews zowel over de innovatieve oplossingen die zij ontwikkelen, als de innovatiever samenwerking. Soms is het niet duidelijk over welk fenomeen zij het hier hebben. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat innovatieve samenwerkingen zoals een Triple Helix verband vaak het doel hebben om innovatieve producten of diensten te ontwikkelen. De innovatie samenwerking is hiermee het middel om een innovatief doel te dienen. Verder richt zich de theorie rondom Triple Helix verbanden zich sterk op de meerwaarde van kennisontwikkeling en -uitwisseling. Hoewel deze elementen in de *governance* innovatie literatuur en de literatuur omtrent *collaborative governance* minder expliciet genoemd worden, blijkt uit de interviews wel dat dit een belangrijk onderdeel van de samenwerking is. De

meerwaarde van kennisontwikkeling en -uitwisseling wordt door de respondenten wel onderkent, maar wordt niet als zodanig gemeten.

De theoretische concepten zijn getoetst in de praktijk. Het RUGGEDISED project leent zich goed voor een dergelijk onderzoek. Er kan worden beargumenteerd dat semigestructureerde interviews een goed middel zijn om deze hoofdvraag te beantwoorden. Het onderzoek is kwalitatief van aard en de respondenten zijn een goede afspiegeling van de partners betrokken in de Triple Helix samenwerking. Toch is er een kanttekening te plaatsen. Hoewel het een Triple Helix samenwerking betreft tussen het bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheid, zijn er maar twee respondenten van kennisinstellingen geïnterviewd. Afgezet tegen 4 respondenten van de Gemeente Rotterdam, en 5 respondenten vanuit het bedrijfsleven, is dit aantal weinig. Echter, moet hierbij gezegd worden dat ook de respondenten aangeven de invloed van kennisinstellingen maar op beperkt voelen. Daarbij is de verdeling van de respondenten tussen kennisinstellingen, de Gemeente Rotterdam en het bedrijfsleven wel een goede afspiegeling van de aanwezigen bij de periodieke overleggen.

Uit het onderzoek blijkt ook dat er maar geringe aandacht is binnen het Rotterdamse consortium op kennisdelen en kennisontwikkeling. Voor de betrouwbaarheid van dit onderzoek is het tevens nadelig dat er maar één onderzoeksmethode is gebruikt. De intentie was om ook overleggen te observeren maar in de praktijk bleek dit niet mogelijk. In het tijdsbestek van 6 maanden hebben er maar twee periodieke overleggen plaatsgevonden waar het Rotterdamse consortium in zijn geheel bij aanwezig was. De zomervakantie speelde hierbij ook een rol. Deze observaties waren te gering om als data te kunnen fungeren in dit onderzoek. De semigestructureerde interviews en de veelheid aan kenmerken hebben er ook toe geleid dat niet uit alle interviews ieder kenmerk uitvoerig is besproken. Er kan ook voor worden gepleit dat deze kenmerken nu eenmaal minder belangrijk worden geacht door de respondenten, maar het levert daarbij ook een beperking voor de generaliseerbaarheid van de interviews.

De belangrijkste reflectie op dit onderzoek is de externe validiteit. De keuze voor een enkelvoudige casestudy met interviews als onderzoeksmethode maakt de generaliseerbaarheid van de conclusies in dit onderzoek beperkt. De keuze voor een enkelvoudige casestudy komt echter voort uit het doel om voor de Gemeente Rotterdam inzichtelijk te krijgen welke institutionele kenmerken binnen de Gemeente Rotterdam belemmerend zijn voor innovatieve samenwerking. Het feit dat het RUGGEDISED project zich kenmerkt als een innovatieve

samenwerking verklaart ook waarom er weinig andere vergelijkbare cases zijn bij de Gemeente Rotterdam. Het betreft een unieke samenwerking.

In het kort heeft dit onderzoek in kaart gebracht welke institutionele kenmerken van invloed zijn op de innovatieve samenwerking in het RUGGEDISED project. Er kan worden geconcludeerd dat de EU een grote invloed heeft op het project maar dat de Gemeente Rotterdam deze invloed kan beperken door zelf een grotere procesmatige en regisserende rol in te nemen.

LITERATUUR

- Aboutaleb, A. [RUGGEDISED EU]. (2017, 14 augustus). *RUGGEDISED Mayor Aboutaleb Introductory Speech Nov16*. [YouTube]. Geraadpleegd via <https://www.youtube.com/watch?v=XwhT7d5Q0-w>.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.
- Bekkers, V., Tummers, L., Voorberg, W. (2013). *From public innovation to social innovation in the public sector: A literature review of relevant drivers and barriers*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam Paper to be presented at EGPA 2013 Conference.
- CBS. (2017). *ICT, kennis en economie 2017*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd op 04-09-2018 via [ww. CBS.nl](http://ww.cbs.nl).
- Christensen, T. & Laegreid, P. (2010). Complexity and hybrid public administration – theoretical and empirical challenges. *Public Organization Review*, 11(4), 407-423.
- Damanpour, F., & Schneider, M. (2006). Phases of the adoption of innovation in organizations: effects of environment, organization and top managers 1. *British journal of Management*, 17(3), 215-236.
- Dunleavy, P., Margetts, H. Bastow, S., Tinkler, J. (2006). New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 16(3), 467-494.
- EIP-SCC. (2017). *European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities*. Geraadpleegd op 14-06-2018 via <https://eu-smartcities.eu/sites/default/files/2017-08/EIP-SCC%20Brochure.pdf>
- Etzkowitz, H. (2008). *The Triple Helix: university-industry-government innovation in action*. 1^e editie. New York: Routledge.
- Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. (1995). The Triple Helix-University-industry-government relations: A laboratory for knowledge based economic development. *EASST Review*, 14(1), 14-19.

- 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.
- European Union. (2016). *Urban Europe – statistics on cities, towns and suburbs*. 2016 editie. Luxembourg: Publications office of the European Union.
- European Commission. (2014). *Horizon 2020 in Brief*. Luxembourg: Publications office of the European Union. Geraadpleegd op 29-08-2018 via https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/H2020_inBrief_EN_FinalBAT.pdf
- Hart van Zuid (2017). *Ambitie*. Geraadpleegd op 25-4-2018 via <http://www.hartvanzuidrotterdam.nl/plan/ambitie/>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*. 69(1), 3-19.
- Hughes, O. E. (2003). *Public management & administration*. 3^e editie. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Jacobs, D. (1999). Van Dale en de Kenniseconomie. *NRC*, 28-10-1999. Geraadpleegd op 29-08-2018 via <https://www.nrc.nl/nieuws/1999/10/28/van-dale-en-de-kenniseconomie-7468172-a821762>.
- Klijn, E. & Koppenjan, J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. 1^e editie. New York: Routledge.
- Klijn, E. H., Steijn, B., & Edelenbos, J. (2010). The impact of network management on outcomes in governance networks. *Public administration*, 88(4), 1063-1082.
- Kooiman, J. (1999). Social-political governance: overview, reflections and design. *Public Management an international journal of research and theory*, 1(1), 67-92.
- Koppenjan, J. (2012). *Het verknijpte bestuur* [Oratie]. Den Haag: Eleven International Publishing.

- Leydesdorff, L.A., Etzkowitz, H. (1996). Emergence of a Triple Helix of university—industry—government relations. *Science and public policy*, 23(5), 279-286.
- Moore, M., & Hartley, J. (2008). Innovations in governance. *Public management review*, 10(1), 3-20.
- NL Smart City Strategie, the future of living. (2017). Den Haag: Rehms Druck. Geraadpleegd op 14-06-2018 via https://www.thehaguesecuritydelta.com/media/com_hsd/report/114/document/NL-Smart-City-Strategie-.pdf.
- Osborne, S. P., & Brown, L. (2011). Innovation, public policy and public services delivery in the UK. The word that would be king? *Public Administration*, 89(4), 1335-1350.
- Osborne, S.P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*. 8(3), 377-387.
- 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.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*. 44(4), 652-667.
- Rogers, E. M. (2003). *The diffusion of innovations*. 5^e editie. Free Press: New York.
- RUGGEDISED (2017). *RUGGEDISED: Smart cities creator* [Press release]. Geraadpleegd op 25-4-2018 via <http://www.ruggedised.eu/project/press-corner/>.
- Ruggedize. (2012). Via dictionary.com. Geraadpleegd op 31-08-2018 via <https://www.dictionary.com/browse/ruggedised>.
- Ruuska, I., & Teigland, R. (2009). Ensuring project success through collective competence and creative conflict in public–private partnerships—A case study of Bygga Villa, a Swedish Triple Helix e-government initiative. *International Journal of Project Management*, 27(4), 323-334.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2011). Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. *Administration and Society*. 43(8), 842-868.

- Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. Londen: Sage Publications.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2014). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights*. New York: United Nations.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2010). *Designing a research project*. 2^e Editie. Den Haag: Eleven International Publishing.
- Vries, H. de, Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public administration*, 94(1), 146-166.
- Walker, R. M. (2014). Internal and External Antecedents of Process Innovation: A review and extension. *Public Management Review*, 16(1), 21-44.
- Yin, R. K. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. 3^e editie. Londen: Sage Publications

BIJLAGE A: Overzicht interview respondenten & experts

Tabel 14: Overzicht interviewrespondenten en -experts

Organisatie	Functie	Respondent
Gemeente Rotterdam	Projectleider WP2	R1
Gemeente Rotterdam	Programma manager Digitale Stad	R2
Gemeente Rotterdam	Technisch coördinator WP2	R3
Gemeente Rotterdam	Projectmanager Thermal Smart Grid	R4
Ballast Nedam-Heijmans	Projectdirecteur HvZ	R5
Eneco	Projectleider	R6a
	Projectleider Thermisch Smart Grid	R6b
Eneco	Programmamanager	R7
RET	Senior Advisor Business, ontwikkeling en duurzaamheid	R8
Future Insight	CCO	R9
KPN	Subsidie coördinator	R10a
	Projectleider	R10b
RSM Erasmus	Business director	R11
TNO	Senior Researcher	R12
Organisatie	Functie	
Gemeente Rotterdam	Strategisch adviseur	E1
Gemeente Rotterdam	Adviseur innovatie	E2
Gemeente Rotterdam	Procesmanager innovatie	E3

BIJLAGE B: Interviewleidraad

- Toestemming vragen voor opname.
- Doel onderzoek bespreken: Dit onderzoek heeft als doel de samenwerking tussen de verschillende partners uit WP2 te analyseren, om zo te identificeren waar mogelijke kansen of belemmeringen voor soortgelijke samenwerkingen in de toekomst liggen.

Inleiding

- Wat is uw functie binnen het RUGGEDISED project?
- Waarom is uw organisatie betrokken bij het RUGGEDISED project, wat is uw motivatie?
- Wat is volgens u de belangrijkste reden dat partijen nog steeds in deze samenwerking zitten?

Institutionele kenmerken

- Elke organisatie, en zeker ambtelijke organisaties, kent een hiërarchische structuur. Op welke manier heeft u in uw functie binnen het RUGGEDISED te maken met hiërarchie? Welk effect heeft deze hiërarchie denkt u op het RUGGEDISED project (doorvragen over efficiëntie en effectiviteit)?
- Op welke wijze moet u verantwoording afleggen over uw werkzaamheden binnen het RUGGEDISED project? Naar wie moet deze verantwoording worden afgelegd?
- Op welke wijze beïnvloeden de regels en procedures die bestaan bij de gemeente uw werkzaamheden bij het project en hoe uit zich dit dan?
- Op welke manier past het RUGGEDISED project bij de politieke koers van de stad Rotterdam (Europa, thema's als leefbaarheid)? En in hoeverre denkt u dat dit belangrijk is?
- Past het RUGGEDISED project bij de vraag uit de samenleving?
- Vaak is er vanuit de samenleving bepaalde behoefte aan verandering, bijvoorbeeld het verbeteren van de veiligheid en de leefbaarheid, in hoeverre beantwoordt het RUGGEDISED project dergelijke behoeften?
- Worden successen beloont bij het RUGGEDISED project of niet? En op welke manier gebeurt dit dan? En gebeurt dit überhaupt bij de gemeente?
- Zijn er bij het RUGGEDISED duidelijke doelstellingen die behaald moeten worden, en hoe wordt geëvalueerd hoe dit behaald is?

- Is er in het RUGGEDISED project sprake van verkokering, dat wil zeggen iedereen voert zijn toegewezen taken uit?
- Hoe zijn de taken verdeeld in RUGGEDISED, voert iedereen zijn eigen taken uit, of wordt er nauw samengewerkt?
- Welk effect denkt u dat het RUGGEDISED project heeft concurrentie positie van de stad of van de organisaties die er aan meewerken?
- Wat is de meerwaarde van een samenwerking zoals die bestaat in RUGGEDISED WP2?
- Op welke manier is de samenwerking in RUGGEDISED project kenmerkend voor de projecten van de gemeente, en op welke wijze wijkt het af?
- Op welke manier denkt u dat samenwerking met andere partners noodzakelijk is voor de gemeente?
- Op welke manier draagt de samenwerking in het RUGGEDISED project bij aan het adresseren van hedendaagse complexe vraagstukken

Innovatie

- Het doel van RUGGEDISED is natuurlijk het produceren van innovatieve oplossingen voor o.a. HvZ. Op welke wijze ervaart u de samenwerking in WP2 ook als een innovatief proces?
- In hoeverre typeert u de samenwerking in WP2 als een horizontale samenwerking, of is er sprake van een vorm van hiërarchie?
- Op welke wijze draagt de samenwerking in het RUGGEDISED project bij aan de te ontwikkelen *smart solutions*?
- Wat is de invloed van samenwerking in het RUGGEDISED project op de toegang tot arbeid, financiering en materialen?
- Op welke manier draagt de samenwerking in het RUGGEDISED project bij aan de mogelijkheid om individuen te laten participeren en andere actoren te mobiliseren om actief bij te dragen?
- Op welke manier kunnen partijen de besluitvorming in het RUGGEDISED project beïnvloeden?
- Op welke manier draagt de samenwerking bij aan de efficiënte en effectiviteit van het proces?
- Wat zijn andere waarden die door deze samenwerking behaald worden?

Samenwerking

- Hoe ervaart u de mate samenwerking in het RUGGEDISED project?
- Komt u vaak samen met de partijen uit WP2 en denkt u dat dit voldoende is?
- Op welke manier draagt dit bij aan het identificeren van jullie gezamenlijke winsten en kansen?
- Hebt u het idee dat alle partijen transparant zijn over hun belang of niet?
- Wat zijn voor u belangrijke factoren om partijen te vertrouwen, en zijn deze aanwezig in het RUGGEDISED project?
- Op welke manier bent u verantwoordelijk voor het uiteindelijke resultaat van het RUGGEDISED project, en voelt u zich ook verantwoordelijk?
- Wat is het gemeenschappelijke doel van het RUGGEDISED project?
- Wat is het doel dat u wilt behalen?
- Wat waren de successen die tijdens het RUGGEDISED project zijn behaald?
- Wat waren de leermomenten tijdens het RUGGEDISED project?
- Hoe beïnvloedt dit het verdere verloop van het project?