Krachtige flexibiliteit

De meerwaarde van flexibele, gemeentelijke netwerksamenwerkingen

Masterscriptie Publiek Management

Jasper Stoorvogel

Datum: 27-08-2017

Naam: Jasper Stoorvogel

Studentnummer: 5781752

Universiteit Utrecht

Eerste begeleider: Erna Ruijer

Tweede begeleider: Scott Douglas

Opleiding: Bestuurs-en Organisatiewetenschap

Master: Publiek Management (USBO)

Abstract

In dit onderzoek is er gekeken naar de meerwaarde van flexibiliteit bij publieke netwerken. Via documentenanalyse, participatieve observatie en interviews met onder andere beleidsmedewerkers van gemeenten, is er ingezoomd op twee beleidsdomeinen, mobiliteit en duurzaamheid. De casus die hiervoor is gebruikt is het regionale netwerk Utrecht10 (U10). Hieruit is gebleken dat er bij het mobiliteitsdomein niet flexibel wordt samengewerkt en bij het duurzaamheidsdomein wel. De vormen van meerwaarde die werden ervaren zijn wezenlijke uitkomsten, zoals concrete prestaties en kennisdeling, een gewaarborgde democratische legitimiteit en het flexibele design van het netwerk zelf. Een negatief aspect is de afwezigheid van doorzettingsmacht waardoor de uitvoering van concrete projecten gering is.

Voorwoord

Voor u ligt het eindresultaat van een half jaar onderzoek naar een enorm interessant netwerk. De U10, de organisatie waarbij ik mijn scriptie heb geschreven ben ik enorm dankbaar voor deze mogelijkheid. Daar heb ik de kans gekregen om heel veel te zien en mee te maken. Voor deze vrijheid en dit warme onthaal ben ik hen zeer dankbaar. Daarnaast wil ik graag mijn vriendin bedanken die meerdere malen intensief heeft meegelezen en mij heeft gesteund in het schijven van deze thesis. Tot slot heb ik erg veel te danken aan mijn scriptiebegeleider, Erna Ruijer, die mij in voor en tegenspoed, met praktische tips en fijne feedback, heef gemotiveerd om door te gaan. Erg veel dank voor al je tijd en moeite om mij door dit proces heen te begeleiden.

Ik wens iedereen veel plezier bij het lezen van deze scriptie.

Jasper Stoorvogel

Utrecht, 27-08-2017

Inhoudsopgave

1 Inleiding 4
1.1Aanleiding 4
1.2 Context 6
1.2.1 U10 Netwerk 6
1.2.2 Duurzaamheid 7
2.2.3 Mobiliteit 8
1.3 Probleemstelling 9
1.4 Doel- en vraagstelling 9
1.5 Relevantie 10
1.6 Leeswijzer 12
2 Theoretisch kader 13
2.1 Netwerken 14
2.2 Flexibele netwerken 19
2.3 Meerwaarde flexibele netwerken 22
2.4 Theoretisch model 26
2.5 Conclusie theoretische deelvragen 27
3 Methode 28
3.1 Onderzoeksstrategie 28
3.2 Beleidsmedewerker 29
3.3 Caseselectie 30
3.4 Dataverzameling 31
3.5 Dataverwerking 34
3.6 Operationalisatie 35
3.7 Kwaliteitscriteria 35
4 Resultaten 38
4.1 Verkennende fase 38
4.2 Verdiepende fase 50
4.2.1 Mobiliteit 50
4.2.2 Duurzaamheid 58
4.3 Conclusie resultaten 65
4.4 Beantwoording empirische deelvragen 66
5 Analyse 68
5.1 Verklaring van verschillen 68
5.2 Analyse met literatuur 69
6 Conclusie en discussie 76
Beantwoording hoofvraag 76
Bijlagen 80
Literatuurlijst 80

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding

"Bewoners stimuleren tot energiebesparing in de bestaande koopwoningen", dat is het doel van het programma U-Thuis, een gezamenlijk programma van 15 gemeenten uit het U10 netwerk in de regio Utrecht. De Utrechtse gemeenten hebben gezamenlijk een E-loket opgericht waar huiseigenaren informatie kunnen vinden over het verduurzamen van hun woning. Daarnaast worden er vanuit U-thuis cursussen gegeven over energiebesparing en zijn er energieambassadeurs getraind. Deze opgave is uitermate geschikt om als gemeenten samen op te pakken. Meerdere gemeenten spelen namelijk met dezelfde opgaven en kunnen door samen op te trekken efficiënter handelen. U-Thuis is één van de successen van de U10. In deze scriptie wordt er gekeken naar de meerwaarde van een flexibel publiek netwerk met als casus het U10 netwerk. Hierbij wordt er naast een algemene verkenning ingezoomd op twee domeinen, te weten het duurzaamheidsdomein en het mobiliteitsdomein.

Samenwerken in netwerken is van alle tijden, maar er zijn vele vormen van samenwerking. Zo bestaan er bijvoorbeeld convenanten, metropoolregio's of gemeenschappelijke regelingen met een eigen bestuur. Gemeenten zien meerwaarde in samenwerking om zo beter, effectiever of efficiënter te werk te gaan en publieke waarde toe te voegen, maar worstelen nog met de vorm van de samenwerking (Agranoff en McGuire, 2004). Er is geen universele, standaard vorm van hoe samenwerkingen er uit moeten zien. Per opgave en omgeving kan een andere vorm nodig zijn. Zo willen niet alle gemeenten samenwerken op alle thema's en verschillen de processen van samenwerking per keer. Een mogelijke uitkomst daarvoor is een flexibel netwerk waarbij het aantal deelnemers per thema kan verschillen en onderwerpen gemakkelijk opgepakt kan worden. Een netwerk is echter niet per definitie flexibel, er bestaan ook statische netwerken met een vaste structuur of hiërarchie (Provan en Kenis, 2007, p. 244-246; Provan en Lemaire, 2012, p. 645-646).

Een flexibele vorm van een netwerk heeft zijn voor en nadelen (Van den Dool en Schaap, 2014; McGuire en Agranoff, 2011; Powell, 1990; Provan en Kenis, 2007; Provan en Lemaire, 2012; Provan en Milward, 1995). Zo zijn ze minder bureaucratisch, kan het netwerk sneller reageren en zitten er minder verplichtingen aan vast. Een flexibel netwerk is geschikt om gemakkelijk op problemen in te spelen (Van den Dool en Schaap, 2014) en is een geschikt platform voor het creëren en oppakken van innovatieve plannen (Sorensen en Torfing, 2011 & 2012; Bommert, 2010). Aan de andere kant zorgt stabiliteit en vastigheid van een statisch netwerk voor een sterke lange termijn relatie en duidelijkheid (Lemaire, 2012; Provan en Kenis, 2007). Zo staat in de literatuur onder andere dat flexibele netwerken geen

doorzettingsmacht hebben (Boogers, 2014; Castenmiller, 2009; McGuire en Agranoff, 2011). Dit zou mede komen doordat het mandaat bij iedere individuele gemeenten blijft. Daarnaast is vertrouwen en stabiliteit bij flexibele netwerken niet vanzelfsprekend (Edelenbos en Klijn, 2007; Huxham en Vangen, 2013; Klijn et al., 2016; Provan en Kenis, 2007; Provan en Milward, 1995). Er bestaat dus een spanning tussen flexibiliteit en stabiliteit (Provan en Kenis, 2007; Provan en Lemaire, 2012). Flexibele netwerken vormen een kans om problemen op een andere manier aan te pakken maar kennen het gevaar dat projecten uiteindelijk niet worden uitgevoerd vanwege de valkuilen die een flexibel netwerk kent.

De vraag is echter wanneer een flexibele vorm van een netwerk van meerwaarde is. In dit onderzoek is onderzoek gedaan naar de meerwaarde van flexibele publieke netwerken, met een domein overstijgende verkenning en een focus op de domeinen mobiliteit en duurzaamheid. Zo is er ook gekeken of de meerwaarde per domein verschilt. Het is te verwachten dat die verschillen er zijn. Provan en Lemaire (2012) schrijven dat de wenselijkheid van een flexibel netwerk afhangt van het thema of de taak die gedaan moet worden. Thema's die direct aandacht behoeven en waar snel op moet worden gereageerd, zijn volgens hen gebaat bij een flexibel netwerk. Een voorbeeld hiervan is het thema Asiel en Integratie, waar er door een grote toename aan asielzoekers snel moet worden gehandeld. Daar tegenover noemen Provan en Lemaire (2012) het sociale thema waar kwetsbare burgers constant moeten worden geholpen. Hier pleiten zij voor een stabiel netwerk (Provan en Milward, 1995). Lemaire (2012) onderschrijft het belang van stabiliteit bij constante en grote opgaven. Hij heeft een casestudy uitgevoerd naar een netwerk van organisaties die zich bezighouden met gezondheid. Hij schreef dat bij dat domein een stabiele kern en formele structuur spanningen in het netwerk weghaalt. Met de kennis dat een flexibel netwerk niet bij elk thema wenselijk is en met de wetenschap dat flexibiliteit zijn keerzijde kent, is het van belang om goed in kaart te brengen wanneer een flexibel netwerk van meerwaarde is en wat die meerwaarde is. In dit onderzoek wordt daarom gekeken naar de meerwaarde van flexibele netwerken en worden twee domeinen, mobiliteit en duurzaamheid, uitgelicht.

Flexibiliteit kent echter zijn gradaties. Een samenwerking is niet volledig flexibel of volledig statisch maar is vaak op het ene vlak flexibel en op het andere niet. De flexibiliteit van een netwerk is dus te plaatsen op een continuüm van zeer flexibel tot zeer stabiel en statisch. In het theoretisch kader is verder uitgewerkt wanneer er gesteld kan worden dat een samenwerking flexibel is, en waar in dit onderzoek de grens is gelegd.

Verder staat in dit onderzoek de perceptie van gemeentelijke beleidsmedewerkers/beleidsadviseurs centraal. Beleidsmedewerkers van gemeenten die deelnemen aan het netwerk zijn experts in hun vakgebied. Zij zijn degene die zich bezighouden met de uitvoering en zij kennen de context van het

werk als geen ander. Beleidsmedewerkers zijn zoals de verpleegkundigen in het ziekenhuis, de wijkagent bij de politie en de docent voor de klas, zij voeren de werkzaamheden daadwerkelijk uit en zijn een professional binnen de organisatie. Om te kijken of een flexibel netwerk van meerwaarde is, is het van groot belang om de perceptie van beleidsmedewerkers serieus te nemen (Geuijen, 2014). In het empirische deel van het onderzoek naar de meerwaarde van de domeinen staan zij dan ook centraal.

In dit onderzoek wordt er via bestaande theorieën en door eigen empirisch onderzoek gekeken naar de meerwaarde van flexibele netwerken. De casus die hiervoor wordt gebruikt is het U10 netwerk, een samenwerkingsverband tussen gemeenten in de regio Utrecht. Binnen de U10 worden er twee thema's uitgelicht, het thema mobiliteit en het thema duurzaamheid. Daarbinnen wordt er gekeken naar de percipieerde meerwaarde die (beleids)ambtenaren binnen het U10 netwerk ervaren. In de alinea's hieronder wordt inzicht gegeven in het U10 netwerk en de twee domeinen.

1.2 Context

1.2.1 U10 netwerk, domein overstijgend

Vanwege de opheffing van de Wet Gemeenschappelijke Regeling Plus (Wgr-plus), en dus ook het Bestuur Regio Utrecht (BRU), kwam het verlangen naar een nieuwe vorm van samenwerking. Zodoende is in 2014 gestart met een samenwerking van tien gemeenten, de U10. De U10 is een bestuurlijk netwerk van gemeenten in de regio Utrecht waar het aantal deelnemers verschilt per domein. Zo werken er bijvoorbeeld op het gebied van mobiliteit negen gemeenten samen, maar zijn dat er bij duurzaamheid zestien. Hoewel de kern van de U10 met tien gemeenten is, worden er dus op verschillende schalen samengewerkt. De burgemeester van Nieuwegein, Frans Backhuijs stelde op elf februari 2017, tijdens een beraad met raadsleden uit de regio (het U10 Beraad(t)), dat de 10 in U10 niet staat voor tien gemeenten, maar voor excellent. Hij wilde hiermee aangeven dat men niet moet uitgaan van een vast aantal gemeenten, maar dat het aantal deelnemers flexibel is.

De U10 gemeenten zitten zowel bestuurlijk als ambtelijk met elkaar om de tafel om te verkennen waar samenwerking van meerwaarde is en om daarna daadwerkelijk gezamenlijk op te trekken binnen verschillende domeinen. Dit kan bijvoorbeeld een gezamenlijk project of kennisuitwisseling zijn. De U10 streeft er naar om licht in de samenwerking te zijn, maar hard op de uitvoering (Evaluatie U10, 2017). De noodzaak voor harde afspraken voor de uitvoeringsfase is mede gevormd voor het rapport van Platform 31 (Teisman, 2016). Dit beoogde flexibele karakter van de U10 houdt onder andere in dat

gemeenten steeds zelf bepalen of ze meedoen aan een samenwerking op een thema en dat er ook gemeenten buiten de U10 mee mogen doen aan de samenwerking. Door constant te verkennen naar mogelijke samenwerkingen wordt er gekeken welke onderwerpen opgepakt worden. Deze onderwerpen kunnen op allerlei manieren opkomen. Dit kan via de gemeenteraden, de colleges en vanuit de gemeenteambtenaren. Vermeulen (2014) onderschrijft in haar masterthesis de flexibiliteit van de U10.

De U10 kent een procesteam van zes medewerkers, dit is een team wat door de tien kern gemeenten van de U10 gezamenlijk wordt betaald en het netwerk dagelijks begeleidt. Het procesteam werkt zodoende voor alle gemeenten. Daarnaast faciliteert het procesteam de bestuurstafels en ambtelijke overleggen om onderwerpen te verkennen waarop samengewerkt kan worden. Wanneer een project opgestart en uitgevoerd wordt is de rol van het U10 procesteam beperkt en moeten de gemeenten zelf het werk doen. De manier waarop het U10 netwerk functioneert, is anders dan gebruikelijk. Er is geen vaste groep met gemeenten die meedoet met een samenwerking en elke gemeente moet steeds toetsen of er voor hen meerwaarde is in samenwerking op dat gebied. Daarnaast werken de beleidsmedewerkers die zich bezighouden met de U10 primair voor hun eigen gemeente, maar kunnen ze taken uitvoeren voor de gehele regio.

De vraag die bij deelnemers van het U10 netwerk speelt is of deze flexibele vorm van een netwerk wel de juiste vorm is. Kunnen er wel gezamenlijke grote projecten worden uitgevoerd wanneer er geen stabiele basis is? Er worden in U10 verband al gezamenlijke projecten uitgevoerd, zoals het project U-Thuis, maar dit zouden er meer kunnen worden. Binnen het U10 netwerk speelt op dit moment de discussie hoe ze als flexibel netwerk meer grotere projecten van de grond kunnen krijgen.

1.2.2 Duurzaamheid

Een van de domeinen waar in dit onderzoek op wordt ingezoomd is het domein duurzaamheid (intern bij de U10: Energietransitie en duurzaamheid). Hoewel Nederland zich al tijden inzet voor een duurzame samenleving is er nog altijd veel werk te verrichten (CBS, 2016). Er zijn binnen dit domein veel vernieuwingen en (technische) innovaties zoals We Drive Solar (wedrivesolar.nl). Dit is een initiatief uit Utrecht waar auto's een mobiele batterij hebben om energie op te slaan en aan woningen te kunnen leveren. Duurzaamheidsbeleid kent een dynamisch en veranderlijke omgeving. Er moeten meer steeds innovatieve oplossingen worden bedacht om de gestelde milieudoelen te behalen. Zo wil de Rijksoverheid in 2020 dat 14 % van de energie duurzaam wordt opgewekt (Ministerie van Economische Zaken, 2016). Hierdoor lijken er kansen te liggen in schaalvergroting van gemeentelijke projecten. Op het eerste oogopslag lijkt het daarom ook erg interessant om te kijken naar de meerwaarde van

flexibiliteit. Worden er daadwerkelijk nieuwe coalities gevormd en nieuwe onderwerpen opgepakt binnen de samenwerking en wat voor meerwaarde levert dat op?

De netwerksamenwerking U10 kent op het gebied van duurzaamheid een korte geschiedenis. Er bestond een informeel overleg tussen ambtenaren in de regio, het Klimaat Coördinatoren Overleg (Klico). Bij de U10 bestuurstafel duurzaamheid zitten wethouders van zestien gemeenten bij elkaar om tafel om duurzaamheidsvraagstukken regionaal op te pakken. Bij dit domein wordt er gefocust op het stimuleren van circulaire economie en op energiebesparing in de bestaande bouw (Jaarverslag U10 2016, 2017). Ambtenaren werken op een informele manier veel met elkaar samen. Er zijn bij de meeste gemeenten maar weinig ambtenaren die zich met duurzaamheid bezighouden, daarom kennen ze elkaar goed.

2.2.3 Mobiliteit

De samenwerking op het gebied van mobiliteit is qua deelnemende gemeenten een stuk kleiner dan de samenwerking bij duurzaamheid. Hier werken negen gemeenten samen om verschillende regionale mobiliteitsopgaven aan te pakken. Deze negen komen voort uit de opgeheven WRG-plus, het Bestuur Regio Utrecht (BRU) waar mobiliteit een van de grootste opgaven was. Al deze mobiliteitstaken zijn overgeheveld naar de provincie Utrecht. De gemeente Woerden deed niet mee aan het BRU en doet vanwege deze geschiedenis ook niet mee aan de samenwerking bij mobiliteit. Bij alle andere thema's zit Woerden wel aan tafel. De provincie heeft aangegeven graag in contact te blijven met de negen gemeenten die voorheen samenwerkten. Deze negen gemeenten geven gezamenlijke reacties op vervoersplannen, geven aan welke projecten van belang zijn voor de regio en kijken gezamenlijk naar regionale opgeven door bijvoorbeeld een gebiedsverkenning uit te voeren (U10 Jaarverslag 2016, 2017).

Mobiliteit is binnen de overheid een van de grootste en meest omvangrijke domeinen. Er is veel geld gemoeid om een goede infrastructuur te bewerkstelligen. Via lang lopende meerjarenplannen (zoals de MIRT) en grote subsidies wordt er geprobeerd om de mobiliteit goed te stroomlijnen. Waar mobiliteit voorheen een groot onderwerp was binnen intergemeentelijke samenwerking, is er nu, vanwege de overheveling van veel mobiliteitstaken naar de provincie, een zoektocht naar de rol en de meerwaarde van samenwerkingen zoals de U10. Een vraag is bijvoorbeeld of het van meerwaarde is om strategische mobiliteitsdossiers met elkaar af te stemmen of om gezamenlijke reacties te geven.

De ambtenaren mobiliteit binnen de U10 hadden tijdens het vorige samenwerkingsverband (BRU) ook al geregeld vergaderingen. Er is dus enige structuur en geschiedenis bij hun relatie. Waar aan de ene kant het thema mobiliteit een strak en gekaderd thema is met een duidelijk regionale opgave, is aan de andere kant de samenwerking nog zoekende in een goede vorm en welke meerwaarde het heeft.

De domeinen mobiliteit en duurzaamheid zijn bij de U10 ogenschijnlijk verschillend van inhoud en structuur. Deze twee domeinen gaan naar verwachting anders om met de flexibiliteit van het netwerk, maar het is nog onduidelijk wat de meerwaarde van die flexibiliteit is. Dat wordt in dit onderzoek onderzocht.

1.3 Probleemstelling

Een flexibele netwerksamenwerking, waarbij het aantal netwerkpartners en de onderwerpen niet vast staan en waar het mandaat bij elke afzonderlijke gemeenteraad ligt, is geen veel voorkomende samenwerkingsvorm (Provan, Fish en Sydow, 2007; Schaap en van den Dool, 2015; SER, 2017). Vaak kennen netwerken een vastere structuur of een wettelijk kader. Voorbeelden hiervan zijn regio Zwolle, wat een licht samenwerkingsverband probeert te zijn, maar toch een wettelijke gemeenschappelijke regeling is (Nehmelman, 2017; Rapportage Proeftuin Regio Zwolle, 2017) en Regio Midden-Holland wat ook een gemeenschappelijke regeling is.

Ideale schalen van samenwerkingen bestaan niet. Hoewel er kansen liggen in een flexibele netwerksamenwerking, zoals innovatie in het samenwerken en het flexibel kunnen inspelen op de omgeving, kent een flexibel netwerk ook zijn minpunten. Zo kan het vertrouwen onderling laag zijn, is er minder stabiliteit en is er een mogelijk probleem met de doorzettingsmacht. Hierdoor wordt er gewaarschuwd voor de kans dat er bij flexibele netwerken lastig grote projecten van de grond komen. In dit onderzoek staat de vraag centraal op welke wijze een flexibele netwerksamenwerking van meerwaarde is voor gemeenten en of daarin per domein verschillen zijn te herkennen.

Bestuurders, wethouders en gemeenteraadsleden beslissen wanneer gemeenten gaan samenwerken, maar beleidsmedewerkers voeren het daadwerkelijk uit. Het is dus van groot belang om te weten wat de perceptie van verschillende beleidsmedewerkers is over flexibele netwerken en wanneer zij vinden dat een flexibel netwerk van meerwaarde is voor hun gemeente. Hun perceptie is nog niet onderzocht maar wel van belang om de meerwaarde van flexibele netwerken te kennen.

1.4 Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is om inzichten te krijgen in de meerwaarde die lokale overheden zien in flexibele, publieke netwerken. Daarnaast is het doel in dit onderzoek om twee domeinen verder uit te

lichten. Gemeenten, provincies, en het Rijk hebben door deze kennis meer inzichten in de meerwaarde van de flexibiliteit van een netwerksamenwerking. Dit is voor hen belangrijke informatie bij afwegingen omtrent de governance en structuur van een netwerk. Via theoretische en empirische deelvragen wordt er toegewerkt naar de beantwoording van de onderstaande hoofdvraag:

Op welke wijze kan een flexibele vorm van intergemeentelijke netwerksamenwerking van meerwaarde zijn voor gemeenten?

Theoretisch:

1. Wat is een flexibel publiek netwerk?
2. Wat is de meerwaarde van een flexibel publiek netwerk?

Empirisch:

1. In hoeverre is het U10 netwerk flexibel?
2. Wat is de meerwaarde van het U10 netwerk…
    a. … op het gebied van duurzaamheid?
    b. … op het gebied van mobiliteit?

1.5 Relevantie

Theoretische relevantie

Er is afgelopen jaren al veel onderzoek gedaan naar samenwerkingen en netwerken, maar minder naar flexibele netwerken, zoals de U10 (Klijn en Koppenjan, 2012; Provan en Lemaire, 2012). Sommige onderzoekers hebben een visie over netwerken dat ze per definitie flexibel zijn (van Delden, 2009; Powell, 1990). Echter kent flexibiliteit gradaties en is niet elk netwerk per definitie flexibel (Provan en Lemaire, 2012; Provan en Kenis, 2007). Veel netwerken kennen een wettelijk kader, een gemeenschappelijke regeling, hebben een vaste structuur en schaal of houden zich bezig met een vaste set met onderwerpen (SER, 2017). Ook het proces van de samenwerking kan flexibel en niet flexibel zijn. Het is echter wel van belang om te kijken op welke wijze flexibele vormen van netwerksamenwerkingen van meerwaarde zijn voor gemeenten. Dit onderzoek focust zich daarom op de meerwaarde van flexibele netwerken. Er wordt getracht door middel van rijke data en een open vizier concrete vormen van meerwaarde te achterhalen van flexibele netwerken. Hierdoor is dit onderzoek een aanvulling op huidige literatuur over de meerwaarde van netwerken.

Daarnaast gaat dit onderzoek dieper in op de vraag of de meerwaarde van een flexibel netwerk per domein verschilt. Zo wordt er gekeken naar de verschillen van de flexibiliteit én de meerwaarde tussen de domeinen. Vanuit de literatuur is te verwachten dat de meerwaarde van flexibele netwerken per domein kan verschillen (Provan en Lemaire, 2012, p. 645; Provan en Milward, 1995). In dit onderzoek wordt de meerwaarde van de domeinen vanuit één concrete casus bekeken. Doordat beide domeinen in hetzelfde netwerk zitten staat het domein zelf centraal in de vergelijking, en niet de overkoepelende vorm van het netwerk. De vorm is namelijk voor beide domeinen hetzelfde. Dit zorgt voor een valide casus die rijke inzichten kan geven op het gebied van de flexibiliteit van netwerken.

Tevens wordt er in dit onderzoek gekeken naar de ervaringen die beleidsmedewerkers/beleidsadviseurs hebben met de samenwerking binnen het flexibele netwerk. Beleidsmedewerkers zijn de medewerkers die het uitvoerende werk doen en hun ervaring en perceptie is dan ook van groot belang (Binnema en Geuijen, 2015; Geuijen, 2014; Steenbakkers et al. 2010). Zij kijken minder met een abstracte bril en hebben vaak meerdere praktijkervaringen met samenwerkingsverbanden (Lipsky, 2010). Toch wordt dit vaak achterwege gelaten (Van den Dool en Schaap, 2014; Thomson et al., 2007) en wordt er snel overgestapt naar onderzoek naar de managers en management strategieën (Agranoff en McGuire, 2004; Huxham en Vangen, 2013; Kickert et al., 1997; Klijn et al., 2010; Vermeulen, 2014). Dit onderzoek is vernieuwend omdat er wél wordt gekeken naar de perceptie van beleidsmedewerkers. Daarnaast wordt er in dit onderzoek ook gekeken naar de visie van ambtenaren die met een hoger abstractieniveau naar de samenwerking kijken.

Verder wordt er in dit onderzoek een koppeling gemaakt tussen twee bestaande modellen. Het ene model, van Ansell en Gash (2007), wordt gebruikt om de institutionele kenmerken en het proces van de samenwerkingen te bepalen. Het model van Page et al. (2015) wordt gebruikt om naar de meerwaarde van samenwerkingen te kijken. Door beide modellen te gebruiken en te combineren kan er diepgaan worden gekeken naar zowel de samenwerking als de meerwaarde (waarvan de uitkomsten en vorm zijn). In dit onderzoek worden de twee modellen gecombineerd tot een theoretisch model wat is gebruikt bij het empirische deel van het onderzoek.

Maatschappelijke relevantie

Gemeenten kunnen op sommige thema's meer publieke waarde creëren wanneer ze samenwerken dan wanner ze individueel handelen. Intergemeentelijke netwerknetwerksamenwerkingen zorgen er dus voor dat er meer publieke waarde gecreëerd wordt, vgl. Moore, 1995. De regio én de individuele gemeenten kunnen betere prestaties behalen door het gebruik van een goed samenwerkingsverband. Voor hen is

het van belang om te weten op welke wijze flexibele netwerksamenwerkingen van meerwaarde kunnen zijn voor hen en of dit verschilt per domein. Zij kunnen met kennis van de meerwaarde van flexibiliteit betere afwegingen maken. Uitkomsten van dit onderzoek zijn dus zowel voor regio's als voor gemeenten interessant.

Daarnaast heerst er een verlangen van de burger naar een efficiënte en effectieve overheid. Met de kennis van dit onderzoek hebben gemeenten en regio's beter inzicht in hoe zij samen kunnen werken en hierdoor dienen zij de burger. Praktisch gezien geeft dit onderzoek kennis en inzichten voor gemeenten en regio's. De voordelen die zij kunnen behalen werken door voor burgers. Een effectieve en efficiënte overheid, die meer publieke waarde creëert, is ook van meerwaarde voor burgers.

1.6 Leeswijzer

Dit onderzoek begint met een theoretisch kader waar er via bestaande theorieën wordt gezocht naar verklaringen voor de deelvragen. Hierbij zal eerst uiteen worden gezet wat een netwerk is en wat een flexibel netwerk is. Vervolgens wordt gekeken naar hoe de meerwaarde van een samenwerking verklaard kan worden en wat de meerwaarde van een flexibel netwerk is.

Daaropvolgend is een empirische studie gedaan met als case het intergemeentelijke netwerk U10 waarbij, naast een verkenning met domein overstijgende blik, is ingezoomd op twee thema's: duurzaamheid en mobiliteit. Via het bestuderen van documenten, en het houden van participatieve observaties en interviews zijn verklaringen gezocht voor de empirische deelvragen. In het methode hoofdstuk zal uiteen worden gezet hoe het empirische deel van het onderzoek verricht is alvorens het presenteren van de resultaten. Hierna zullen de resultaten worden geanalyseerd en zal een conclusie volgen. Daarbij zullen ook de beperkingen van dit onderzoek besproken worden en worden er aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

Intergemeentelijke samenwerking bestaat net zo lang als gemeenten zelf. Toch is er tegenwoordig een steeds grotere rol voor netwerken. Die grotere rol is deels te verklaren door de opkomst van een nieuw paradigma waarbinnen anders wordt gedacht over publieke waarde creatie, Public Value Management. Er zijn drie grote paradigma's in publiek management te onderscheiden: Old Public Administration (OPA) (Stoker, 2006), New Public Management (NPM) (Hood, 1991) en Public Value Management (PVM) (Osborne, 2006; Stoker, 2006). Hoewel de paradigma's na elkaar zijn ontstaan verdrukken ze elkaar niet. De paradigma's zijn sedimentair en dus zijn ze alle drie nog steeds aanwezig. Met de opkomst van PVM is men wel veel meer na gaan denken over de "waartoe" vraag en de waarde die publieke organisaties creëren. Mark Moore heeft met zijn Creating Public Value (1995) een basis gelegd voor het discours over publieke waarde. Publieke waarde kan van alles zijn, een fietspad, schonere lucht of een transparantere overheid. Tegelijkertijd met de opkomst van PVM is ook een andere benadering van samenwerkingen opgekomen, New Public Governance (NPG). Het gedachtegoed van NPG is dat de overheid niet top-down moet gaan besturen of delegeren maar via samenwerkingen met meerdere partners tot de beste resultaten moet komen. Hierbij zijn netwerken van samenwerkingspartners een goede vorm om samen te werken.

Met de opkomst van NPG is ook de term collaborative governance opgekomen (Ansell en Gash, 2007; Emerson, Nabatchi en Balogh, 2012). Collaborative governance gaat over de samenwerking van de overheid met andere overheden of organisaties om publieke waarde te creëren. Deze samenwerking gaat niet uit van hiërarchie of structuur maar gaat uit van het te bereiken doel. Bij collaborative governance wordt er gekeken hoe onderlinge relaties zich tot elkaar verhouden en de uitvoering van publieke taken het best georganiseerd kan worden (Provan en Lemaire, 2012).

Er zijn meerdere definities van collaborative governance gegeven door verschillende auteurs. Ansell en Gash (2007) omschrijven collaborative governance als een overkoepelende term voor publieke samenwerkingen. Hun definitie van collaborative governance is: *"A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets*" (Ansell en Gash, 2007, p. 544). Ansell en Gash hebben expliciet in hun definitie opgenomen dat er non-state stakeholders mee worden genomen in de samenwerking, iets wat bij een samenwerking echter niet altijd het geval is. Een samenwerking kan zich namelijk ook enkel tussen overheden zelf voordoen.

Emerson, Nabatchi en Balogh (2012) hebben kritiek op de smalle definitie van Ansell en Gash en definiëren collaborative governance als volgt: "*the processes and structures of public policy decision making and management that engage people constructively across the boundaries of public agencies, levels of government, and/or the public, private and civic spheres in order to carry out a public purpose that could not otherwise be accomplished"* (Emerson, Nabatchi en Balogh, 2012, p. 2). Opvallend in hun definitie is dat zij schrijven dat resultaten niet individueel kunnen worden behaald, maar dat dit alleen kan door samen te werken.

Zowel Ansell en Gash (2007) als Emerson, Nabatchi en Balogh (2012) beschrijven niet hoe zo'n samenwerking er uit moet zien. Zodoende zijn er veel vormen van samenwerkingen te onderscheiden binnen Collaborative Governance. Eén manier om samen te werken is via een netwerk van organisaties. Het verschil tussen collaborative governance en een netwerk is dat organisaties binnen een netwerk allemaal met elkaar samenwerken. Er is geen sprake van één organisatie die meerdere bilaterale relaties heeft, maar het is een netwerk waarin alle organisaties met elkaar zijn verbonden (Provan en Lemaire, 2012). Dit hoeft bij collaborative governance niet het geval te zijn. Hier kunnen meerdere bilaterale relaties tussen een overheid en andere partijen een samenwerking vormen, maar dat maakt het nog geen netwerk. Binnen een netwerk zijn alle organisaties met elkaar verbonden. Provan en Lemaire (2012) schreven hierover het volgende: "*Networks focus on the multiple relationships existing or not existing among multiple individuals or, in this case, organizations. Collaboration, contracting, and governance can all be elements of networks, but the occurrence of any one of these concepts alone or even in combination does not necessarily make a network*." (Provan en Lemaire, 2012, P. 640).

Meerdere auteurs stellen dat publieke organisaties meer publieke waarde kunnen toevoegen wanneer er samengewerkt wordt in een netwerk (Kickert et al., 1997; Klijn en Koppenjan, 2012; O'Toole, 1997; Stoker, 2006). In het volgende deel zal eerst worden gekeken naar wat netwerken zijn en zal daar een definitie van worden gegeven. Vervolgens wordt er gekeken naar kenmerken van flexibele netwerken en wat de mogelijke meerwaarde daarvan is.

2.1 Netwerken

Wat is een netwerk?

Publieke netwerken zijn verbindingen tussen publieke (en niet-publieke) organisaties waarbij de organisaties samenwerken, kennis delen of gezamenlijk acties ondernemen om zo publieke waarde te

creëren (Provan en Kenis, 2007). Netwerken worden veelal gezien als een alternatief voor een marktmodel of een hiërarchisch model (Powell, 1990; Provan en Kenis, 2007; Rhodes, 1996; Williamson, 1975). Er zijn vele vormen van netwerken, van vrijblijvend en flexibel tot verplicht en statisch (Van den Dool en Schaap, 2014; Koppenjan en Klijn, 2016; Zwaan, 2005).

Provan en Kenis (2007) maken een onderscheid tussen *brokered* en *non-brokered networks*. Brokered networks hebben een organisatie die voor de netwerkpartners als centraal orgaan werkt. Veel van de communicatie tussen de netwerkpartners gaat via deze organisatie. Bij een non-brokered network is er geen organisatie die tussen de netwerkpartners instaat en verloopt alle communicatie direct tussen de netwerkpartners. Daarnaast onderscheiden Provan en Kenis (2007) binnen brokered networks: participant governed en externally governed networks, waarbij participant governed networks een centrale organisatie hebben die uit het netwerk zelf komt en externally governed networks een externe organisatie hebben die het netwerk sturen. Hieruit vloeien drie vormen van netwerken voort: Participant-governed networks, Lead organisation-governed networks en Network administrative organisations (NAO). In dit onderzoek wordt empirisch onderzoek gedaan naar een Network administrative organisation. Een NAO is een netwerk waarbij de deelnemers hebben afgesproken dat een aparte organisatie het netwerk coördineert, deze organisatie kan zowel groot als klein zijn.

Wat is de definitie van een netwerk?

In 1997 schreven Kickert Klijn en Koppenjan over beleidsnetwerken als overkoepelende term voor netwerken in de publieke sector de volgende definitie: *"(more or less) stable patterns of social relations between interdependent actors, which take shape around policy problems and/or policy programmes"* (P. 6). Zij schrijven dus dat actoren afhankelijk zijn van elkaar, echter kunnen organisaties ook volledig onafhankelijk van elkaar zij en toch een samenwerking zien als toegevoegde waarde. Een netwerksamenwerking levert dan meer waarde op dan de organisatie individueel zou kunnen creëren. Daarnaast kunnen samenwerkingen ook over meer zaken gaan dan alleen beleidsproblemen, zo kan de netwerkfunctie ook puur verbindend zijn of het delen van kennis stimuleren. Deze definitie schiet dus iets te kort.

Provan en Kenis (2007) hebben een ruimere definitie van netwerken: *"groups of three or more legally autonomous organizations that work together to achieve not only their own goals but also a collective goal"* (P. 231). De vraag is echter of organisaties wel een gemeenschappelijk doel nastreven of dat zij alleen hun eigen doelen centraal stellen (Provan en Lemaire, 2012). Provan en Lemaire (2012)

onderscheiden de *whole network approach*, waar gezamenlijke doelen centraal staan, en de *egocentric network approach*, waar individuele doelen centraal staan.

In de bovenstaande definities staat niets over het creëren van publieke waarde, wat wel een van de doelen van een netwerk is. Binnen het paradigma van Public value management en New public governance staat de publieke waarde die gecreëerd wordt centraal (Stoker, 2006; Moore, 1995). Netwerken zijn vanuit die visie een middel om meer publieke waarde te creëren. Het is dus van belang om de publieke waarde creatie mee te nemen in de definitie van publieke netwerken omdat anders het doel van een netwerk wordt vergeten. Gebaseerd op deze tekortkoming en de kritiek op voorgaande definities is er in dit onderzoek gekozen voor een eigen definitie van netwerken. De definitie die hier wordt gebruikt is:

"een groep van drie of meer organisaties, waar publieke organisaties met of zonder non- government organisaties, samenwerken om publieke meerwaarde te creëren."

Hoe zitten netwerken in elkaar?

Hoewel hierboven het verschil tussen netwerken en collaborative governance uiteen is gezet, wordt er in dit onderzoek uitgegaan van een model van collaborative governance. Deze modellen zijn ver uitgewerkt, breed geaccepteerd en worden veel gebruikt om te kijken naar samenwerkingen. Daarnaast is samenwerken in een netwerk ook een vorm van collaborative governance en kunnen die modellen dus goed worden gebruikt om te beschrijven hoe netwerken in elkaar zitten.

Ansell en Gash (2007) en Emerson, Nabatchi en Balogh (2012) hebben beide een model opgesteld waarin publieke samenwerking (collaborative governance) wordt weergegeven. In 2007 zijn Ansell en Gash met een breed geaccepteerd model gekomen waarin zij het samenwerkingsproces uit een hebben gezet. In 2012 kwamen Emerson, Nabatchi en Balogh met een ander model voor collaborative governance. Deze modellen verschillen van elkaar in structuur en inhoud (Bryson, Crosby en Stone, 2015). Zo hebben Ansell en Gash meer focus op de structuur van collaborative governance en hebben Emerson Nabatchi en Balogh meer focus op het proces. Bovendien lijken alle variabelen daar met elkaar te interacteren terwijl Ansell en Gash een model met meer lineaire verbanden schetst. Waar Ansell en Gash het samenwerkingsproces buiten de externe factoren plaatsen, leveren Emerson Nabatchi en Balogh een meer integraal framework waarbij alle onderdelen binnen een systeem context en regime vallen. In dit onderzoek wordt gekeken naar hoe een netwerk in elkaar zit, het design van het netwerk, en welke invloed dat heeft op de meerwaarde van het netwerk. Ansell en Gash zien het design van het netwerk als een los onderdeel wat invloed heeft op het samenwerkingsproces. Daarom is er voor gekozen om in

dit onderzoek uit te gaan van het model van Ansell en Gash (2007). Wel wordt het belang van de context van netweren meegenomen in dit onderzoek.

Ansell en Gash (2007) onderscheiden, zoals te zien in figuur 1, vier verschillende paraplu-variabelen in hun model. Dit zijn: starting conditions, facilitative leadership, het collaborative process en het institutional design. Starting conditions zijn de beginsituaties waarmee binnen een samenwerking rekening moet worden gehouden. Ansell en Gash (2007) onderscheiden daarbij drie onderdelen: de ongelijkheid in macht, kennis en middelen; de geschiedenis van de samenwerking met de partners; en de incentives om mee te doen met de samenwerking. Met facilitative leadership wordt de manier van sturing van de samenwerking bedoeld waarbij organisaties bij elkaar worden gebracht. Daarnaast kent het model ook het institutional design en het collaborative process, deze worden in de onderstaande alinea's verder toegelicht.

Ansell en Gash (2007) onderscheiden het institutional design in grofweg vier delen. Het aantal deelnemers dat participeert, de exclusiviteit van het netwerk, duidelijke spelregels en transparantie van het proces. Ansell en Gash geven aan dat toegang tot het samenwerkingsproces wellicht het meest fundamentele punt is bij het institutional design. Hierbij gaat het er om of en hoe organisaties die nog niet meedoen aan de samenwerking, kunnen deelnemen aan de samenwerking. Zij geven daarnaast aan dat het van belang is om het toelatingsproces open en inclusief te laten zijn. Daardoor krijgen deelnemers meer toewijding voor de samenwerking. Zij stellen zelfs dat nieuwe deelnemers niet alleen moeten worden toegelaten, maar er moet ook actief naar worden gezocht (Ansell en Gash, 2007, p. 556). Het aantal deelnemers moet dus groot zijn en vrij om meer deelnemers toe te laten. Tegenover de toegang tot het netwerk zetten Ansell en Gash de exclusiviteit van de samenwerking. Wanneer er meerdere samenwerkingsverbanden zijn om een probleem op te lossen kunnen partners gemakkelijk naar die andere samenwerkingen toe. Dit zal zorgen voor een suboptimaal netwerk. Wanneer een samenwerking de enige is in zijn soort, en dus exclusief is, willen organisaties vaak graag aanhaken.

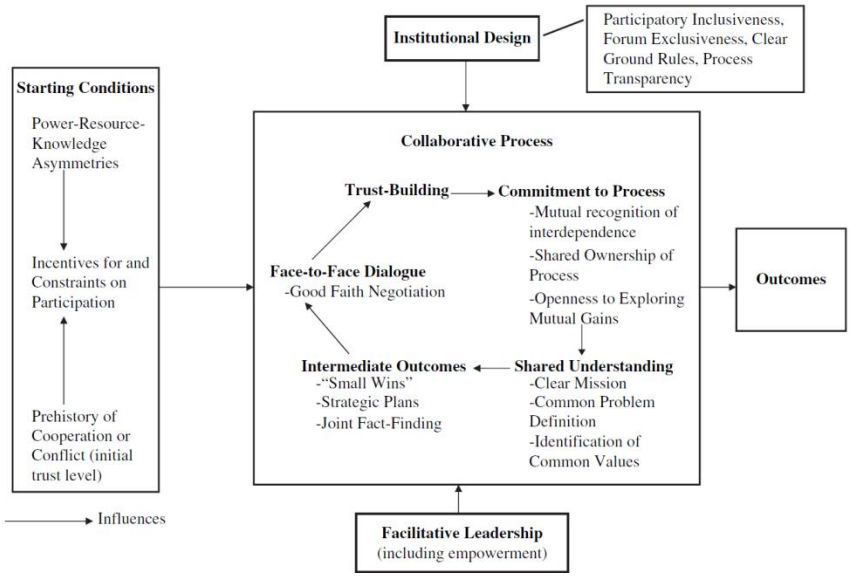
Het derde punt van het institutional design is het hebben van duidelijke *spelregels*. Deze regels zijn basisregels die de samenwerking structureren. Deze regels schrijven bijvoorbeeld voor hoe er gecommuniceerd wordt en wie welke rechten en plichten heeft. Tot slot is de *transparantie* van het proces ook een onderdeel van het instituitonal design. Daarbij gaat het er om of het openbaar is hoe het netwerk in elkaar zit. Bij een transparant proces is het helder wie er meedoen aan de samenwerking, welke besluiten er worden genomen en hoe die genomen worden. Dit is van belang voor deelnemers die in het netwerk zitten én voor stakeholders daarbuiten. Zij kunnen dan zien hoe het samenwerkingsproces in elkaar zit en of dit wel legitiem gebeurt. Deze vier onderdelen van het

institutional design vormen samen de basis van een samenwerking en bepalen dus hoe een netwerk in elkaar zit en wat haar institutionele kenmerken zijn.

Het collaborative process is de daadwerkelijke samenwerking. Alle bovenstaande variabelen hebben invloed op het process. Het collaborative process omvat face-to-face dialogue, trust building, commitment to process, shared understanding en intermediate outcomes. Deze variabelen zijn hieronder verder toegelicht.

De eerste variabele die wordt onderscheiden is face-to-face dialogue. Communicatie is volgens Ansell en Gash (2007, p. 558) in het hart van samenwerkingen. Een directe dialoog is nodig om tot gezamenlijke winsten te kunnen komen. Zo kan er worden onderhandeld en krijgt men respect voor elkaar. Ook zorgt face-to-face dialogue voor een vergroot commitment van het proces. De tweede variabele is trust building. Het beginpunt van het vertrouwen tussen de samenwerkingspartners is bepaald als starting conditions. In het collaborative proces gaat het om het vergroten van het vertrouwen in elkaar en in de samenwerking. Als derde variabele van het collaborative process onderscheiden Ansell en Gash (2007) het commitment to the process. Een toewijding jegens het proces is volgens de auteurs een erg belangrijke variabele welke mede bepaald of een samenwerking slaagt of faalt. Daarnaast is ook een shared understanding één van de variabelen in het collaborative process. Hierbij gaat het om het hebben van een gezamenlijke visie op het probleem en het doel en de weg er naartoe. Tot slot kent het collaborative process intermediate outcomes. Dit zijn tussentijdse, kleine prestaties die worden behaald. Hierdoor wordt het gevoel vergroot dat de samenwerking effectief is. Kleine winsten kunnen concrete prestaties zijn, maar een prestatie kan ook zijn dat de visie van de partners dichter bij elkaar is gekomen.

In dit onderzoek wordt er gekeken naar de flexibiliteit van samenwerkingen, hiervoor moet worden gekeken naar het institutional design. Het institutional design heeft volgens dit model invloed op het collaborative process, welke weer leidt tot uitkomsten. Het institutional design en het collaborative process worden daarom in dit onderzoek verder meegenomen.



Figuur 1, Ansell en Gash (2007)

2.2 Flexibele netwerken

Wat is een flexibel netwerk?

Waar tegenwoordig een scheiding wordt gemaakt tussen flexibele en niet-flexibele netwerken werden voorheen netwerken an sich als flexibel gezien. In 1990 omschreef Powell netwerken in zijn geheel als *light on their feet*. Huxham en Vangen (2005) noemen netwerken een flexibele manier van samenwerken als tegenhanger van het marktmodel of het hiërarchisch model. Zij beschrijven daarnaast meerdere vormen van netwerken en brengen daar indirect een verschil in mate van flexibiliteit aan. Een netwerk is niet per definitie flexibel. Zo zijn er statische netwerken waar het aantal deelnemers vast staat en het onderwerp wat wordt behandeld niet veranderd. Ook bestaan er netwerken die vrij en open zijn waar netwerkpartners kunnen aanhaken of afhaken wanneer zij niet mee willen doen aan thema. Een netwerk kent verschillende gradaties van flexibiliteit. Provan en Kenis (2007) onderschrijven dit en benoemen de spanning tussen de flexibiliteit en stabiliteit van en netwerk expliciet in hun artikel. Ansell en Gash (2007) hebben vier institutionele kenmerken van samenwerkingen opgesteld. Per kenmerk kan het netwerk al dan niet flexibel zijn. Wanneer een netwerk bij alle vier de punten flexibel is, is het netwerk zeer flexibel. En wanneer het netwerk op één punt niet flexibel is, kan het alsnog flexibel zijn. Flexibiliteit kent dus gradaties en een netwerk is niet per definitie flexibel. Hieronder staan de definities van een flexibel netwerk én van een statisch netwerk gegeven, daarna wordt er verder ingegaan op de institutionele kenmerken van flexibele netwerken.

Bij een flexibel netwerk kan het aantal deelnemers per (beleids)domein verschillen. Iedere netwerkpartner kan bij een flexibel netwerk steeds beslissen om niet mee te doen met de samenwerking. De VROM-raad (2008) noemt dit "wisselende coalities". De onderwerpen die het netwerk oppakt staan daarnaast niet vast en kunnen, naar de wens van het netwerk, aangepast worden. Zo kan een netwerk in een vroeg stadium opkomende problemen aanpakken en sneller reageren (Brouwer et al., 2007; Provan en Kenis, 2007). In de literatuur wordt ook gesproken over zware en lichte vormen van netwerksamenwerking (Castenmiller, 2009; Van den Dool en Schaap, 2014; Powell, 1990; VROM-raad, 2008; Zwaan, 2005). De interpretatie van die begrippen kan echter ambigue zijn. Het blijft in het midden of hiermee een verplichte en vrijwillige samenwerking wordt bedoeld, een top-down en bottom up, een grote en kleine of een statisch en een flexibel netwerk. Er is in dit onderzoek voor gekozen om het begrip flexibel als uitgangspunt te nemen. Onder een flexibel publiek netwerk wordt in dit onderzoek verstaan:

"een groep van drie of meer organisaties, waar publieke organisaties met of zonder non- government organisaties, samenwerken om publieke meerwaarde te creëren. Bij deze samenwerking kunnen meerdere organisaties gemakkelijk aansluiten en afhaken en kunnen er steeds nieuwe onderwerpen worden opgepakt en afgestoten"

De tegenhanger van een flexibel netwerk is een statisch netwerk (McGuire en Agranoff, 2011; Provan en Kenis, 2007; Provan en Lemaire, 2012). Statische netwerken zijn samenwerkingen waarbij het aantal deelnemers en de thema's die worden opgepakt vast staan. Daarnaast zijn er vaak ook regels waaraan deelnemers zich moeten houden. Een statisch netwerk is vaak top-down opgelegd, maar dit hoeft niet (Provan en Lemaire, 2012). Statische netwerken hebben vaak een vaste structuur met een eigen bestuur (Castenmiller, 2009). Een voordeel van een statisch netwerk kan zijn dat er vaak meer doorzettingsmacht is om plannen gerealiseerd te krijgen (Boogers, 2014; Castenmiller, 2009; McGuire en Agranoff, 2011). Statische netwerken worden als volgt gedefinieerd:

"een groep van drie of meer organisaties, waar publieke organisaties met of zonder non- government organisaties, samenwerken om publieke meerwaarde te creëren. Bij deze samenwerking staan het aantal deelnemers en de thema's die worden behandeld vast."

Het institutional design van flexibele netwerken

Zoals onderaan bij kop 2.1 is beschreven hebben Ansell en Gash (2007) een model voor collaborative governance gemaakt waarin zij het institutional design van een samenwerking expliciet los zetten van de rest van het samenwerkingsproces. Het institutional design van een netwerk is de set van regels en

basisprincipes die maken hoe het netwerk in elkaar zit. Dat bepaald dus de structuur van het netwerk en zodoende of het netwerk flexibel is of niet. In dit onderzoek wordt er via het institutional design gekeken hoe flexibel een netwerk is.

In de definitie van flexibele netwerken staat dat flexibele netwerken zich kenmerken doordat zowel de deelnemers van het netwerk als de onderwerpen die worden behandeld constant kunnen veranderen. Dit heeft raakvlakken met alle vier de onderdelen van het institutional design: het aantal deelnemers dat participeert, de exclusiviteit van het netwerk, duidelijke spelregels en transparantie van het proces. Bij flexibele netwerken is het evident dat het *aantal deelnemers* dat participeert niet vaststaat. Deelnemers kunnen gemakkelijk aanhaken of afhaken, het netwerk staat open voor nieuwe organisaties. Dit zorgt voor meerdere positieve factoren zoals het niet hoeven te committeren aan afspraken die men niet wil maken. Brouwer (2007) beschrijft in zijn boek "De grenzeloze regio" meer positieve factoren van een flexibele vorm van samenwerken met als voorbeeld het vrijwillige stedelijk netwerk Regio Groningen Assen. Hij noemt dat samenwerkingen moeten kunnen "dansen door de schalen" en dus steeds een nieuwe samenstelling moeten kunnen aannemen.

Daarnaast is het bij flexibele netwerken zo dat het netwerk niet *exclusief* is voor een bepaald aantal deelnemers. Hierdoor kunnen organisaties aanhaken en hoeven ze geen nieuw netwerk op te starten. Daarnaast zijn er bij een flexibel netwerk *spelregels* opgesteld die het netwerk zo vrij mogelijk laten in hoe het netwerk opereert. Wanneer er strakke regels zijn gemaakt zit het netwerk vast in een korset en is de flexibiliteit weg. Tot slot kent een flexibel netwerk een open en *transparant proces*. Wanneer een netwerk niet transparant is kunnen organisaties buiten het netwerk ook niet zien waar het netwerk zich mee bezig houdt. Daardoor zullen zij niet snel aanhaken en zullen er minder snel nieuwe onderwerpen worden geagendeerd. Voor de flexibiliteit van het netwerk is het dus van belang dat het proces open en transparant is voor de participanten in het netwerk en voor de stakeholders buiten het netwerk.

Wanneer een netwerk op alle vier de punten flexibel is, kan gesteld worden dat het netwerk in zijn geheel flexibel is. Wanneer een netwerk op geen enkel punt flexibel is, is het een statisch netwerk. Er bestaan echter genoeg tussenvormen en dus ook gradaties in flexibiliteit. In dit onderzoek wordt uitgegaan van een flexibel netwerk wanneer het netwerk op ten minste drie punten, over het algemeen flexibel is. Daarnaast moet het aantal deelnemers in ieder geval flexibel zijn.

Het proces van flexibele netwerken

Binnen het model van Ansell en Gash (2007) beïnvloedt het design van een netwerk het samenwerkingsproces. Het is dan ook te verwachten dat een flexibel design het proces flexibeler maakt.

Zo kan er flexibel worden omgegaan met *face-to-face gesprekken*. Momenten waarop men elkaar ziet hoeft niet structureel te worden geregeld maar kan dit flexibel worden opgepakt. Naast een structureel moment waarop men elkaar ziet kan ook de inhoud elke keer hetzelfde, of elke keer anders zijn. Verder kan ook het *commitment van het proces* flexibel zijn. Bij sommige beleidsdomeinen ziet men de onderlinge afhankelijkheid bijvoorbeeld wel, en bij andere domeinen weer niet. Bij een flexibel netwerk kan het commitment per domein of per tijd verschillen. Dit geldt ook voor de *shared understanding*. Niet iedereen hoeft telkens dezelfde doelen te hebben. Dit kan verschillen per domein en per moment.

Daarnaast is er naar verwachting minder vertrouwen tussen de netwerkpartners bij een flexibele samenwerking dan bij een statische en is de relatie tussen de partners minder stabiel. Ansell en Gash (2007) en Emerson, Nabatchi en Balogh (2011) hebben vertrouwen als een van de basiselementen in een succesvolle samenwerking. Klijn et al. hebben in 2016 een onderzoek gedaan naar de invloed van vertrouwen op de netwerk effectiviteit in onder andere Nederland. Ook zij kwamen, net als anderen (Edelenbos en Klijn, 2007; Huxham en Vangen, 2013; Provan en Kenis, 2007), tot de conclusie dat vertrouwen van invloed is op de werking van het netwerk. Uitgaande van deze auteurs kennen de samenwerkingspartners minder vertrouwen wat het creëren van meerwaarde lastiger maakt.

In het empirische deel van dit onderzoek zal verder worden gekeken naar het proces van samenwerkingen en in hoeverre deze flexibel kan zijn. Ook wordt er gekeken of er een link is te leggen tussen een flexibel design en een flexibel proces. Zoals eerder in dit hoofdstuk is beschreven, heeft niet alleen het institutional design invloed het samenwerkingsproces, maar ook de startcondities, leiderschap en de context. Hoewel deze in dit onderzoek minder prominent naar voren komen, wordt er in het empirische deel van het onderzoek wel naar gekeken. Zo kan de context van een specifiek beleidsdomein invloed hebben op hoe flexibel het samenwerkingsproces gaat zijn en hebben faciliterende leiders ook een coördinerende en wellicht sturende rol richting het samenwerkingsproces.

In de paragraven hierboven is ingegaan op wat flexibele netwerken zijn, hoe flexibele netwerken in elkaar zitten en hoe samenwerkingsprocessen er uit kunnen zien. In de paragraaf hieronder wordt ingegaan op de meerwaarde van flexibele netwerken.

2.3 Meerwaarde flexibele netwerken

Er zijn verschillende auteurs die hebben geschreven over de meerwaarde of effectiviteit van samenwerkingen (Emerson en Nabatchi, 2015; Page, Stone, Bryson en Crosby, 2015; Provan en Milward,

1995 en 2001; Steijn, Klijn en Edelenbos, 2011). In dit onderzoek wordt uitgegaan van hoe Page et al. (2015) dit hebben beschreven. In de onderstaande alinea's staan de afwegingen waarom er is gekozen voor de wijze van Page et al. (2015) en staan de verschillende alternatieven beschreven.

Steijn et al. (2011) hebben onderzoek gedaan naar de meerwaarde van publiek-private samenwerking. Zij omschrijven de meerwaarde van de samenwerkingen als *outcomes*. Page et al. (2015) zien outcomes als één van de vormen van meerwaarde. Hun visie van meerwaarde is dus breder dan die van Steijn et al. (2011). Daarnaast focust het onderzoek van Steijn et al. (2011) zich op publiek-private samenwerkingen, terwijl het onderzoek van Page et al. (2015) zich richt op cross-sector collaborations. In Page et al. (2015) is dus vooral gekeken naar publieke organisaties, wat beter aansluit bij dit onderzoek.

Emerson en Nabatchi (2015) hebben een prestatiematrix gemaakt waarmee men de prestaties van *collaborative governance regimes* kan evalueren. Zoals al eerder beschreven hebben Emerson en Nabatchi samen met Balogh (2012) een alternatief model gemaakt voor collaborative governance. Het collaborative governance regime is één onderdeel van dat model en is erg verweven met de andere onderdelen van het model. In dit onderzoek wordt echter gebruik gemaakt van het model van Ansell en Gash (2007). Het is dan ook niet logisch om, voor het bepalen van de meerwaarde, wél naar het model van Emerson en Nabatchi (2015) te kijken, omdat deze twee modellen erg met elkaar zijn verweven. Daarnaast komt het merendeel van de dimensies uit de matrix van Emerson en Nabatchi (2015) terug in de manier hoe Page et al. de meerwaarde van samenwerkingen beschrijft. Om die redenen is er in dit onderzoek niet voor gekozen om de matrix van Emerson en Nabatchi te gebruiken.

Provan en Milward (2001) schreven in hun artikel "Do networks really work?" over de effectiviteit van netwerken. Page et al. (2015) onderschrijven dat de effectiviteit van een netwerk belangrijk is om de meerwaarde ervan te bepalen. Maar zij plaatsen de effectiviteit van een netwerk als onderdeel van de outcomes en kijken dus breder dan Provan en Milward (2001). Daarnaast is het onderzoek van Page et al. (2015) ook recenter dan die van Provan en Milward (2001). Het model van Page et al. (2015) is dus, afgezet tegenover de andere auteurs, voor dit onderzoek het meest geschikte model. Het is een recent model, het staat los van een breder model en is het dus goed toepasbaar in dit onderzoek vanwege de brede omvatting van meerwaarde.

Page et al. (2015) hebben een raamwerk gemaakt om te kijken welke publieke waarde samenwerkingen creëren. In het gedachtengoed van Moore (1995) schrijven Page et al.: "*the ultimate test of a cross-sector collaboration involving public organizations is how much public value it produces*" (Page et al.,

2015, p. 2). Hiermee zeggen ze dat het van belang is om te achterhalen welke publieke waarde samenwerkingen opleveren. Het raamwerk wat Page et al. (2015) hebben gemaakt bestaat uit drie dimensies: democratische legitimiteit, procedurele legitimiteit en wezenlijke uitkomsten.

Democratische legitimiteit

Binnen samenwerkingen is een verbeterde democratische legitimiteit een van de vormen van publieke waarde (Page et al., 2015). Er is regelmatig kritiek op netwerken omdat ze niet democratisch zijn (Castenmiller, 2009, Sorensen en Torfing, 2009; Torfing, 2012). Ook Page et al. (2015) beschrijven het feit dat een samenwerking vaak niet direct verantwoordelijkheid aflegt aan stemmers of aan volksvertegenwoordigers, maar dat dit getrapt gebeurt. Daarnaast is het niet duidelijk welke bestuurder welk mandaat heeft binnen een samenwerking. Het kan daardoor ambigu zijn welke besluiten een netwerk wel en niet zelf mag nemen. Een van de voorwaarden om publieke waarde te kunnen creëren is volgens Moore (1995) het hebben van een stabiel *authorizing environment*. Op die manier krijgt een organisatie de legitimiteit en het support om publieke waarde te kunnen creëren. Netwerken moeten dus draagvlak hebben in de bevolking en democratisch gelegitimeerd zijn. Page et al. (2015) maken een onderscheid in verticale democratische legitimiteit en horizontale democratische legitimiteit. Verticale democratische legitimiteit is het verantwoorden van acties via de legale weg naar degene die het netwerk heeft opgezet of moet controleren, zoals de gemeenteraad. Bij horizontale democratische legitimiteit gaat het om de verantwoording naar samenwerkingspartners en externe stakeholders. In het geval van flexibele intergemeentelijke netwerken, moeten besluiten altijd genomen worden in de individuele colleges of gemeenteraden. Dit zorgt er voor dat een flexibel netwerk een goede, verticale democratische legitimiteit heeft.

Procedurele legitimiteit

De tweede dimensie die Page et al. (2015) beschrijven is de procedurele legitimiteit. De procedurele legitimiteit kent drie vormen: procedurele rationaliteit, procedurele rechtvaardigheid en operationele controle. Met de procedurele rationaliteit wordt bedoeld in hoeverre relevante informatie is meegenomen in het beslissingsproces. Partners moeten hun mening kunnen geven in het beslissingsproces en hun technische, wettige of ethische bezwaren kunnen geven. Deze bezwaren moeten dan ook mee worden genomen in de overwegingen bij het beslissingsproces. Procedurele rechtvaardigheid gaat daarentegen over een eerlijke en transparante beslissing. Zijn de besluiten die worden genomen rechtvaardig en zijn de overwegingen die zijn gemaakt zichtbaar? De laatste factor van procedurele legitimiteit is de operationele controle. Bij de operationele controle gaat het er om of

er daadwerkelijk wordt uitgevoerd wat er is besloten. Worden de budgetten overschreden en de plannen gevolgd? Page et al. (2015) noemen twee redenen waarom procedurele legitimiteit publieke waarde toevoegt. De eerste is dat alle belanghebbenden de resultaten van de samenwerking eerder zullen accepteren wanneer de procedure legitiem is. Daarnaast vergroot het de kans dat de samenwerking verantwoordelijk en effectief wordt gemanaged en geïmplementeerd (Page et al., 2015, p. 4) wat conflicten kan voorkomen. Hierdoor kunnen samenwerkingspartners sneller het gevoel hebben dat ze strijden voor dezelfde doelen. Ansell en Gash (2007) noemen dit *shared commitment*.

Een flexibel netwerk is constant in beweging, wat niet ten gunste is aan een helder en transparant proces. Het kan erg onduidelijk zijn welke partners waar aan tafel zitten en welke onderwerpen worden behandeld. Een flexibel proces kan dus zorgen voor en lage procedurele legitimiteit. Zoals beschreven bij het institutional design kan een transparant proces wel zorgen voor flexibiliteit in het samenwerkingsproces, maar zoals hierboven blijkt zorgt een flexibel proces niet voor transparantie. Een transparant proces kan dus zowel onderdeel zijn van het design, als een uitkomst van meerwaarde.

Wezenlijke uitkomsten

De laatste dimensie die Page et al. (2015) onderscheiden zijn wezenlijke uitkomsten. Dit houdt in dat een samenwerking publieke waarde kan toevoegen door efficiënt, effectief en rechtvaardig opzichzelfstaande uitkomsten te creëren. Page et al. (2015) noemen dit *substantive outcomes*. Een rechtvaardige, wezenlijke uitkomst noemen zij een uitkomst waar de kosten en baten van een samenwerking eerlijk verdeeld zijn en de doelen efficiënt en effectief zijn behaald. Een andere wezenlijke uitkomst is een verbeterd probleemoplossend vermogen. Hieronder wordt verstaan dat de manier waarop partners in het netwerk samenwerken verbeterd, om zo beter problemen om te kunnen lossen. Voorbeelden hiervan zijn innovatie, gezamenlijke normen, een sterke relatie, nieuwe technische competenties of een fijn leerklimaat waar men van elkaar kan leren (Page et al., 2015).

Flexibele netwerken kunnen potentieel wezenlijke uitkomsten genereren omdat ze zich gemakkelijk kunnen aanpassen en flexibel kunnen omgaan met grenzen. Van den Brink benoemde in zijn boek Bestuur en Territoir (1992) jaren terug al dat “de grenzen van de gemeente niet meer samenvallen met de maatschappelijke grenzen” (Van den Brink, 1992, p. 35). Ook Brouwer et al. (2007) onderschrijft het feit dat flexibel omgaan met grenzen in samenwerkingen lijdt tot betere prestaties. Van den Dool en Schaap (2014) concluderen ook dat één juiste schaal niet bestaat, netwerken moeten zich dus kunnen aanpassen om uitkomsten te creëren.

Echter brengt flexibiliteit naar verwachting ook nadelen met zich mee in het bereiken van wezenlijke uitkomsten. Provan en Milward (1995) stellen dat stabiliteit een van de grootste factoren is die invloed heeft op de effectiviteit van een netwerk. Daarnaast is een gevaar van een flexibel netwerk dat er weinig doorzettingsmacht is wat er voor zorgt dat er moeilijker concrete resultaten kunnen worden geboekt (Boogers, 2014; Castenmiller, 2009; McGuire en Agranoff, 2011). Dit kan komen doordat bestuurders van de afzonderlijke organisaties constant met elkaar moeten afstemmen hoe ze te werk willen gaan en wie waar aan mee doet. De beslissingsbevoegdheid ligt bij elke individuele partner en er kan dus niets worden "doorgedrukt". Daarnaast is er bij een statisch netwerk vaak één bestuur en één ambtelijke organisatie die gemakkelijk een besluit kan nemen en capaciteit kan regelen (Castenmiller, 2009; Provan en Kenis, 2007). Flexibele netwerken moeten telkens opzoek naar capaciteit om projecten uit te voeren. Hierdoor komt het dat flexibele netwerken volgens Provan en Kenis (2007) alleen gericht zijn op tijdelijke, korte termijn projecten.

2.4 Theoretisch model

In dit onderzoek wordt er gekeken naar de meerwaarde van flexibele netwerken. In dit hoofdstuk is beschreven hoe de meerwaarde van een samenwerking kan worden bepaald (Page et al., 2015), en flexibel netwerk kenmerkt (Ansell en Gash, 2007). Zoals eerder is beschreven, is een netwerk niet óf volledig wel, óf volledig niet flexibel, maar zitten er gradaties in de mate van flexibiliteit van een netwerk. In dit onderzoek wordt uitgegaan van de twee bovenstaande artikelen om de flexibiliteit van netwerken vast te stellen en om de meerwaarde te bepalen. Tussen die twee onderdelen zit nog een stap, het samenwerkingsproces. De factoren uit die artikelen, zoals in dit hoofdstuk beschreven, zijn in het onderstaande model schematisch weergegeven.

Figuur 2

3.5 Conclusie theoretische deelvragen

Wat is een flexibel publiek netwerk?

Flexibele netwerken zijn de tegenhanger van statische netwerken, waar organisaties zich gemakkelijk bij kunnen aansluiten of juist afhaken. Daarnaast kunnen onderwerpen gemakkelijk worden opgepakt of juist laten liggen. Verder noemen Ansell en Gash (2007) vier institutionele kenmerken van samenwerkingen. Dit is het aantal deelnemers van de samenwerking, de exclusiviteit, de spelregels en een transparant proces. Elke kenmerk kan zowel flexibel als niet flexibel zijn. Daarnaast heeft een flexibel institutional design invloed op de flexibiliteit van het proces van de samenwerking. Hierdoor kan er meer of minder flexibel samengewerkt worden. Wanneer het institutional design van de samenwerking voor een groot deel flexibel is, wordt er in dit onderzoek gesproken van een flexibel netwerk.

Wat is de meerwaarde van een flexibel publiek netwerk?

De drie vormen van meerwaarde zoals Page et al. (2015) die beschrijven zijn herkenbaar bij flexibele netwerken: de democratische legitimiteit van de samenwerking, de procedurele legitimiteit en wezenlijke uitkomsten. Zo is er een grote democratische legitimiteit vanwege het mandaat van alle gemeenteraden. Daarnaast is er de procedurele legitimiteit van flexibele netwerken. Zo kunnen partners gemakkelijk aanhaken, het netwerk bereiken of hun mening geven. Tot slot ligt de meerwaarde van flexibele netwerken in wezenlijke uitkomsten. Zo kunnen projecten worden uitgevoerd of kan er onderling worden afgestemd. Negatieve aspecten van flexibele netwerken zijn de slechte transparantie van de netwerken, een laag vertrouwen onderling wat zorgt voor een instabiel en inefficiënt netwerk en de afwezigheid van slagkracht en doorzettingsmacht. Welke vormen van meerwaarde bij flexibele netwerken nog meer voorkomen zal verder worden onderzocht in het empirische deel van het onderzoek.

Hoofdstuk 3: Methode

In het vorige hoofdstuk is de theoretische onderbouwing van de onderzoeksvraag te lezen en is er vanuit de theorie antwoord gegeven op de twee deelvragen. In de hoofdstukken hierna wordt er via de empirie gekeken naar verklaringen voor de hoofdvraag. In dit hoofdstuk wordt beschreven welke methode is gebruikt om de empirische data te verzamelen en te analyseren en worden de keuzes die zijn gemaakt onderbouwd. Eerst zal worden uitgewerkt welk type onderzoek gedaan is, vervolgens wordt de caseselectie uitgelicht en is de dataverzameling en analyse beschreven. Daaropvolgend zijn de kwaliteitscriteria beschreven en tot slot is de operationalisatie van de te meten factoren uitgewerkt.

Dit onderzoek is in twee fases verricht. Er is eerst een verkennende, domein overstijgende fase geweest waarin de meerwaarde en kenmerken van flexibele netwerken is verkend. Hierdoor was er de mogelijkheid om te verifiëren of de casus daadwerkelijk een flexibel netwerk betreft. In de tweede, verdiepende fase is gekeken naar de gepercipieerde meerwaarde van het netwerk bij twee beleidsdomeinen. Tijdens deze fase stonden de percepties van beleidsmedewerkers centraal.

3.1 Onderzoeksstrategie

Stanley Deetz (1996) onderscheidt vier typen onderzoek: positivistisch, interpretatief, postmodern en kritisch. Dit onderzoek richt zich op de vraag wat de meerwaarde is van flexibele netwerken. Dit wordt gedaan door te kijken naar de ervaringen van beleidsmedewerker die in een netwerk werken. Door beleidsmedewerkers te begrijpen wordt geprobeerd om een beeld te schetsen van hoe zij een flexibele vorm van netwerksamenwerking ervaren en wanneer zij een flexibel netwerk van meerwaarde vinden. Hiermee wordt verklaard wat de meerwaarde van een flexibel netwerk voor hen is. Dit onderzoek heeft dus een interpretatief karakter.

In de wetenschap zijn er grofweg twee onderzoeksmethoden te onderscheiden, kwalitatief onderzoek en kwantitatief onderzoek. Waar men bij kwantitatief onderzoek resultaten probeert te generaliseren door middel van een statistische benadering, wordt er bij kwalitatief onderzoek dieper ingegaan op de onderzoekseenheid om daar een beter begrip over te krijgen. Volgens Boeije (2005) is kwalitatief onderzoek voornamelijk geschikt om te kijken naar personen, hun sociale omgeving en de betekenis die zij daaraan geven. Bij kwalitatief kan men, in tegenstelling tot kwantitatief onderzoek, de context van de onderzoekseenheid meenemen in het onderzoek (Bryman, 2012).

Er is in dit onderzoek gekozen voor een kwalitatieve benadering. Ten eerste omdat er wordt verkend wat, volgens beleidsmedewerkers, de meerwaarde van flexibele netwerken is. Voor deze verkenning is een open benadering nodig. Daarnaast wordt er verdiepend gekeken naar de percepties en ervaringen die beleidsmedewerkers hebben. Deze percepties zijn context gebonden en niet eenduidig, via een vragenlijst, op te halen. Verder zijn de factoren die van invloed zijn op de meerwaarde van flexibele netwerken geen begrippen die kort en bondig geoperationaliseerd kunnen worden en door middel van een paar vragen kunnen worden gemeten. Daarnaast wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van participatieve observaties, iets waar kwalitatief onderzoek zich goed voor leent. Mede door deze observaties en interviews is het bij kwalitatief onderzoek mogelijk om rijke data op te halen. Dit onderzoek focust zich op de verkenning van de meerwaarde van flexibele publieke netwerken. De eerste stap hierin is een kwalitatieve stap waarna vervolgens via kwantitatief onderzoek gegeneraliseerd kan worden naar grotere contexten.

In dit onderzoek wordt er vanuit de data van een case, een uitspraak gedaan over de meerwaarde van flexibele publieke netwerken. Er wordt zodoende geen algemene regel of causaal verband bewezen, maar via een casus en vanuit de opgehaalde data gekeken naar flexibele netwerken, dit onderzoek is dus inductief. Daarnaast kent dit onderzoek een iteratief karakter. De verschillende fases in het onderzoek volgen elkaar niet een voor een op, maar de dataverzameling en theorievorming/analyse lopen door elkaar een. Dit zorgt er voor dat er meerdere momenten zijn waarop er kritisch kan worden gekeken naar de dataverzameling en zodoende nog rijkere data opgehaald kan worden.

3.2 Beleidsmedewerker

Voor een goed onderzoek naar de meerwaarde van flexibele netwerken is het van belang om de visie van beleidsmedewerkers/beleidsadviseurs mee te nemen. Zij zijn de mensen die het “echte werk” doen, kennen de praktijk en zijn daadwerkelijk bezig met hoe het beleid uitgevoerd wordt. Vanuit het gedachtengoed van Lipsky (2010) kan men deze medewerkers “street-level bureaucrats” noemen. Street-level bureaucrats zijn publieke medewerkers die zich bezighouden met de implementatie of uitvoering van beleid. Hij noemt hierbij voorbeelden als verpleegkundigen, sociaalwerkers en pro-deo advocaten. Lipsky (2010) benadrukt dat hun visie belangrijk om een organisatie goed te begrijpen vanwege de ervaringen die zij hebben. Een verschil tussen street-level bureaucrats en beleidsmedewerkers is dat street-level bureaucrats veel contact hebben met cliënten, iets wat beleidsmedewerkers niet altijd, of in mindere mate, hebben.

Ook Binnema en Geuijen (2015) erkennen dat het belangrijk is om de perceptie van beleidsmedewerkers mee te nemen in onderzoek. Zij schrijven dat beleidsmedewerkers vaak zowel intern als extern gericht werken en zowel inhoudelijke kennis moeten hebben als vaardigheden om strategisch samen te kunnen werken. Dit noemen zij verbindend vakmanschap. Beleidsmedewerkers die werken in een netwerk zijn zowel intern als extern gericht. Zij moeten zich verantwoorden aan hun eigen politiek verantwoordelijke (wethouder, gedeputeerde ed.) maar werken tevens in een netwerk met andere organisaties. Mede vanwege deze verbindende rol die beleidsmedewerkers tegenwoordig vervullen is het van belang om de perceptie en ervaringen van beleidsmedewerkers mee te nemen in onderzoek naar de meerwaarde van netwerken.

Om dit onderzoek goed uit te kunnen voeren kan de perceptie van beleidsmedewerkers dus niet worden vergeten (Binnema en Guijen, 2015; Steenbakkers et al. 2010). Toch wordt de perceptie van de beleidsmedewerker vaak achterwege gelaten in onderzoek (Van den Dool en Schaap, 2014; Thomson et al., 2007). Vaak wordt er in onderzoek gekeken naar politiek verantwoordelijke en hoge ambtenaren en veel minder naar de perceptie van de uitvoerende ambtenaar, de beleidsmedewerker. Toch is het juist van belang om te kijken naar de perceptie die beleidsmedewerkers hebben, want zij hebben een andere kijk dan andere ambtenaren of betrokkenen. Steenbakkers et al. (2010) deden wel onderzoek naar beleidsmedewerkers en zij zagen dat juist beleidsmedewerkers en portefeuillehouders meerwaarde zagen in verbindingen om intersectoraal samen te werken. Het onderzoek van Steenbakkers et al. is echter binnen gemeenten zelf gehouden en niet in een netwerk van gemeenten. Het is dus van belang dat in dit onderzoek de perceptie van beleidsmedewerkers centraal staat.

Naast een centrale rol voor de beleidsmedewerkers wordt er in dit onderzoek ook gekeken naar de percepties van gemeenteambtenaren op een hoger abstractieniveau, bestuursadviseurs. Binnen het U10 netwerk worden deze ambtenaren contactfunctionarissen genoemd. Er is hiervoor gekozen om een tweede, algemenere blik op de meerwaarde van het netwerk te krijgen.

3.3 Caseselectie

Om de hoofdvraag te beantwoorden wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van een case, het U10 netwerk en worden daarbinnen twee deelcases onderscheiden. Bij een casestudy worden er één of meer cases intensief geanalyseerd (Bryman, 2012). In dit geval is het samenwerkingsverband tussen gemeenten de case die wordt onderzocht. Deze case staat symbool voor een flexibel netwerk. Door het

kiezen van deze case kan er een rijk beeld worden verkregen van een flexibel netwerk. Of het netwerk daadwerkelijk als flexibel wordt ervaren is in het onderzoek bekeken.

Uitspraken die worden gedaan bij een casestudy moeten altijd worden gedaan met de wetenschap van de context van de case. Elke case is anders en de resultaten kunnen dus bij elke case verschillen. De U10 is een vernieuwende organisatie die nog niet lang bestaat, zij zijn een flexibel, bestuurlijk netwerk waar de individuele gemeenteraden het mandaat hebben om per thema te beslissen of ze meedoen aan de samenwerking of afhaken. Yin (2009) onderscheidt vijf typen cases: de kritische case, de unieke case, de typische case, de onthullende case en de longitudinale case. Zoals hierboven beschreven is de U10 een uniek geval en tevens een voorbeeldcase voor andere regio's.

Binnen deze case worden twee deelcases onderscheiden. Deze twee deelcases zijn het domein 'mobiliteit' en 'duurzaamheid'. Er is voor deze twee domeinen gekozen omdat ze veel van elkaar verschillen, het zijn *most different cases*. Duurzaamheid is een vernieuwend en innoverend domein waar, mede door de klimaatdoelstellingen, steeds nieuwe manieren gevonden moet worden om de samenleving te verduurzamen. Bij het mobiliteitsdomein gaat over het algemeen veel geld om en worden er grootschalige en langdurige projecten opgezet. Dit domein kent stroevere processen dan bij het duurzaamheidsdomein. De domeinen lijken verschillend te zijn in de geschiedenis en de manier van werken. De context van de domeinen is verder uitgewerkt in het volgende hoofdstuk.

3.4 Dataverzameling

Binnen kwalitatief onderzoek zijn er meerdere methoden om data te verzamelen, bijvoorbeeld observaties, interviews of een documentenanalyse. Door het gebruik van meerdere methoden om data te verzamelen komen de resultaten niet enkel uit één bron, maar wordt de data op meerdere manieren verzameld, dit heet triangulatie (Bryman, 2012). Zo kan worden gekeken of er een gelijkenis zit in de bevindingen of dat er zich opvallende zaken voordoen. In dit onderzoek gekozen voor een combinatie van participatieve observaties, interviews en een documentenanalyse. Deze methoden zijn in de onderstaande kopjes verder uitgewerkt. In het onderstaande schema is dit schematisch weergegeven met daarbij de twee verschillende fases, de verkennende en verdiepende fase.

	Doel	Methode	Wie/wat	Maand, 2017
Fase 1	Verkenning meerwaarde flexibel netwerk, vaststellen flexibiliteit	Documentenanalyse (12)	Documenten U10	Februari
		Interviews met het U10 procesteam (4)	Procesteam	Maart, april
		Interviews met contactfunctionarissen (6)	Contactfunctionarissen (domein overstijgend)	April
		Participatieve observaties (20)	Overleggen procesteam,	Februari tot en met Juli
Fase 2	Verdieping meerwaarde flexibel netwerk, verdieping in meerwaarde per beleidsdomein	Interviews met beleidsmedewerkers (9)	Mobiliteit	April, mei
			Duurzaamheid	April, mei
		Participatieve observaties (7)	Vergaderingen: AO mobiliteit, BT mobiliteit, BT Economie en Ruimte, directienetwerk met gemeentesecretarissen en griffiers. Bijeenkomsten: brainstorm duurzaamheid, Plein, Netwerk Regionaal Samenwerken	Januari, april, mei, juni

Figuur 3

Documentenanalyse

Met een documentenanalyse kan worden achterhaald wat formele afspraken, resultaten en uitingen zijn van verschillende organisaties of personen. Door een documentenanalyse naast andere onderzoeksmethoden te gebruiken krijgt de onderzoeker een ander, breder beeld van hetgene hij onderzoekt (Bryman, 2013). In dit onderzoek is een relatief kleine, open documentenanalyse gebruikt om te achterhalen hoe het U10 netwerk in elkaar zit, hoe samenwerkingen tot stand komen en of het netwerk flexibel is. Deze documenten zijn openbaar te vinden op de website van de U10 via www.utrecht10.nl. Tussen de documenten zit onder andere het convenant waar de samenwerking op is gebaseerd, verschillende jaarverslagen, een evaluatie van de U10 en een praktijkadvies van Platform 31. Een lijst met de twaalf bestudeerde documenten is te zien in de bijlagen.

Semi-gestructureerde interviews

Semi-gestructureerde interviews hebben als voordeel dat de interviewer een standaard topiclijst heeft met vragen die hij aan elke respondent stelt (Weiss, 2004). Zo vergeet de interviewer geen belangrijke vragen te stellen en komen alle thema's in het interview aan bod. Daarnaast is een semi-gestructureerd interview open om dieper in te gaan op interessante thema's die tijdens het interview naar boven komen. Zo staat het interview niet vast en kan de respondent dieper ingaan op wat hij of zij belangrijk vindt.

In dit onderzoek zijn er negentien interviews gedaan met beleidsambtenaren, contactfunctionarissen en met leden van het procesteam van het U10 netwerk. Er is voor gekozen om eerst interviews te doen met vier medewerkers van het procesteam om een beter beeld te krijgen van de flexibiliteit en mogelijke meerwaarde van het netwerk. De selectie van de respondenten is gedaan door de onderzoeker zelf op basis van de participatieve observatie van de werkoverleggen. Er zijn twee relatief jonge en nieuwe procesmanagers geïnterviewd die pas kort bij de U10 werken en twee procesmanagers die al een langere tijd meegaan. Deze twee hebben ook bij het BRU gewerkt, het samenwerkingsverband welke voorafging aan de U10. Deze medewerkers kennen dus ook de realiteit van een statisch netwerk.

Daarnaast zijn er in de verkennende fase interviews gehouden met zes contactfunctionarissen. Zij kijken met een hoger abstractieniveau, los van de inhoudelijke domeinen, naar het netwerk. De contactfunctionarissen zijn een voorpost voor de gemeentesecretarissen en gaan over de grote, strategische lijnen van het U10 netwerk. Uit elke gemeente is er één contactfunctionaris die in het contactfunctionarissenoverleg (CFO) zit. Hieruit zijn, op voordracht van het procesteam, zes verschillende contactfunctionarissen benaderd die allen hebben toegezegd mee te doen aan een interview. Deze contactfunctionarissen liepen qua mening, ervaring en leeftijd volgens de algemeen procesmanager redelijk uit een zodat er een gemêleerde groep zou worden geïnterviewd.

Bij het mobiliteitsdomein en het duurzaamheidsdomein is dezelfde procedure gehanteerd. Hier waren de respondenten, in totaal negen, over het algemeen minder bereid om mee te doen, hierdoor moesten er meer respondenten worden aangeschreven. Rond het einde van de interviewronde kwam er weinig nieuwe informatie op tafel te liggen. Het beeld van de percepties van de beleidsmedewerkers was helder en er was een zekere vorm van verzadiging opgetreden. In de bijlagen is een tabel opgenomen met een overzicht van alle interviews.

Participatieve observatie

De derde methode van dataverzameling is participatieve observatie. Een voordeel van participatieve observatie is dat de onderzoeker de natuurlijke omgeving van de respondenten beter kan bestuderen dan bij interviews het geval is (Bryman, 2012). Door te observeren verzamelt de onderzoeker data die respondenten niet actief en bewust geven. Ze zijn zich wellicht minder bewust van de aanwezigheid van de onderzoeker en gedragen zich zoals ze dat normaal ook doen. Tevens kan men als onderzoeker veel data halen uit interactie tussen anderen.

Dit onderzoek is geschreven binnen het stadskantoor van Utrecht, waar vanuit het procesteam van de U10 werkt. Hierdoor is er bijvoorbeeld tijdens de lunch informeel contact met procesmedewerkers van

de U10. Van interessante gesprekken met betrekking tot dit onderzoek zijn zogenaamde *mental notes* en vervolgens *field notes* gemaakt. Dit houdt in dat de onderzoeker in zijn hoofd belangrijke informatie opslaat en vervolgens worden verwerkt. In dit geval is dit een notitieboek of een Word bestand geweest. Daarnaast is er ook actief gezocht naar interessante bijeenkomsten waar participatieve observatie van meerwaarde is. Zo zijn tussen zes februari en twee juli de wekelijkse vergaderingen van het procesteam bijgewoond. Tijdens deze vergaderingen werden alle facetten van de samenwerking besproken zoals de uitvoeringskant van grote projecten en de voorbereiding van de bestuurstafels. Ook zijn er observaties gedaan bij een ambtelijk overleg mobiliteit. Hier werd de bestuurstafel voorgesproken door alle gemeenteambtenaren en werd er gekeken waar afstemming gewenst was. Daarnaast is een ambtelijke brainstorm bijgewoond met beleidsmedewerkers duurzaamheid waar werd gebrainstormd over de toekomst van het domein en welke taken zijn weggelegd voor het U10 netwerk. Er is ook een bijeenkomt geweest met contactfunctionarissen, het Plein, waar er participatieve observaties zijn gedaan. Deze bijeenkomst stond in het teken van de uitvoeringskant van projecten. De vraag die centraal stond was hoe (met welke governance) een lichtvoetig en vrijwillig netwerk grotere projecten van de grond kan krijgen. Tijdens deze bijeenkomsten zijn er *full fieldnotes* gemaakt. Dit houdt in dat tijdens deze bijeenkomsten direct notities zijn gemaakt op een kladblok. Deze notities zijn later uitgewerkt in Word. In de bijlagen staat een schema met alle participatieve observaties die zijn gedaan.

3.5 Dataverwerking

De verzamelde data zijn op verschillende manieren verwerkt. Tijdens de documentenanalyse zijn quotes uit de documenten gehaald om vast te stellen of de U10 een flexibel netwerk is. Deze quotes zijn verwerkt in het resultatenhoofdstuk. Verder is die data gebruikt voor het begrip van de onderzoeker over hoe de U10 in elkaar zit, is ontstaan en hoe de gemeenten samenwerken.

Tijdens informele gesprekken in het stadskantoor zijn mental notes gemaakt die vervolgens zijn verwerkt in een Word bestand. Opmerkelijke uitspraken en uitspraken die relateren aan de meerwaarde van flexibele netwerken zijn verder meegenomen in de analyse. Tijdens de participatieve observaties van de werkoverleggen van het procesteam zijn aantekeningen gemaakt (full fieldnotes) over wat er is gezegd en wat er te zien was. Hiervan zijn korte verslagen gemaakt. Tijdens de participatieve observaties van de brainstorm, het Plein en het AO zijn eveneens full fieldnotes gemaakt. Deze zijn uitgewerkt in word en verder geanalyseerd.

De interviews zijn op een andere manier verwerkt. Van alle interviews die gehouden zij audio opnames gemaakt. Deze audio opnames zijn vervolgens in tekst uitgeschreven (getranscribeerd). Daarna zijn de teksten in NVivo gecodeerd en vervolgens in thema's ingedeeld. De eerste stap in het coderen is gedaan door, met een open vizier, fragmenten labels toe te kennen. Deze fase wordt open coderen genoemd. Vervolgens is er axiaal gecodeerd, hierbij zijn de fragmenten met dezelfde labels met elkaar vergeleken en geclusterd. Hier is gekeken welke verschillen en overeenkomsten er binnen een thema worden besproken. Aangezien dit een iteratief proces is zijn sommige labels tijdens dit proces nog aangepast. Een iteratief proces houdt in dat de dataverzameling en analyse elkaar afwisselen, er is dan geen duidelijke splitsing tussen de dataverzameling en de analyse. Hierdoor kan de onderzoeker inspelen op de analyses die tijdens het proces zijn verworven.

3.6 Operationalisatie

Dit onderzoek is opgesplitst in twee fases, een verkennende fase en een verdiepende fase. In de verkennende fase zijn er interviews gedaan met leden van het procesteam van de U10 en met contactfunctionarissen om te bepalen hoe flexibel het U10 netwerk is en om te verkennen wat de meerwaarde van flexibele netwerken kan zijn. Voor deze interviews is een topiclijst gemaakt, deze is te vinden in de bijlagen. Verder is er tijdens de interviews ook veel ruimte gegeven aan de respondenten om hun visie te geven.

In de tweede fase, waar beleidsmedewerkers zijn geïnterviewd en participatieve observaties zijn gedaan, is er dieper ingegaan op de meerwaarde van flexibele netwerken per domein. Er is tijdens de interviews gevraagd naar wat de meerwaarde van het U10 netwerk is volgens de beleidsmedewerkers. Hierdoor wordt er via een open manier gekeken naar de meerwaarde en is er veel ruimte voor invulling van de respondent. De topiclist voor de verdiepende fase is toegevoegd aan die van de verkennende en dus ook in de bijlagen te vinden.

3.7 kwaliteitscriteria

Lincoln en Guba (1985) hebben voor kwalitatief onderzoek een alternatieve manier bedacht om te bepalen of een onderzoek waardevol en juist is. Zij doen dit door de *trustworthiness* van een onderzoek te bepalen. De trustworthiness is te vergelijken met de validiteit en de betrouwbaarheid van een

onderzoek. Lincoln en Guba (1985) delen deze op in credibility, transferability, dependability en confirmability. Deze criteria zijn, voor dit onderzoek, hieronder uitgewerkt.

De credibility van een onderzoek kan vergeleken worden met de interne validiteit. De vraag die daarbij wordt gesteld is: meet je wat je wilt meten? Voor een goede credibility moet het onderzoek juist in elkaar zitten en juiste relaties, verbanden of inzichten laten zien. Bij kwalitatief onderzoek kan het lastig zijn om er zeker van te zijn of je wel het juiste meet. Interpretaties van de onderzoeker speelt bij kwalitatief onderzoek vaak een rol. De interpretatie van de resultaten moet op een juiste manier gebeuren zodat de onderzoeker een juist beeld krijgt over de sociale wereld. In dit geval wordt gekeken naar de perceptie van beleidsmedewerkers. Wanneer je een perceptie meet, wil je weten hoe iemand tegen iets aankijkt. In dit onderzoek zijn er duidelijke vragen gesteld aan de respondenten die zijn terug te vinden in de bijlage. Daarnaast is een codeboom toegevoegd aan de bijlage welke inzicht geeft in uitkomsten van de gehouden interviews.

De externe validiteit kan vergeleken worden met de transferability van een onderzoek. Zijn de resultaten ook toepasbaar in andere contexten? Bij kwalitatief onderzoek verkrijg je een rijk beeld over een specifieke context. Door middel van *thick description* wordt in dit onderzoek geprobeerd een uitgebreid beeld te geven van de onderzoekseenheid en van de context. Door de uitgebreide beschrijving kan worden gekeken of de resultaten ook voor sommige andere situaties toepasbar zijn. Voor dit empirische onderzoek wordt naar één specifieke case gekeken, het U10 netwerk. De U10 zit anders in elkaar dan andere netwerken en elk netwerk is verschillend. Door thick description kan worden gekeken voor welke andere gevallen de uitkomsten van dit onderzoek waardevol zijn, maar de resultaten zullen niet een-op-een toepasbaar zijn op andere contexten.

De betrouwbaarheid van een onderzoek is volgens Lincoln en Guba (1985) te vergelijken met de depenability. Hierbij gaat het er om of je het onderzoek juist hebt uitgevoerd. Komen andere onderzoekers tot dezelfde conclusie wanneer zij het onderzoek over zouden doen? Het is hierbij van belang om elke stap in het onderzoeksproces goed uit te werken en elke keuze die wordt gemaakt te onderbouwen. Bij kwalitatief onderzoek kan het onduidelijk zijn waar resultaten vandaan komen, hoe selecties van respondenten zijn gemaakt of hoe tot een conclusie is gekomen. Om er op toe te zien dat alle stappen in het onderzoek op een juiste manier zijn gedaan en het onderzoek te herhalen is, is het van belang om elke stap te verantwoorden. In dit onderzoek is geprobeerd dat zo goed mogelijk te doen door in het theoretisch kader duidelijk het onderzoek af te bakenen. Daarnaast is er in dit hoofdstuk precies beschreven welke casus er is gebruikt en wat voor een respondenten daarvoor zijn geïnterviewd. Daarbovenop is er ook een lijst met de documenten die voor dit onderzoek zijn gebruikt en is er een

overzicht gegeven van de participatieve interviews. Verder zijn alle notities en opnames die voor dit onderzoek zijn gemaakt bewaard.

Tot slot beschrijven Lincoln en Guba (1985) de confirmability van een onderzoek. Hierbij gaat het om hoe objectief het onderzoek is gedaan. Zeker bij kwalitatief onderzoek is het van belang om goed na te denken over de objectiviteit van het onderzoek. De interpretatie van de onderzoeker speekt bij kwalitatief onderzoek namelijk vaak een rol bij de verwerking van de data. De onderzoeker is zich tijdens het gehele onderzoeksproces bewust geweest van het feit dat hij een eigen mening heeft, maar heeft deze zo veel mogelijk buiten het onderzoek gelaten. In dit onderzoek kan er niet worden uitgesloten dat de onderzoeker invloed heeft gehad op de resultaten, maar er is geprobeerd om deze invloed zo klein mogelijk te krijgen.

Hoofdstuk 4 Resultaten

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de resultaten die uit de data voortvloeien. Eerst wordt stilgestaan bij het netwerk op domein overstijgend niveau, welke in de verkennende fase is onderzocht. Vervolgens zal worden ingezoomd op twee domeinen, mobiliteit en duurzaamheid.

4.1 Verkennende, domein overtijgende fase

In de eerste, verkennende fase, is er gekeken of het U10 netwerk voldoet aan de omschrijving van een flexibel netwerk en is er gekeken naar de meerwaarde op domein overstijgend niveau. Eerst is de context van de casus breder neergezet aan de hand van de gevonden resultaten, vervolgens is gekeken naar het design, het samenwerkingsproces van het netwerk en naar verschillende vormen van meerwaarde.

Context

Gemeentelijke samenwerkingen zijn van alle tijden en nog steeds erg onder de aandacht. Zo zijn er op initiatief van het Rijk, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten meerdere proeftuinen gecreëerd (Proeftuinen Maak Verschil, 2017). Dit zijn regionale samenwerkingen waar uitdagingen en oplossingen goed in de gaten worden gehouden. Zo zijn er uitdagingen op het gebied van de democratische borging van de regio's en op de vrijwilligheid van gemeenten. Betrokkenen gaven aan dat één van de aspecten welke altijd lastig is, is dat zelfstandige gemeenten, met hun eigen belangen, veelal vrijwillig willen samenwerken met andere gemeenten (observatie Netwerk Regionaal Samenwerken, 2017). Hierdoor is het altijd zoeken naar een balans van alle wensen van alle gemeenten. Het U10 netwerk is zelf geen proeftuin maar kent wel haar eigen uitdagingen.

Zo is het regionale netwerk Utrecht 10 (U10) een intergemeentelijk netwerk dat op een lichtvoetige manier tracht samen te werken (observatie werkoverleg PT, 2017). Hoewel de naam van het netwerk "10" in zich heeft, is het netwerk geen coalitie van uitsluitend tien gemeenten. Er kunnen meer en minder gemeenten meedoen aan verschillende domeinen binnen U10, en aan verschillende onderwerpen binnen een domein ("We zijn gisteren begonnen", 2015). Zo werken er negen gemeenten samen op het gebied van mobiliteit, tien bij economie en zestien bij duurzaamheid. Ook binnen de domeinen zijn er verschillende coalities van gemeenten die samenwerken op verschillende onderwerpen (Evaluatie U10, 2017; Jaarverslag 2016, 2017).

Het U10 netwerk is een voorbeeld van een bestuurlijk netwerk en kent bestuurlijke overleggen, bestuurstafels genoemd, en ambtelijke overleggen. Deze bestuurlijke en ambtelijke overleggen worden ondersteund door een procesteam. Dit procesteam bestaat uit zes medewerkers (procesmanagers) die de tafels procesmatig ondersteunen en faciliteren (observatie werkoverleg PT, 2017). Leden van het procesteam hebben een grote rol in de ondersteuning van de overleggen en hebben hierdoor ook grote invloed op de agenda en de werkwijze van het netwerk. De procesmanagers werken voor alle gemeenten in de regio.

Contactfunctionarissen werken ook boven de domeinen, maar zijn in dienst bij een specifieke gemeente, veelal als bestuursadviseur of strategisch adviseur voor onder andere regionale samenwerkingen. Zij zijn op een meer abstract niveau bij de U10 aangehaakt dan de beleidsmedewerkers die veel meer op de inhoud van een domein zitten. De contactfunctionarissen werken domein overstijgend, met een andere blik naar de samenwerking. Tijdens het Plein spraken zij bijvoorbeeld over de governance van het netwerk (observatie Plein, 2017). Deze gemeenteambtenaren hebben een prominente rol gehad bij de opstartfase van het netwerk. Hierin hebben zij met elkaar nagedacht over hoe het netwerk eruit moest komen te zien. Tegenwoordig zijn zij een schakel tussen de gemeenten en de U10 en denken zij mee over de processen binnen het netwerk.

Institutional design

Er zijn meerdere documenten opgesteld die op papier laten zien hoe het netwerk functioneert. Deze documenten schetsen de kaders voor de samenwerking. Daarnaast is er een convenant ondertekend door tien gemeenten. Dit convenant is opgesteld door de burgemeesters en wethouders van de tien kerngemeenten van de U10. Hierin staan de afspraken en regels die de gemeenten onderling met elkaar hebben gemaakt. In de tekst komt naar voren dat er op verschillende domeinen en opdrachten in verschillende samenstellingen samengewerkt kan worden. Exemplarisch voor meerdere documenten wordt er vaak geschreven over het *aantal deelnemers*.

> "Overwegende dat flexibiliteit in samenwerking het mogelijk maakt dat 'samen weten, denken en werken' kan met de tien gemeenten die samen het stedelijke gebied Utrecht vormen, maar ook met minder of met andere gemeenten. Steeds wordt gestreefd naar samenwerking op een schaal die past bij de onderhavige problematiek."
> *Bestuursconvenant samenwerking U10-gemeenten*

Duidelijk wordt dat het U10 netwerk geen vaste samenstelling kent maar dat er samenwerkingen zijn met meer en minder partners. Het is mogelijk om grotere en kleinere coalities te hebben naast een vaste

kern van 10 gemeenten. Dit kan zowel het geval zijn binnen een domein als tussen de domeinen. Het aantal deelnemers kan dus per onderwerp verschillend zijn. Het convenant is een voorbeeld van hoe in meerdere documenten wordt geschreven over de U10 samenwerking, maar dit is ook bevestigd door een observatie bij een vergadering met alle gemeentesecretarissen waar men aangaf dat er met meer en minder samengewerkt kan worden (Observatie vergadering Netwerkdirectie, 2017).

Binnen het netwerk bestaan bepaalde *regels*. Deze regels zijn vaak geen bindende regels maar meer afspraken die men met elkaar heeft gemaakt. Zo bestaat de afspraak dat besluiten binnen de U10 niet door een U10 orgaan genomen wordt, maar dat besluiten worden genomen in de individuele gemeente. Hierdoor hoeven gemeenten geen totaalpakket te accepteren, maar kan een gemeente kiezen waarop zij meedoen binnen de samenwerking. Uit de onderstaande quote uit de contourenschets "We zijn gisteren begonnen" staat helder omschreven wat in meerdere documenten terug komt. Over regels binnen het netwerk wordt daar het volgende gezegd:

> "U10 is flexibel en kent daarom geen besluitvormende organen, is meer subtiel dan robuust. De samenwerking binnen U10 is gebaseerd op transparantie en vertrouwen. Uitgegaan wordt van de eigen kracht van elke deelnemende gemeente. Dit karakter van U10 blijkt uit de wijze waarop initiatiefneming en sturing van samenwerkingen tussen U10 gemeenten is georganiseerd."
> *We zijn gisteren begonnen*

Uit de interviews met zowel de procesmanagers als de contactfunctionarissen kwam eveneens duidelijk naar voren dat zij de samenwerking flexibel vinden. Een breed gedeelde opvatting is het feit dat er meerdere onderwerpen kunnen worden geagendeerd en kunnen worden besproken binnen het U10 netwerk. Nieuwe onderwerpen kunnen worden opgepakt zonder dat daar beperkingen of regels voor zijn, het gaat soms zelfs iets te snel. Zo wordt er ervaren dat er te veel onderwerpen op tafel komen te liggen en dat er meer focus moet komen op de uitvoering van die onderwerpen (CF2, CF5). Een respondent geeft daarbij aan dat er steeds meer bij komt (CF2). Een voorbeeld van het gemakkelijk oppakken van onderwerpen is het domein Asiel en Integratie (FC3, CF6). Dit domein bestond niet en is gevormd vanwege de grote stroom aan asielzoekers die naar ons land kwam. Zij vertelden dat het opstarten van dat domein, met bestuurstafel en ambtelijk overleg, binnen een mum van tijd is opgezet. Dit is getypeerd als heel snel en heel slagvaardig (CF6). Er is dus een grote mate van vrijheid in de bespreking van onderwerpen. Een respondent zij hierover het volgende:

> Ik denk dat er wel echt veel ruimte is om dingen te agenderen vanuit individuele bestuurders. Dus ja, heel flexibel eigenlijk zelfs. *PM3*

Naast de vrijheid in het aantal en soort onderwerp wat besproken kan worden, wordt er ook aangegeven dat gemeenten vrij zijn om hun eigen besluiten te nemen. Doordat dit zo is geregeld staan gemeenten vrij in het meedoen op bepaalde onderwerpen en het afhaken op andere onderwerpen. De leden van het procesteam geven aan dat het netwerk hierdoor minder beperkt is en vrijuit door kan gaan met het verkennen van nieuwe kansen. De contactfunctionarissen onderschrijven dat de U10 geen formele structuur kent (CF2, CF3, CF4, CF5). Naast een los en richtinggevend convenant zijn er geen *regels* opgesteld om een structuur te organiseren. Er zit geen wettelijke grondslag achter het samenwerkingsverband en er is geen orgaan of persoon die kan beslissen wat er gaat gebeuren. CF4 noemde de U10 een "niks", "het bestaat niet". Er zijn wel gedragsafspraken die gehanteerd worden. Zo zijn er periodieke bestuursvergaderingen en worden twee weken daarvoor de stukken opgestuurd. Deze afspraken worden echter niet gezien als structuur of regels. Zij geven expliciet aan dat een kenmerk van het netwerk is dat het geen structuur en geen tot weinig regels kent.

> De filosofie die nu hangt aan de U10 is dat het dus een netwerk is, lichtvoetig, geen structuur, geen besluitvorming, geen apart orgaan, behalve een ondersteunend procesteam. *CF2*

Tot slot geven de respondenten aan dat het netwerk open grenzen kent. Er zijn geen restricties aan het *aantal deelnemers* en overige gemeenten kunnen aanhaken of afhaken. In een intern document is een matrix te zien met daarin schematisch weergegeven welke gemeenten mee doen met welke projecten. Hierin is te zien dat er verschillende coalities zijn per project. Het netwerk is ook niet *exclusief* voor een aantal partners. Alleen gemeenten die mee willen doen hoeven mee te doen, dit wordt ook wel *the coalition of the willing* genoemd. Echter wordt in de verkennende fase ook duidelijk dat dit niet bij alle domeinen het geval is. Zo wordt er door een lid van het procesteam aangegeven dat bij de bestuurstafel "Wonen" alle zestien gemeenten steeds mee willen doen op elk onderwerp. Deze zestien gemeenten zijn daarnaast door het Rijk aangewezen als één woningmarktregio. Bij andere domeinen is die flexibiliteit weer wel aan de orde. Een voorbeeld welke door de contactfunctionarissen is geven is een gebiedsontwikkeling (CF3) of problemen met verzakking van de grond (CF1). Dit wordt gezien als een vorm van vrijheid die gemeenten hebben. Gemeenten zijn vrij om wel of niet mee te doen aan een onderwerp en hoeven niet een totaalpakket te accepteren, maar kunnen kijken naar wat voor hen belangrijk is. Er wordt aangegeven dat nu er een Ruimtelijk-Economische Koers is opgesteld, daar enorm veel plannen uit voort kunnen vloeien. Deze koers is vanuit het domein Economie en Ruimte opgesteld, maar is overstijgend in de inhoud. In de Ruimtelijk-Economische Koers staan keuzes die de bestuurders hebben gemaakt om richting te geven aan toekomstige projecten en plannen. Het wordt volgens de respondenten qua capaciteit en geld echter lastig om al die plannen daadwerkelijk uit te voeren. Een

respondent noemde de uitvoering van de koers daarom een “keuzemenu” (CF6). Dit typeert de vrijheid van gemeenten om mee te doen.

> Het is bijna ademend. Er kunnen mensen bij horen, er dingen in doen, zonder dat aan de poort wordt gevraagd van: hoort u er wel bij? Je kunt er dus ook weer uitgaan zonder dat iemand merkt dat je afscheid hebt genomen. *PM1*

> Het mooie van het netwerk zoals het nu werkt, vind ik, is dat als je niet mee wilt doen, dan doe je niet mee. *CF3*

Toch moet er ook een kanttekening worden geplaatst bij de ervaren flexibiliteit door de respondenten. Hoewel zij als kenmerk van de U10 allemaal aangaven dat het netwerk flexibel is, zijn er ook voorbeelden geschetst waarin het netwerk niet flexibel is. Zo geven CF2, CF3 en PM4 aan dat de U10 vooral uitstraalt en vertelt dat het een flexibel netwerk is, maar dat het in de praktijk niet altijd even flexibel is. Zo doen op meerdere onderwerpen steeds alle gemeenten mee. Als verklaring wordt gegeven dat onderwerpen die op een bestuurstafel komen, worden besproken met alle deelnemers (CF2). Dit zorgt er voor dat alle bestuurders steeds mee willen doen. Ook wordt er benoemd dat het ene domein flexibeler is dan het andere domein. CF1 noemt als mogelijke verklaring hiervoor dat de flexibiliteit van het domein mede wordt veroorzaakt door de procesmanager van dat domein. De respondent geeft aan dat een procesmanager die veel werkervaring heeft vanuit proces meer flexibel handelt dan een procesmanager die veel werkervaring heeft binnen een inhoudelijk onderwerp. Als voorbeeld wordt het mobiliteitsdomein hier voor gegeven. Deze minder-flexibele kenmerken worden echter wel veel minder genoemd dan de flexibele kenmerken. Ook zijn dit kleinere voorbeelden die minder prominent naar voren kwamen tijdens de interviews.

Er kan worden geconcludeerd dat het U10 netwerk wordt getypeerd door de vrijheid in het oppakken van onderwerpen en het nemen van besluiten, de afwezigheid van formele regels en in de openheid in het aantal partners die bij het netwerk horen. Wél worden er ook kanttekeningen geplaatst bij de flexibiliteit van het netwerk. Zo zou het vooral uitgedragen worden in plaats van gepraktiseerd en zit er verschil in de flexibiliteit tussen de domeinen.

Proces

In dit onderzoek is er naast het design van het netwerk ook gekeken naar het samenwerkingsproces, waar het design invloed op heeft. Het samenwerkingsproces zit tussen het design en meerwaarde in. De ervaren meerwaarde kan, zoals later is te lezen, ook het samenwerkingsproces zelf betreffen.

Eén van de onderdelen uit het proces welke naar voren is gekomen in dit onderzoek is de *shared understanding*. De gemeenten staan voor een deel voor dezelfde uitdagingen. Zij moeten allemaal verduurzamen en ook de bereikbaarheid van de gemeenten goed houden (Observatie Plein, 2017). Zo werd ook bij het Plein aangegeven dat de regio Utrecht ook echt als regio functioneert. Mensen wonen bijvoorbeeld in de IJsselstein, werken in Nieuwegein en recreëren in Utrecht. Dit zorgt voor een gezamenlijkheid in missies en visies op uitdagingen. Het creëren van een gezamenlijke visie is onderdeel van het samenwerkingsproces tussen gemeenten. Er zijn echter ook punten waarop belangen van de gemeenten veel van elkaar verschillen. Zo is de ene gemeente meer gebaat bij bereikbaarheid via de auto, en heeft de ander meer aan goede fietsverbindingen (Observatie Bestuurlijke Tafel Economie en Ruimte, 2017). Deze punten zijn tevens politiek bepaald. De toewijding aan de samenwerking kan dus per onderwerp verschillen. Ansell en Gash (2007) noemen dit het *commitment to the process*. Deze commitment is per onderwerp verschillend en dus flexibel.

Verder kwam in de verkennende fase naar voren dat er nu redelijk wat kleine uitkomsten zijn geboekt, maar dat er grote resultaten moeten komen om het netwerk van waarde te laten zijn. Er zijn dus *intermediate outcomes* gegenereerd, maar deze kleine prestaties hebben niet geleid tot een versterking van de samenwerking. De roep naar grote resultaten is juist enorm groot. Het "Plein" wat in april is georganiseerd had als doel om met de gemeenten uit te denken hoe plannen daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden. De contactfunctionarissen willen namelijk graag meer concrete resultaten zien (Observatie Plein, 2017).

Het samenwerkingsproces wordt gefaciliteerd door de procesmanagers. Zij zorgen voor overleggen tussen de netwerkpartners, houden toezicht op de inhoud en wat er wordt besproken in het netwerk en zijn de connectie tussen de gemeenten en partners in de regio en het land. De procesmanagers sturen op onderlinge goede relaties waarbij de gemeenten elkaar *vertrouwen* en weten te vinden. Verder zorgen zij voor structurele *face-to-face* contacten tussen ambtenaren en tussen bestuurders. Ook ondersteunen zij in de communicatie van de *uitkomsten* van het netwerk. Een groot deel van het proces wordt dus beïnvloed door de procesmanager (Observatie werkoverleg, 2017). Op de werkvloer was te zien dat de procesmanagers zich ook bezighouden met de inhoud van de domeinen. Zo zetten zij ook eigen ideeën op de agenda van het AO, zoals de verkenning naar zonnepanelen langs snelwegen, of vormen de procesmanagers zelfs de gehele agenda (Observatie informeel gesprek op stadskantoor, 2017). De procesmanager heeft dus veel invloed op het samenwerkingsproces. Zo wordt er tijdens werkoverleggen gesproken over hoe de domeinen ervoor staan en wat nog veranderd kan worden

(Observatie werkoverleg, 2017). Dit laat zien dat de rol en invloed van de faciliterende leider, in dit geval de procesmanager, enorm groot is.

Meerwaarde

De meerwaarde van het U10 netwerk werd in de verkennende fase vooral gezien in de gezamenlijkheid van de opgaven die zij aanpakken. De gemeenten staan voor een groot deel voor dezelfde opgaven en moeten dus veelal hetzelfde bewerkstelligen. De respondenten geven aan dat dit deels komt doordat de gemeenten "echt één gebied" vormen (CF3). Binnen een stedelijke regio vormen zij een gebied waarin mensen wonen, werken en recreëren. Zo wordt er aangegeven dat er op het gebied van wonen, sociaal domein en ruimtelijke ordening veel aanknopingspunten zitten tussen de gemeenten (CF6) en wordt er benadrukt dat meerwaarde voor de regio ook meerwaarde is voor de individuele gemeente. Er wordt meer gedacht in het regionaal belang, wat lokaal zijn doorwerking heeft (CF1). Door gezamenlijk projecten op te pakken kun je daarbij ook een efficiency slag maken of gezamenlijk verkennen. Een voorbeeld hiervan is de omgevingswet die nu op de gemeenten af komt (PM4). Financieel gezien zien de respondenten ook meerwaarde in het gezamenlijk optrekken (CF6, PM1).

> Maar ook in de zin van de U10 levert het altijd meerwaarde als je ziet (…) dat er gemeenten zijn die met dezelfde problemen worstelen als jij. En met z'n tweeën kun je het makkelijker aanpakken dan alleen. *CF3*

Daarnaast wordt er gezegd dat er veel meerwaarde wordt gezien in het design van het U10 netwerk. Er wordt aangegeven dat de kenmerken die het U10 netwerk heeft, erg positief zijn. Zo wordt aangegeven dat de meeste samenwerkingsverbanden vanuit een wettelijke verplichting zijn ingegeven en dat de U10 dat niet is en daarmee een speciale positie heeft (CF2). Ook wordt aangegeven dat het "mooie" van het netwerk is, dat gemeenten niet verplicht zijn om mee te doen, maar dat ze kunnen kiezen waarop wel en waarop niet wordt samengewerkt (CF3). CF4 geeft aan dat het positief is dat de organisatie eenvoudig is en dat er makkelijk "dingen op kunnen poppen". Deze kenmerken zorgen voor een verse en frisse samenwerking volgens CF6, wat weer kan zorgen voor vernieuwingen en innovatieve projecten. Bij de vraag wat de meerwaarde is van het netwerk werd heel vaak gerefereerd aan het design en aan de kenmerken van het netwerk (PM1, PM2, CF1, CF5). Deze specifieke kenmerken zoals hierboven benoemd, zien de contactfunctionarissen als een grote vorm van meerwaarde. De onderstaande quote is exemplarisch voor de antwoorden van de respondenten.

> De manier van werken. Gewoon echt die netwerkbenadering, in kunnen spelen op wisselende problematieken, op wisselende coalities, dat is een meerwaarde. Ik ben er heilig van overtuigd dat we als gemeenten veel meer op deze weg moeten inslaan. *CF1*

Een andere kracht van de U10 die door de respondenten wordt gezien is de integraliteit van de onderwerpen binnen het netwerk. Tussen de onderwerpen zitten veel verbindingen en die verbindingen kunnen worden opgezocht en benut. Dit is mogelijk omdat de U10 enorm breed is en dus veel verschillende onderwerpen kan oppakken én aan elkaar kan knopen. CF1 noemt dit het "multidisciplinaire" van de U10 en geeft aan dat er verbanden worden gemaakt tussen portefeuilles. Deze verbanden kunnen tevens op zogeheten *cross-over* bestuursvergaderingen worden besproken. Hierbij zitten de wethouders van meerdere domeinen in één vergadering. Om die integraliteit te benutten wordt er aangegeven dat ook binnen de gemeenten zelf meer de verbinding moet worden gelegd tussen de domeinen (CF5). Zij kunnen, middels een gezamenlijke voorbereiding van de wethouders binnen een gemeente, connecties vinden en acties op elkaar afstemmen. Bij werkoverleggen van het procesteam is al te zien dat er wordt gezocht naar dwarsverbanden tussen de onderwerpen. Zo is er gekeken naar een combinatie tussen mobiliteit en het sociaal domein om beter te kijken naar vervoer voor speciale doelgroepen. Een andere manier om die integraliteit te benutten wordt gezien in de Ruimtelijk-Economische Koers wat connecties tussen domeinen helder maken. Hierdoor kan er meer gekeken worden naar een integraal verhaal en integrale opgaven binnen de regio. Over de integraliteit van het netwerk vertelde een respondent het volgende:

> En als je kijkt naar wat goed is voor de regio, dan zie je daar inderdaad nu een integraliteit komen van meerdere inhouden die aan elkaar verbonden worden, eigenlijk ook steeds meer aan elkaar geknoopt worden. We hebben nu die Ruimtelijk-Economische Koers, maar als je ziet hoe breed die is, het is niet alleen ruimtelijk, het is niet alleen economisch. Maar opleiding zit er bij, scholing, vestigingsklimaat, noem die hele reut maar op. Dan denk ik van: ja jongen, daar zit ook wel de kracht. Dat je veel meer het probleem integraal benadert. *CF1*

Ook wordt aangegeven dat de U10 als experiment, voor een nieuwe manier van samenwerken, op zichzelf ook van meerwaarde is (Observatie bijeenkomst Plein, 2017). CF6 vindt dat de U10 op lange termijn concrete resultaten moet hebben bewerkstelligd maar geeft aan dat de ontwikkeling van het netwerk daarbij belangrijk is. Resultaten kunnen niet vanuit het niets komen. Een netwerk moet de tijd krijgen om een goede vorm te vinden, vindt de respondent. Ook in die "zoek fase" zit meerwaarde. CF4 noemde de samenwerking een verandering, doelende op de voorganger, het BRU. In die vernieuwing gaf de respondent aan dat ze daarbij moeten experimenteren met de vorm en dat juist het experiment met vernieuwende vormen zinvol is.

> Dus we moeten naar een andere manier, we moeten daarin ook experimenteren. Daarin vind ik zelf het experiment van de U10 erg zinvol en belangrijk. *CF4*

Daarnaast worden er, zowel door de procesmanagers als door de contactfunctionarissen, veel concrete voorbeelden genoemd van *wezenlijke uitkomsten* die de U10 heeft behaald. Deze prestaties worden gezien als een vorm van output van het netwerk. Zo wordt er aangegeven dat er goede afspraken zijn gemaakt over de aanpak van kantorenleegstand (CF1), asiel en integratie (CF6) en de woningbouwopgave (CF2). Ook wordt een gezamenlijk geluid en een gezamenlijke lobby richting andere overheden genoemd (CF2). Maar daarnaast is volgens een respondent ook de Ruimtelijk-Economische Koers een concreet resultaat (CF4), en worden er subsidies binnengehaald (PM3). Deze voorbeelden van concrete resultaten van het netwerk worden aangehaald als prestaties van de U10.

Verder wordt aangegeven dat de *democratische legitimiteit* van het netwerk, formeel gezien, goed is gewaarborgd (PM1, PM2, PM3, CF1, CF4, CF5, CF6). In dit netwerk worden besluiten genomen in de gemeenteraden en colleges binnen de gemeenten zelf. Hiervoor is geen orgaan of construct geformaliseerd (Convenant, 2017). Dit zorgt er voor dat het netwerk door de respondenten even democratisch wordt ervaren als gemeenten zelf. Dit zorgt dus voor een goede vorm van verticale legitimiteit. De respondenten geven aan dat, formeel gezien, de democratie is geregeld, mar er is kritiek op het gebrek aan betrokkenheid van de raden bij het netwerk. Zo zou er maar erg selectief energie zitten op de U10 samenwerking (CF2) en kijken raadsleden vooral naar het lokale belang (CF3, CF4). Tijdens de landelijke bijeenkomst van het Netwerk Regionaal Samenwerken was de betrokkenheid van de raad het centrale thema (observatie Netwerk Regionaal Samenwerken, 2017). Bij deze bijeenkomst waren zowel contactfunctionarissen, procesmanagers als griffiers van de deelnemende U10 gemeenten aanwezig. De betrokkenheid van raadsleden werd ook daar als een groot probleem en democratisch tekort gezien. De respondenten gaven wel aan dat de huidige vorm van het U10 netwerk dichterbij raadsleden staat dan het BRU stond, maar toch nog steeds ver weg staat (CF4, CF5). Over de horizontale legitimiteit, de verantwoording richting partners, is weinig gesproken. Er werd alleen aangegeven dat gemeentelijke partners worden geïnformeerd over besluiten en dat *non-state* partners weinig worden betrokken. Een respondent gaf het volgende antwoord op de vraag: Vind je de U10 democratisch?

> In principe is het goed geregeld, zeker omdat het geen WGR is, dus alle besluiten moeten worden genomen in de colleges en door de raden. Nou, veel democratischer dan dat kan bijna niet, binnen de traditionele vorm van democratie. De vraag is natuurlijk: zit de democratie in de hoofden en harten van mensen in de regio? Dan niet enorm natuurlijk. (…) En als je kijkt naar de interesse van de raad van [gemeente] in de U10, die is vrijwel nihil. *CF4*

Tot slot wordt er ook gesproken over een relationeel betere band tussen de netwerkpartners. Men hecht waarde aan een goede relatie met je buren, maar ook aan een plek waar je elkaar weet te vinden. Dit kan zorgen voor een beter probleemoplossend vermogen van het netwerk. CF3 zei dat relatie beheer en elkaar vasthouden ook wat waard is. Een betere band zien de respondenten als iets waardevols. CF5 vertelde een anekdote over dat er in de begin tijd van het dualisme meerdere griffiers-netwerken in de regio Utrecht waren, maar in geen enkel netwerk deed de stad Utrecht mee. De netwerken vonden Utrecht een grote broer waar ze niet tegenop konden. Toen de Utrechtse griffier alle griffies uitnodigde voor een bijeenkomst kwam dit pijnlijke voorval aan het licht. In het U10 netwerk zitten wél alle partners met elkaar aan tafel. Men kan elkaar vinden en de relatie onderling is goed. Dit wordt als kracht van de U10 ervaren. Echter geeft men ook aan dat het netwerk voor meer resultaten is bedoeld dan enkel netwerken en relatiebeheer (CF2). Zij vinden dit dus een vorm van meerwaarde, maar op zichzelf nog niet voldoende om de U10 een succes te noemen. Het relationele netwerk is er volgens hen voor een hoger doel, zodat ze het kunnen benutten om concrete resultaten te bewerkstelligen.

Naast positieve aspecten van het netwerk worden er ook negatieve aspecten ervaren. Hetgeen wat het meeste speelt, en ook in alle gesprekken met contactfunctionarissen prominent terug kwam, is het belang van concrete resultaten. Men vindt dat er nu nog te weinig resultaten worden behaald en dat grote prestaties nog uit zijn gebleven. Zo wordt het ervaren dat het vooral blijft hangen in praten met elkaar, maar dat er te weinig wordt uitgevoerd. Er wordt aangegeven dat de fase van verkennen en het zoeken naar punten waarop samengewerkt kan worden voorbij zou moeten zijn. Men moet nu van een doel-zoekend netwerk naar doel-realiserend netwerk gaan. Er wordt zelfs aangegeven dat als die resultaten uitblijven, het netwerk dan zal ophouden met bestaan (CF2, CF3, CF6). Deze gedachte heerst bij alle contactfunctionarissen. Men is klaar met het bedenken en moet nu gaan uitvoeren.

> Maar ik denk wel dat het met elkaar verkennen, dat die fase nu wel afgerond kan worden en dat toe is aan doorpakken. *CF2*

Eén van de verklaringen waarom er naar mening van de contactfunctionarissen nog niet genoeg resultaten zijn geboekt, wordt door de respondenten gevonden in de afwezigheid van slagkracht van het netwerk. Het U10 netwerk wordt hierbij ook vergeleken met het BRU waar meer slagkracht bestond (CF3). Zij hadden een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur dat bestond uit een delegatie van wethouders. Deze besturen hadden het mandaat om besluiten te nemen en geld uit te geven. Bij de U10 bestaat deze doorzettingsmacht niet, hier gaat elke gemeente over zijn eigen beslissing. Er is geen juridische afdwingbaarheid. Wanneer er kleine afspraken worden gemaakt gaat dit nog goed, wanneer er echter grotere afspraken moeten worden gemaakt waar meer geld mee is gemoeid is dit lastiger. De

contactfunctionarissen geven aan dat hierdoor vooral veel ideeën worden bedacht, maar niet tot uitvoering worden gebracht. Een respondent heeft hiervoor een mooie metafoor gegeven.

> Een architect heeft aan een cafétafeltje en een cappuccino voldoende om een briljant gebouw te tekenen. Maar als hij het wil laten bouwen, dan heeft hij gewoon tien centimeter dikke contracten nodig om tot wat te komen. *CF4*

Volgens de respondenten is, naast de doorzettingsmacht, een ander punt waarom er weinig uitgevoerd wordt het feit dat bestuurders van tevoren niet gebonden zijn aan de plannen die zij maken. Ideeën die bestuurders hebben kunnen ze heel makkelijk bij een bestuurstafel inbrengen en ze kunnen die ideeën ook gemakkelijk met elkaar bestempelen als een goed plan. Echter gaat niet de bestuurstafel over of dit doorgezet wordt, maar zijn dat de individuele colleges en raden. De vrijwilligheid van het U10 netwerk wordt gebruikt om veel plannen te maken die niet uitvoerbaar zijn. Zo noemt CF5 dat er "honderden onderwerpen zijn genoemd" en maar een paar aan realisatie toe zijn. Ook wordt er genoemd dat men nu eerst plannen moet gaan uitvoeren alvorens het bedenken van nieuwe plannen (CF2). Het probleem zit hem volgens de contactfunctionarissen dus deels in het oppakken van te veel onderwerpen en de haarbaarheid daarvan. Dit komt volgens de respondenten doordat bestuurders niet gebonden zijn aan de plannen die zij maken. Wederom kan dit worden geïllustreerd met een metafoor van een respondent.

> Nu gaan die vak-wethouders allemaal naar de U10. Zij gaan daar aan de bestuurstafel zitten en hebben briljante ideeën. Het zijn ook bestuurders dus die zijn per definitie briljant. Die gaan met elkaar verzinnen wat ze willen. En die zeggen van: het is helemaal te gek, alle koeien moeten roze zijn in Utrecht. (…) En dan zijn ze helemaal gelukkig want ze hebben initiatief genomen. Ze hebben zich natuurlijk nooit gerealiseerd van: wie gaat dat dan vervolgens doen? Hebben ze er geld voor? Hebben ze dit ook in huis verteld? *CF4*

CF2, CF3 en CF4 gaven daarnaast aan dat een van de problemen is dat bij de startfase van een onderwerp iedere gemeente aangehaakt wil blijven. De bestuursvergaderingen worden gehouden met alle gemeenten aan tafel, het is volgens de respondenten voor een gemeente lastig om dan er voor te kiezen niet mee te doen. Daarnaast wordt bij elk onderwerp of project gekeken of de coalitie zo groot mogelijk kan zijn, aan iedereen wordt gevraagd of ze mee willen doen. Hierdoor leeft het gevoel bij de respondenten dat er dan weinig van de grond komt omdat het lastig is om het met iedereen eens te worden. Daarnaast willen er ook meer gemeenten structureel deelnemen aan het U10 netwerk, terwijl de ligging en samenhang volgens een respondent (CF2) verder weg ligt van het centrum van de regio. Dit betekent dat er nog meer gemeenten mee willen doen en dat het nog lastiger wordt om het eens te worden. Als oplossing zien de respondenten dat men meer gebruik moet maken van de vrijheid die het

U10 netwerk biedt. Gemeenten hoeven niet mee te doen en er mag in verschillende coalities worden samengewerkt. Zij zien hierin meer potentie dan er nu wordt uitgehaald.

> Als er een initiatief op popt dan gaat de uitvraag naar iedereen: wie wilt er mee doen? En ik vraag mij af in hoeverre dat werkt. Ik denk het eigenlijk niet. En dat het eerder een soort belemmerend is. (…) En dan ga je vervolgens heel lang met elkaar praten en gebeurt er niks. Omdat het best lastig is om het met veel mensen eens te worden. *CF2*

Een ander minpunt van deze samenwerking vinden de contactfunctionarissen de ongelijke verdeling van inzet en capaciteit tussen de deelnemende gemeenten. Sommige gemeenten besteden meer mankracht aan regionale opgaven dan andere gemeenten. Dit wordt gezien als een grote valkuil waar iets moet gaan veranderen (CF3, CF4, CF5). De verdeling van capaciteit moet eerlijker gebeuren anders zullen er volgens de respondenten scheve gezichten gaan komen. Het moet volgens hen niet zo zijn dat een paar gemeenten het werk doen en de rest "mee liften" (CF5). Dit houdt in dat gemeenten aan de ambtelijke en bestuurlijke tafels actief mee moeten praten, en dat er ambtelijk uren moeten worden uitgeleend om inzet te leveren (CF3). Echter wordt er ook gezegd dat het lastig is om er voor te kiezen gemeentelijke capaciteit in te zetten voor de regio. Hoewel dit wordt gezien als een schaalvoordeel, kiest de individuele gemeente toch vaak voor capaciteit voor de eigen gemeente.

> Als je moet kiezen tussen capaciteit voor het één of capaciteit voor het ander, waar gaat het college dan voor kiezen? Gaan die voor de *quick win*, lokaal. Die uit te leggen is en waar je mee naar buiten kan treden. *CF6*

Tot slot worden er door enkele respondenten nog andere minpunten van het netwerk benoemd. Deze zijn echter niet door een groot deel van de respondenten aangehaald. Één hiervan is het feit dat het netwerk een regioprofiel heeft die niet in alle gevallen bij de gemeenten passen. Zo is het netwerk volgens CF6 te veel gericht op Utrecht-Oost en op specifieke onderwerpen. CF5 geeft aan dat de transparantie van het netwerk te wensen overlaat. Het is volgens die respondent niet transparant omdat er geen structuur is en daardoor de verantwoording ook niet helder is. Ook worden er vraagtekens gezet bij de functionaliteit van specifieke domeinen zoals het sociaal domein (CF3). De meerwaarde van dit domein, in vergelijking met andere samenwerkingen op dat gebied, is volgens die respondent niet duidelijk. Verder is door een respondent aangegeven dat ambtenaren binnen het netwerk niet moeten terugvallen op bekende, oude, patronen vanuit de inhoud, maar dat ze de nieuwe flexibele manier van werken moeten omarmen (CF1). Daarbij noemt de respondent het domein mobiliteit als voorbeeld. Tot slot wordt er gewezen op het gevaar van *free-riders* (CF1). Hiermee wordt gedoeld op gemeenten die

wel mee willen doen aan de makkelijke projecten waar alleen maar winst te behalen is, maar niet aan de moeilijke projecten, waar men “het zuur” moet delen.

Concluderend: op domein overstijgend niveau wordt er vooral meerwaarde gezien in de vorm en kenmerken van het netwerk, het hebben van één gemeenschappelijk gebied met gezamenlijke opgaven, de mogelijkheid tot integraliteit tussen onderwerpen, een gewaarborgde democratische legitimiteit en de U10 als experiment op zichzelf. Daarnaast worden ook wezenlijke uitkomsten als vorm van meerwaarde genoemd, zoals concrete resultaten en een goede relationele band. Daarentegen worden er nog wel te weinig concrete resultaten worden geboekt. Dit komt volgens de respondenten door een gebrek aan doorzettingsmacht en slagkracht, het oppakken van te veel onderwerpen en het feit dat vaak alle gemeenten willen meedoen aan een onderwerp. Daarnaast is een van de minpunten van het netwerk dat er soms een onevenredige verdeling is qua mankracht en dat de capaciteit te laag is. Deze vorm van meerwaarde is gecreëerd binnen een netwerk met een flexibel design en daaruit volgend flexibel proces.

4.2 Verdiepende fase

In de verdiepende fase is er ingezoomd op twee deelcases, het mobiliteit- en duurzaamheidsdomein. Na een korte introductie van de historie en context van de domein zal eerst het institutional design en de eventuele flexibiliteit worden beschreven, vervolgens wordt gekeken naar het proces en daarna naar de meerwaarde van het netwerk binnen de domeinen.

4.2.1 Mobiliteit

Context

Een goede infrastructuur is in Nederland een van de grootste opgaven van de overheid. In Utrecht is dat niet anders. Als centrum van Nederland wordt deze regio ook wel de draaischijf van het land genoemd (Slimme Routes, Slim Regelen, Slim Bestemmen, 2017). Het is een lastige en dure opgave om de mobiliteitsstromen in de regio goed te structureren. Dit is mede te zien door de plannen van de Gemeente Utrecht (Gemeente Utrecht, 2015a; 2015b). Binnen het mobiliteitsdomein gaat enorm veel geld om, dit is ook te zien aan de subsidies die binnen de regio Utrecht worden verstrekt (beschermde documenten). Mede door de grote hoeveelheden aan geld die zijn gemoeid bij een project, duren de processen vooraf vaak relatief lang. MOB1 gaf aan vaak aan het begin en aan het eind van een project

betrokken te zijn, en dat daar soms jaren tussen zitten. Het mobiliteitsdomein kent dus een stugge omgeving waarbinnen ambtenaren en politiek zich moeten manoeuvreren.

Voor 2015 waren de mobiliteitstaken in de regio Utrecht belegd bij een losstaande organisatie, het Bestuur Regio Utrecht (BRU). Deze WGR-plus regio, is in 1995 ontstaan en een paar jaar geleden opgeheven. Het was een grote organisatie met veel ambtenaren, een algemeen en dagelijks bestuur en had voornamelijk mobiliteitstaken onder zich. Zo verdeelde zij mobiliteitssubsidies aan de gemeenten en beheerde zij het OV in de regio. Het BRU was een samenwerkingsverband tussen negen gemeenten. Woerden, die wél in de U10 zit, zat niet bij het BRU. Toen het BRU is opgeheven zijn de mobiliteitstaken naar de provincie Utrecht overgeheveld. Er bestonden echter nog steeds afspraken over de subsidiegelden van de negen gemeenten. Die negen gemeenten zijn, mede daarom, doorgegaan als mobiliteitsdomein van de U10. Vanuit dit netwerk konden ze afspraken maken met de gemeenten en hierop toezien. Deze geschiedenis heeft ervoor gezorgd dat het mobiliteitsdomein momenteel negen deelnemende gemeenten telt.

Institutional design

Tegen de verwachtingen van vooraf in, maar al wel aangestipt in de verkennende fase, is de flexibiliteit binnen het domein mobiliteit niet duidelijk zichtbaar. Er worden door de beleidsambtenaren op het gebied van mobiliteit voorbeelden gegeven waarin de U10 flexibel kan zijn, maar concrete praktijkvoorbeelden waarin die flexibiliteit zich heeft voortgedaan zijn weinig tot niet benoemd. De beleidsmedewerkers geven voornamelijk aan dat ze binnen het domein nog niet de flexibiliteit zien waar door sommigen binnen de U10 wel naar wordt gestreefd. Ook wordt er aangegeven dat bij andere domeinen meer in de vrijblijvendheid wordt gewerkt dan bij henzelf. Op de vraag of een respondent de flexibiliteit van de U10 terugziet in het domein mobiliteit gaf hij het volgende antwoord:

> Hmm, die zie ik nog niet. Ik weet dat dat het ideaalbeeld is, maar ik zie hem nog niet. *MOB3*

Door de respondenten wordt wel aangegeven dat er binnen het netwerk minder bindende *regels* zijn dan bij het BRU. Er wordt daarnaast aangegeven dat het in dit netwerk makkelijker is om op sommige onderdelen niet mee te doen. Wat daar echter bij wordt gezegd is dat die situatie zich nog niet heeft voorgedaan en dat er altijd in de samenstelling van negen gemeenten is samengewerkt. Het *aantal deelnemers* is dus erg constant. Dit is mede te zien aan de gezamenlijkheid waarop alle onderwerpen worden behandeld tijdens ambtelijke overleggen (Observatie AO Mobiliteit, 2017). Er wordt juist benadrukt dat mobiliteit een belangrijke bindende factor is in een regio, dat gemeenten elkaar nodig

hebben en dat samenwerken evident is. Het netwerk is, naast een provinciaal verband, het enige netwerk in de regio Utrecht betreffende mobiliteit en wordt *exclusief* gebruikt door die negen gemeenten.

Bij de vraag of er binnen het netwerk gemakkelijk nieuwe onderwerpen kunnen worden behandeld wordt wisselend gereageerd. Waar de een aangeeft nu meer raakvlakken te zien met andere domeinen en er zo meer integraliteit wordt gecreëerd, geeft de ander aan dat er vooral wordt voortgeborduurd op de wijze zoals dat altijd al ging bij de U10 samenwerking en voorheen bij het Bestuur Regio Utrecht (BRU). Veel van de onderwerpen die nu worden behandeld in het netwerk, hebben betrekking op bevoegdheden die het BRU voorheen had (Jaarverslag Mobiliteit, 2016). Voorbeelden hiervan zijn de subsidieverstrekking of de openbaarvervoersplannen, wat voorheen taken waren van het BRU. Een respondent noemt dat de oude taken "min of meer het cement" van de samenwerking. Binnen het domein mobiliteit worden dus niet de kansen gepakt die wel gepakt zouden kunnen worden. Meerdere beleidsambtenaren geven aan dit jammer te vinden. Er worden meerdere redenen gegeven als het late tijdstip van het ambtelijk overleg of het gebrek aan capaciteit en uren die men aan de samenwerking besteed. Een visie die breed wordt gedeeld is dat de agenda te vol is en wordt gevuld met punten die nodig zijn om het bestuurlijk overleg voor te bereiden. Hierdoor worden er weinig onderwerpen geagendeerd die niet besproken hoeven te worden aan de bestuurstafel of urgent zijn, maar wél voor vernieuwingen of verbeteringen kunnen zorgen. Exemplarisch hiervoor is de onderstaande quote:

> Je kunt niet zeggen dat het niet flexibel is. Maar het wordt op dit moment te veel geleidt door de bestuurlijke agenda, waardoor er geen ruimte is voor andere dingen. *MOB4*

Er is overeenstemming over de mogelijkheid om meer te kunnen doen dan nu het geval is. Zo wordt er onder andere gekeken naar de Ruimtelijk-Economische Koers die is opgesteld. Deze koers zou kunnen helpen om nieuwe opgaven gezamenlijk op te pakken. Veel beleidsmedewerkers zien dit als een kans, vanuit deze koers kunnen stappen worden gezet naar nieuwe samenwerkingen. Op de vraag of er ook nieuwe dingen dan voorheen worden opgepakt bij het domein mobiliteit gaf iemand het volgende antwoord:

> Nee, dat heb ik nog niet echt gezien. Zou zich misschien nog kunnen ontwikkelen. Op het moment dat inhoudelijke punten uit de Ruimtelijk-Economische Koers zouden worden opgepakt. *MOB2*

Er kan dus geconcludeerd worden dat er bij het domein mobiliteit weinig tot niet op een flexibele manier wordt samengewerkt. Dit uit zich voornamelijk in een vast aantal deelnemers binnen het domein en het

behandelen van veelal dezelfde onderwerpen. Mogelijke verklaringen hiervoor worden door de respondenten gevonden in de agenda die te vol is en dat een groot deel van de agenda wordt bepaald door de inhoud van het bestuurlijk overleg en de taken die van oudsher worden opgepakt. Daarnaast wordt er genoemd dat er kansen liggen om nieuwe opgaven op te pakken, mede door de Ruimtelijk-Economische Koers. In hoofdstuk vijf zal er worden gekeken naar mogelijke verklaringen voor deze stabiliteit. Hieronder wordt eerst gekeken naar het samenwerkingsproces en naar de meerwaarde van het netwerk. Hoewel het domein zelf niet flexibel werkt, kan deze informatie nuttig zijn om te vergelijken met het andere domein.

Proces

Het mobiliteitsdomein kent een grote mate van cohesie in de regio. De samenwerking is evident en er wordt niet getwijfeld aan het nut van de samenwerking. Hoewel er verschillende belangen zijn wordt mobiliteit gezien als een opgave die men met de andere gemeenten móet afstemmen. Dit zorgt dus voor een constant *commitment* en constante *gedeelde visie* op het mobiliteitsvraagstuk. De gemeenten hebben binnen het samenwerkingsproces dus een constante gezamenlijke drive om samen te werken. Ook al heeft elke gemeente andere behoeften, de gemeenten weten dat ze niet zonder elkaar kunnen. Mede doordat de deelnemers elkaar regelmatig *face-to-face* spreken, is het *vertrouwen* onderling geen issue (Observatie AO mobiliteit, 2017).

Hun onderlinge contact kent veelal een lange geschiedenis en ze weten elkaar dus goed te vinden (MOB1, MOB3, MOB5). De face-to-face bijeenkomsten zijn in een terugkerend patroon, structureel georganiseerd in ambtelijke (en bestuurlijke) overleggen. Deze punten zijn tijdens de samenwerking veelal hetzelfde en veranderen niet. Door de structurele en constante contacten, visie commitment en vertrouwen is te stellen dat ook het proces redelijk stabiel is.

De rol van de procesmanager is groot. Zo heeft de procesmanager veel kennis waar gemeenten gebruik van maken (MOB3; Observatie AO mobiliteit, 2017). Ook zorgt de procesmanager voor een gevulde agenda en zit de procesmanager de ambtelijke vergaderingen voor. De procesmanager is dus in staat om als facilitator/coördinator het samenwerkingsproces te beïnvloeden.

Meerwaarde

Eén van de *wezenlijke uitkomsten* die wordt gezien als een grote verdienste is dat de U10 heel erg goed met de provincie heeft afgestemd hoe de subsidieverdeling loopt. Bij het domein mobiliteit draait het samenwerkingsverband voornamelijk om de subsidies die worden verstrekt om gemeentelijke projecten

uit te kunnen voeren. Deze subsidies werden eerst hoofdzakelijk door het BRU uitgedeeld, maar dit wordt sinds de afschaffing van het BRU door de provincie gedaan. Een van de prestaties die wordt genoemd is dat de subsidieverdeling goed is verlopen door het opstellen van een gezamenlijke projectenlijst en gezamenlijke communicatie vanuit de negen gemeenten naar de provincie. De coördinatie van dit proces is gedaan door de procesmanagers van de U10. Dit was een probleem wat moest worden opgepakt door "de regio", iets wat individuele gemeenten niet alleen hadden kunnen doen. Dit proces wordt door de beleidsmedewerkers als zeer waardevol gezien.

> Ik vind dat zij, [procesmanagers], het proces om te komen tot die regionale agenda mobiliteitsmaatregelen dat pakket, wat we bij de provincie hebben ingediend, om die resterende BDU gelden te besteden, ik vind dat echt dat ze dat heel goed hebben gedaan. Want voorstellen gemaakt, voorzetten gedaan, welke criteria gaan we hanteren voor de selectie van die projecten. *MOB3*

Daarnaast geven de respondenten (MOB1, MOB3, MOB5) aan dat een gezamenlijk geluid of een gezamenlijke lobby richting andere overheden een grote *wezenlijke uitkomst* is van de samenwerking. Ten eerste zijn gemeenten een veel grotere massa wanneer ze zich gezamenlijk opstellen en ten tweede hoeven ze niet te concurreren met de buurman. Een gezamenlijk geluid kan bijvoorbeeld richting het Rijk zijn of richting de provincie. Voorbeelden daarvan zijn een reactie op de vervoersconcessie of invloed op de MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport). Naast de meerwaarde voor de eigen gemeente wordt er ook aangegeven dat andere overheden het fijn vinden om met één regio te spreken, in plaats van met alle individuele gemeenten. Een beleidsambtenaar zei het volgende:

> Gezamenlijk geluid te laten horen richting de provincie, of richting het Rijk. Dan sta je altijd sterker dan dat je als gemeente [gemeente respondent], (…) moet concurreren met of een stad Utrecht of een Amsterdam. *MOB1*

Een van de andere punten die in vrijwel alle gesprekken naar voren komt is de visie op mobiliteit als een echte regionale opgave. Verkeer gaat van de ene naar de andere gemeente. Er kan dus niet afzonderlijk van elkaar worden gewerkt. Gemeenten moeten met elkaar afstemmen hoe zij gezamenlijk het verkeerssysteem kunnen verbeteren. Zo worden er gesprekken gevoerd over fietsroutes, de ontwikkeling van het treinnetwerk en de ring om Utrecht heen. Men vindt het erg vanzelfsprekend dat hier met elkaar over wordt gesproken. Een voorbeeld hiervan is een mobiliteitsplan wat onderling is besproken. Gemeentelijke vervoersplannen kunnen namelijk invloed hebben op omliggende gemeenten. Daarnaast

rijden bussen, trams en treinen veelal tussen gemeenten en niet binnen één gemeente. Het U10 netwerk biedt de mogelijkheid voor het oppakken van deze regionale opgaven.

> Hoe je het ook wendt of keert, het mobiliteitssysteem is natuurlijk regionaal, dat is niet per gemeente te organiseren door je eigen ding te doen etc. Dus ik vind wel dat je goed moet blijven kijken van: hoe kunnen we nu met elkaar als stad en omliggende gemeenten een goed mobiliteitsverhaal neerzetten. Hoe je het ook went of keert, als de een iets doet, dan kan dat consequenties hebben voor de ander. *MOB3*

De beleidsmedewerkers van mobiliteit zijn het er over eens dat de *democratische legitimiteit* formeel gezien is gewaarborgd. Besluiten worden niet genomen bij een vergadering tussen wethouders van verschillende gemeenten, maar zal altijd binnen een gemeente zelf moeten worden genomen. De respondenten geven aan dat besluiten die lokaal worden genomen democratisch zijn, omdat deze worden gemaakt of gecontroleerd door de gemeenteraad. Zij noemen de democratische legitimiteit niet expliciet een vorm van meerwaarde, maar zien dit wel als iets wat goed is geregeld in het netwerk. Dit is op onderstaande manier helder en resoluut omschreven door één van de respondenten.

> Kijk, mensen die zeggen dat de U10 niet democratisch is, die begrijpen de U10 niet. De U10 is eigenlijk niets. Want de besluiten die worden nog altijd gewoon in huis, bij de individuele gemeenten genomen. En niet bij de U10. Dus alle wethouders die aan tafel zitten bij een bestuurstafel mobiliteit, waar dan een voornemen wordt genomen om een besluit te nemen. Die moet dat altijd weer mee terug nemen naar huis. Dus dat is democratisch. *MOB2*

Tot slot wordt er aangegeven dat men blij is dat er onderlinge kennisdeling is en dat men elkaar regelmatig face-to-face spreekt. Deze contacten zorgen niet alleen voor het leren van elkaar, maar ook voor het delen van elkaars plannen en zo op de hoogte blijven van wat er bij de regiogemeenten speelt. Kennisdeling kan zich voordoen op specialistische kennis, maar hierbij kun je ook denken aan het krijgen van feedback op gemaakte plannen. Op die manier vergroot je de collectieve kennis binnen het netwerk. Deze vormen van meerwaarde vallen onder een verbeterd probleemoplossend vermogen en zijn dus een *wezenlijke uitkomst*. Er wordt aangegeven dat het fijn is wanneer men hoort hoe anderen over zaken denken en dat die kennis weer gebruikt kan worden naar de advisering van de wethouder. Deze kennisdeling is onder andere gebeurd toen een gemeente een nieuw verkeers- en vervoersplan ontwikkelde.

> Een tijd geleden is er volgens mij een nieuw verkeers- en vervoerplan vastgesteld. En dat is ook veelvuldig aan die tafel mobiliteit besproken en ambtenaren daarover geïnformeerd. En om input gevraagd. Ja, het is ook informatie uitwisselen en elkaars plannen beter maken. *MOB2*

Wat er bij de samenwerking op het gebied van mobiliteit voornamelijk opvalt, is dat er weinig nieuwe onderwerpen worden opgepakt. Men borduurt voort op hoe er altijd is samengewerkt en richt zich op de taken die vanuit het BRU zijn overgeheveld naar de provincie. Op de vraag wat de meerwaarde is van het netwerk zei een respondent: "hetzelfde als bij de BRU". Zo worden er bijvoorbeeld reacties gegeven op openbaarvervoersplannen, is er een heldere regeling afgesproken met de provincie omtrent de subsidies en worden er gebiedsverkenningen gedaan. Hoewel dit door de beleidsmedewerkers wordt aangegeven als een grote meerwaarde, liggen er volgens hen ook kansen die niet worden opgepakt. Van de flexibiliteit van het netwerk wordt op het gebied van mobiliteit weinig gebruik gemaakt. Een respondent verwoorde dit als volgt:

> Ik denk wel dat op dit moment de focus nog zo sterk zit op het oude BRU beleid op het gebied van OV en OV visie (…), daar borduren we nog steeds op voort. Ik denk toch wel dat (…) bij BRU het geld toch wel een hele bindende factor was. Hoe je het ook wendt of keert, dat is niet anders. En je ziet nu wel dat men echt opzoek moet naar de inhoudelijke verbinding en is dat dan voldoende om toch met elkaar te blijven samenwerken en dingen samen op te pakken en dat soort zaken? *MOB3*

De respondenten geven aan dat de input van verschillende gemeenten en organisaties soms minder herkenbaar is. Dat zou er voor zorgen dat niet elke mening wordt gehoord, iets wat niet ten goede komt aan de *procedurele legitimiteit*. Niet enkel de meest luide sprekers zouden moeten worden gehoord, maar ieder lid van het netwerk zou zijn mening moeten geven en zich gehoord moeten voelen. Er is ook geregeld benoemd dat Utrecht, als veruit grootste gemeente in het netwerk, soms té centraal staat in de samenwerking. De focus zou volgens sommigen te veel liggen op de grote stad en de kleinere projecten en OV-verbindingen zouden hierdoor ondergesneeuwd worden. Zo worden de vervoersplannen van de stad Utrecht besproken, maar die van de andere gemeenten niet.

> Ik heb wel heel duidelijk door dat Utrecht de U10 gebruikt om bepaalde dingen er doorheen te krijgen. *MOB5*

De beleidsmedewerkers mobiliteit hebben echter ook begrip voor de positie van Utrecht en de prioriteiten en grootschalige problematiek die daar spelen. Velen snappen dat de grootste focus ligt op de stad Utrecht, maar vinden dat de kleinere gemeenten niet mogen worden overgeslagen. De kleinere gemeenten hebben minder grote mobiliteit- en milieu vraagstukken als dat Utrecht dat heeft. Maar afstemming en een eerlijkere verdeling van de prioriteiten binnen de U10 wordt gewaardeerd. Daar tegenover wordt er ook genoemd dat de kracht van de stad Utrecht juist nog meer kan worden gebruikt. Er wordt gezegd dat een grote stad, één van de G4 steden in Nederland, een groot aanzien heeft, veel capaciteit en kennis heeft en dat kleinere omliggende gemeenten daarvan kunnen profiteren. Als een

verbeterpunt wordt genoemd dat de regio sterker kan worden wanneer er juist gebruik wordt gemaakt van de grote stad.

> Als je als regio echt mee wilt tellen en ook invloed wilt uitoefenen, dat je ook in het Utrechtse gewoon moet zeggen van: wij zijn regio Utrecht. En dat daar De Bilt onder valt en Houten onder valt, allemaal prima, maar het beeldmerk is wel Utrecht. En dan krijgt het ook meer body, zo'n stadsregio. *MOB3*

Daarnaast is de *transparantie van het proces* niet altijd even goed gewaarborgd. Voor mensen buiten de samenwerking is het volgens de beleidsmedewerkers niet alles even helder. Informatie wordt veelal intern besproken en er is weinig naslagwerk openbaar. Daarnaast lijkt het volgens de beleidsambtenaren voor buitenstaanders van het netwerk niet geheel duidelijk hoe de processen lopen, waar over wordt gesproken en waar men terecht kan met ideeën. Ook wordt er gesproken over de website die niet duidelijk is en waar niet gemakkelijk te vinden is hoe het U10 netwerk in elkaar zit, opereert en hoe besluiten worden genomen. Die meerwaarde wordt dus niet herkend. Een van de respondenten verklaarde hierover het volgende:

> Toen ben ik dus toevallig op de U10 site geweest, maar toen heb ik heel gericht gezocht. Toen heb ik niet rondgekeken van is dit nu allemaal even duidelijk. Maar ik moest wel zeggen dat wat ik zocht vond ik wel lastig te vinden. En een lijstje wat ik zag van iets van nieuws of producten of zoiets, wat je dan boven als pull-down menuutje kan hebben, daar zag ik alleen een heleboel technische documenten staan waarvan ik dacht van: iemand die hier nu koud opkomt zegt dat helemaal niks. *MOB1*

Concluderend kan worden gesteld dat op het gebied van mobiliteit de meerwaarde van het netwerk vooral zit in een gezamenlijk geluid richting andere overheden en afstemming onderling. Daarnaast zit er meerwaarde in de kennisdeling en het face-to-face contact. Verder is er goed omgegaan met het resterende budget van het BRU. Deze vormen van meerwaarde zijn echter niet de verdienste van een flexibel design, want er wordt geen flexibiliteit herkend binnen dit domein. Ook het samenwerkingsproces is relatief statisch, waarbij de procesmanager invloed heeft op de samenwerking. Zo worden er nog veelal dezelfde onderwerpen opgepakt als bij de oude samenwerking, het BRU. Verder zitten er nog verbeterpunten in de transparantie en de prominente rol die de stad Utrecht heeft. Deze resultaten moeten wel worden geplaatst binnen de context van het mobiliteitsdomein die over het algemeen stugger is vanwege de grote hoeveelheden aan geld die bij dit domein worden besteed.

4.2.2 Duurzaamheid

Context

Duurzaamheid is een beleidsdomein welke een enorme groei meemaakt. Om de klimaatdoelstellingen te behalen zet de overheid een tandje bij. Huidig staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu gaf zaterdag negentien augustus 2017 nog aan dat er in het volgende kabinet een minister voor milieu moet komen (Radio 1, 19-08-2017). Deze stijging van aandacht voor het milieu is ook in de regio Utrecht te zien. Zo zijn er bij verschillende U10 gemeenten nieuwe medewerkers aangenomen om meer aandacht te kunnen geven aan duurzaamheidsvraagstukken. Er wordt tevens geprobeerd om veel nieuwe initiatieven op te starten samen met private of non-government partners. Daarnaast gaan projecten op duurzaamheidsgebied vaak om minder geld dan bij mobiliteit het geval is. De context van dit domein lijkt dus redelijk flexibel.

Het duurzaamheidsdomein kent in de regio Utrecht maar een korte geschiedenis voorafgaand aan de U10 samenwerking. Beleidsmedewerkers die zich binnen hun gemeente bezig hielden met het klimaat zochten elkaar een paar jaar voor de oprichting van de U10 op om kennis met elkaar te delen en om te kijken waar andere gemeenten mee bezig zijn. Dit overleg werd het klimaatcoördinatorenoverleg (Klico) genoemd. Binnen dit overleg is er vooral veel met elkaar gesproken en kennis uitgewisseld, maar er is weinig gezamenlijk opgetrokken in de uitvoering van taken. Een voorbeeld daarvan is dat er veel tijd is gestopt in het opstellen van een gezamenlijke brief voor een lobby, maar de bestuurlijke aantakking was daarbij gering.

Vervolgens is er een mogelijkheid gekomen voor een grote subsidie vanuit de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Hiervoor zouden de gemeenten moeten samenwerken en een gezamenlijk energieloket moeten maken. Dit programma is U-Thuis gaan heten. Hoewel deze samenwerking vijftien gemeenten telden en de U10 van origine maar uit tien gemeenten bestaat, was het toch een logische stap om het U-Thuis programma bij het U10 domein duurzaamheid te laten horen (DZ4). Vanwege het open karakter van het netwerk en de structuur die bestond, was dit een gemakkelijke keuze. Sindsdien kent het domein duurzaamheid van de U10 één groot onderwerp, U-Thuis, met daarnaast kleinere deelonderwerpen.

Institutional design

Beleidsmedewerkers duurzaamheid van de verschillende gemeenten geven aan dat er meerdere onderwerpen kunnen worden geagendeerd. Zo is er tijdens een brainstorm met beleidsmedewerkers

vrijuit gesproken over welke thema's men wil oppakken binnen het U10 netwerk (observatie brainstorm duurzaamheid, 2017). Een beleidsmedewerker zei daar dat ze "best nieuwe dingen kunnen doen". En dat ze zich niet moeten vernauwen tot een standaard pakket. Hierop volgend zijn op flipover vellen allerlei thema's geschreven waar de U10 op het gebied van duurzaamheid over kan gaan. De cultuur en structuur binnen het domein duurzaamheid is zo dat er daadwerkelijk nieuwe onderwerpen kunnen worden opgepakt en besproken. Alle beleidsmedewerkers geven aan dat die ruimte er is en dat ze niet gebonden zijn aan enkel het U-Thuis programma of onderwerpen waar al op wordt samengewerkt. Ze geven juist aan dat er vaak nieuwe dingen worden geagendeerd. De onderstaande respondent geeft dit duidelijk weer en vertelt daarbij dat hij niet meer naar de vergaderingen zou gaan wanneer deze ruimte er niet meer is.

> Ik vind het nu wel fijn dat je onderwerpen kunt inbrengen die interessant zijn. En ik denk dat als het heel erg strak is ingestoken dat ik dan niet meer zou gaan. Omdat ik denk van: dan hebben we net iets en dat kan dan niet op de agenda staan of dat moet dan gehaast of in een apart overleg. *DZ1*

Daarnaast is het zo dat er zich op het gebied van duurzaamheid steeds nieuwe ontwikkelingen voordoen en snel handelen nodig is. Er is steeds nieuwe kennis waar men op kan inhaken en er komen steeds nieuwe mogelijkheden om de hoek kijken. Er worden binnen dit domein geen *regels* ervaren die dit tegenhouden. Men is dus niet gebonden aan regels of afspraken, maar kan flexibel omgaan met nieuwe uitdagingen. Zo wordt er nu door een aantal gemeenten binnen de U10 gekeken of men wijken aardgasvrij kan maken. Binnen dit project is het voornemen om volledige woonwijken van het gas af te halen en hierdoor te verduurzamen. Daarnaast merkten de beleidsmedewerkers op dat de kracht van lobbyen alleen bestaat wanneer je snel kunt handelen. Lobbyen gaat volgens hen vaak over recente en actuele zaken waar men op in moet spelen. De beleidsmedewerkers geven aan dat het belangrijk is om je open op te stellen wanneer je omgeving continue verandert. Zij geven verder aan dat men in het netwerk ook inderdaad vrij omgaat met de veranderingen in kennis en mogelijkheden, mede door de afwezigheid van regels. De onderstaande quotes illustreren dat beeld:

> Maar we zijn continue flexibel omdat alles veranderd. Het is een heel nieuw vakgebied dus je hebt overal nieuwe ontwikkelingen, de wetgeving verandert, de financiële mogelijkheden veranderen. Dus het is allemaal… alles is dynamisch. *DZ2*

> We zijn gewoon begonnen en we zijn het gewoon gaan doen. Niet gehinderd door regeltjes. Het energieloket hebben we gewoon gekocht, zeg maar zonder aan te besteden. Hebben we gewoon maar gedaan. *DZ4*

De vrijwilligheid van de samenwerking wordt onderschreven door de beleidsmedewerkers. Deze vrijwilligheid geldt niet alleen voor de gehele U10, maar heeft betrekking op elk onderwerp. Gemeenten kunnen zelf kiezen of ze mee doen aan een samenwerking of niet. Dit zorgt er voor dat het *aantal deelnemers* per onderwerp verschilt. Bij het domein duurzaamheid wordt dit ook praktisch zo uitgevoerd. Aan de samenwerking U-Thuis doen inmiddels 16 gemeenten mee. Er wordt binnen het domein een basispakket en een pluspakket van elkaar onderscheiden. Binnen dit basispakket werken alle 16 gemeenten samen, bij het plus gedeelte kan men facultatief meedoen. Hierbij behoren onder andere een verdieping van de energieambassadeurs en projecten met betrekking tot nieuwbouw. Daarnaast is er bijvoorbeeld met de gemeenten Lopik, Utrecht en Woerden een gezamenlijke inkoop van zonnepanelen gedaan en wordt er weer door een andere coalitie van gemeenten een verkenning gedaan naar aardgasloze wijken. Deze vrijwilligheid is een van de kenmerken van de samenwerking en wordt door een van de respondenten als volgt omschreven:

> Dus wat bijzonder is aan de U10, vind ik, is de besluitvorming, die blijft bij gemeentes liggen, dus ook de sturing. De samenwerking is steeds vrijwillig en steeds ook gewoon zoeken, en dat is ook het inspirerende. Maar dat is mijn inkleuring ervan, want je bent steeds aan het kijken samen naar dingen die je aan het doen bent. *DZ3*

Verder wordt door de beleidsmedewerkers de visie gedeeld dat flexibiliteit gepaard gaat met een goede structuur. Deze structuur moet er voor zorgen dat er flexibel kan worden gewerkt. Bij het domein duurzaamheid is er ruimte georganiseerd om nieuwe onderwerpen op te pakken en om te vernieuwen. Men geeft aan dat je structuur nodig hebt om ergens te komen. Deze structuur kan er voor zorgen om het voortbestaan van de samenwerking te waarborgen. Men kan dan taken verdelen en daar meer vastigheid en zekerheid in krijgen. De beleidsmedewerkers zien dit niet als een vermindering van de vrijheid en flexibiliteit maar meer als het waarborgen ervan. Dit is ook te zien aan de overleggen, deze zijn er structureel, maar de inhoud is flexibel.

> We hebben het inderdaad wel zo georganiseerd dat er ruimte is voor flexibiliteit. Maar je hebt dus ook ze eerst allebei nodig. Je hebt structuur nodig om ergens te komen. Je organisatie is heel erg belangrijk. (…) Dus we moeten niet alleen denken aan nu flexibel zijn maar ook vooral een structuur neerzetten voor de komende vier jaar dat je ook vier jaar lang flexibel kan blijven. *DZ2*

Uit de resultaten komt naar voren dat er bij dit domein, in tegenstelling tot bij mobiliteit, flexibel wordt samengewerkt. Hieronder wordt verder ingegaan op de meerwaarde van het netwerk, ervaren door de beleidsadviseurs duurzaamheid. Deze meerwaarde van het netwerk vloeit in dit domein voort uit een flexibele samenwerking.

Proces

Het samenwerkingsproces is bij het duurzaamheidsdomein anders dan bij het mobiliteitsdomein. Er zijn meer gemeenten betrokken en niet iedereen werkt op elk onderwerp samen. Het *commitment* voor het proces hangt dus af van het onderwerp. Zo waren er bij de brainstorm verschillende meningen over welke onderwerpen er gezamenlijk werden opgepakt (observatie brainstorm duurzaamheid, 2017). Ook zijn er gedeelde waarden en missies die alle gemeenten delen, en zijn er missies die maar een deel van de gemeenten hebben, zoals het aardgasloos maken van wijken. Dit resulteert in deels gezamenlijke en gestructureerde face-to-face contacten, maar ook in wisselende contacten in kleinere groepen. Deze contacten zijn dan niet persé van het U10 netwerk, maar zijn wel voortgevloeid uit het U10 netwerk.

> Ja, want door dat netwerk benader ik bijvoorbeeld gemeente Heuvelrug, of die benaderen ons van: hee jullie hebben een bepaalde actie gedaan, kunnen we dat met jullie samen doen of kunnen wij dat van jullie overnemen. Of met Bunnik: nou, we hebben een onderzoekje gedaan naar de behoefte van openbare elektrische laadpalen voor auto's, dan zie je dat je elkaar daar opzoekt. *DZ1*

Er zijn door deze onderlinge contacten ook meerdere *intermediate outcomes*. Deze vergroten het *vertrouwen* in de samenwerking en zorgen zodoende weer tot een soepel lopend proces. Door de trekker van het U-Thuis programma is ook veel aandacht besteed aan het team en het begrijpen van en vertrouwen in elkaar.

> Ik heb het heel bewust ingestoken dat we toch wel iets van een team zouden worden. Op koste van de VNG hebben we ook echt wel een aantal sessies gehad waarbij we buiten het gemeentehuis op een leuke locatie met elkaar, borrel na afloop. *DZ4*

Bij het duurzaamheidsdomein is er een flexibel samenwerkingsproces waarbij het team zelf sturing geeft aan wat er wordt gedaan en hoe het wordt gedaan. Een voorbeeld hiervan is de brainstormsessie van de gemeenteambtenaren waarbij iedereen de leiding mocht nemen, voorstellen mocht doen en de agenda werd gevormd door te doen (observatie brainstorm duurzaamheid, 2017). Zo kreeg een beleidsmedewerker een stift toegeworpen en werd er gezegd: “ga je gang, hoe zie jij het voor je”.

Meerwaarde

De meest genoemde vorm van meerwaarde van het netwerk binnen het duurzaamheidsdomein is dat projecten gezamenlijk kunnen worden uitgevoerd vanwege gedeelde kosten en gedeelde inzet van uren. Deze *wezenlijke uitkomsten* worden gezien als concrete projecten die nu kunnen worden opgepakt. Gemeenten hebben veelal maar weinig capaciteit en ambtenaren beschikbaar voor het thema duurzaamheid. Grote projecten kunnen de gemeenten vrijwel onmogelijk in hun eentje uitvoeren. Gemeenten hebben gezamenlijk wél genoeg uren bij elkaar om projecten op te zetten en uit te voeren. Iedere gemeente zet dan naar draagkracht zijn uren ter beschikking. Daarbij wordt aangegeven dat kleine gemeenten mogen meeliften op de wat grotere gemeenten omdat zij ook minder profijt halen uit de samenwerking.

Door respondenten wordt genoemd dat gemeenten door dit netwerk niet individueel dingen hoeven te ontdekken maar dat men gezamenlijk hierin kan optrekken. Een metafoor die door een respondent (DZ4) is gegeven is dat gemeenten niet vijftien keer het wiel hoeven uit te vinden, maar dat dit in één keer kan. Juist door de vernieuwing en innovatie die veel in het duurzaamheidsdomein voorkomt, is het goed om samen die ontdekkingen te doen. Dit netwerk geeft hen de mogelijkheid om gezamenlijk op te trekken en nieuwe onderwerpen te verkennen. Maar naast een gezamenlijke verkenning ligt de kracht ook in het gezamenlijk uitvoeren.

Een van de grote projecten die gezamenlijk is gedaan is het opzetten van een online energieloket, Bleeve. Hier kunnen bewoners van alle gemeenten terecht voor hun vragen over het verduurzamen van hun koopwoning. Daarnaast zijn er ook gezamenlijke trainingen opgezet om bewoners in de regio op te leiden tot energieambassadeur. Die energieambassadeurs kunnen in hun gemeente worden ingezet om in hun buurt de verduurzaming te stimuleren. Zo kunnen ze buurtbewoners helpen met het verduurzamen van woning en kunnen ze opgedane kennis overdragen. De beleidsmedewerkers vertelden unaniem dat dit een enorme vorm van meerwaarde is voor de gemeenten. Ze gaven aan dit niet in hun eentje zo efficiënt uit te kunnen voeren. Daarnaast wordt er ook efficiencyvoordeel behaald uit gezamenlijke inkopen (DZ2).

> Maar ook heel simpel, het regionaal energieloket zouden we als gemeente in ons eentje niet op kunnen zetten, zou die waarde ook niet krijgen. We hebben ook energieambassadeurs, daar zijn we ook actief in, daar hebben we er nu meerdere van, als wij voor onszelf energieambassadeurs cursussen hadden moeten doen en dat allemaal hadden moeten uitdenken, dan hadden we twee jaar later gezeten. (…) Dus je hebt gewoon zo veel dingen waar we samen dezelfde vraagstukken hebben dat we gewoon echt heel concreet en tastbare meerwaarde creëren. *DZ3*

Naast een vorm van meerwaarde door efficiency wordt er door de beleidsmedewerkers ook aangegeven dat het delen van kennis onderling van grote waarde is. Het delen van kennis gaat in dit geval ook verder dan een praatclubje. Binnen de gemeente zijn de beleidsmedewerkers die gaan over duurzaamheid vaak de enige of hebben ze maar één of twee collega's. Dit zorgt er voor dat de kennisdeling binnen de gemeente zelf zeer gering is. De beleidsmedewerkers geven aan dat het enorm fijn is om met andere collega's te overleggen. Zij kijken anders tegen dingen aan, hebben andere specialismen en kunnen je helpen om je eigen ideeën aan te scherpen. Bij duurzaamheid zijn er, ondanks groei van het aantal duurzaamheidsmedewerkers, weinig tot geen collega's binnen de eigen gemeente, dus is het van meerwaarde om te spreken met collega's van andere gemeenten. Hierdoor wordt het probleemoplossend vermogen van deelnemers in het netwerk vergroot wat ten goede komt aan *wezenlijke uitkomsten*. Iedere respondent vond kennisdeling een belangrijke vorm van meerwaarde. Een respondent gaf het volgende antwoord op de vraag wat diegene de meerwaarde van het U10 netwerk vond:

> Een paar jaar geleden was ik min of meer een een-pitter. Dus alles wat ik goed vond, dat was goed. Terwijl als ik het nu in U10 verband breng, zijn er mensen die daar andere ideeën over hebben. Dat scherpt je ideeën aan. *DZ4*

Een nieuw punt wat veel is genoemd is de meerwaarde die ontstaat door de combinatie van een ambtelijk overleg met een bestuurlijk overleg. Deze "kruisbestuiving" zoals een respondent het noemde zorgt ervoor dat zowel bestuurders als ambtenaren met de regio in overleg kunnen. Zo kunnen ook bestuurders kennis uitwisselen en van andere wethouders horen hoe zij het in die desbetreffende gemeente aanpakken. Er wordt aangegeven dat kennisuitwisseling en het krijgen van inspiratie en steun, ook terug wordt gezien bij bestuurders. Daarnaast wordt er aangegeven dat een overleg tussen bestuurders van belang is, omdat plannen dan makkelijker kunnen worden doorgezet naar concrete acties. Zo kunnen er besluiten, die in de afzonderlijke gemeenten worden genomen, in zo'n overleg worden voorbereid en op elkaar worden afgestemd. Het Klico, het netwerk waar de beleidsambtenaren van duurzaamheid voorheen inzaten, kende geen bestuurlijk overleg. Hierdoor was het erg lastig schakelen tussen die twee lagen, en was er geen fijne connectie. De combinatie van een bestuurstafel en een ambtelijke tafel wordt dus gezien als een belangrijke factor. Beleidsmedewerkers duiden het als "misschien wel de grootste kracht" en "deel van de succesfactor".

> Ik vind het ook heel prettig dat de bestuurders onderling van gedachte wisselen en dat zij andere dingen van elkaar horen. Naast opvattingen maar ook andere dingen die gebeuren bij andere gemeentes. Ik merk dat, dat ook inspireert. Zo van goh die gemeente doet dat, waarom doen wij dat niet? Dat je ook dat terug krijgt. Dus dat vind ik een enorme meerwaarde. Want wat ik zelf als ambtenaar ervaar, van dat ik daar steun aan heb, hebben wethouders dat eigenlijk ook gewoon zo. *DZ3*

Tot slot is, net zo als bij het mobiliteitsdomein, ook bij duurzaamheid de *democratische legitimiteit* volgens de respondenten gewaarborgd. Vanwege het feit dat gemeenten zelf besluiten kunnen nemen en de beslissingsbevoegdheid niet is overgeheveld naar een ander orgaan, vindt men dit netwerk democratisch legitiem. Sommige respondenten van duurzaamheid gaven tevens aan dat de democratie intern, tussen de netwerkpartners, ook goed geregeld is. Binnen het samenwerkingsverband wordt iedereen gehoord en telt iedere mening. Dus ook op die manier is de samenwerking democratisch.

Een van de punten die wordt genoemd als iets waar op moet worden gelet is het aantal uren dat gemeenten te besteden hebben aan de samenwerking. Veel beleidsmedewerkers hebben het heel erg druk met de taken die ze binnen hun eigen gemeente moeten uitvoeren. Hierdoor blijft er weinig capaciteit over voor regionale taken die voortvloeien uit de U10 samenwerking. Er wordt opgemerkt dat niet iedereen even veel tijd heeft om mee te werken en dat daardoor de voortgang minder snel gaat. Dit capaciteitsprobleem zal nog groter worden wanneer men op nog meer punten wilt samenwerken. Dit samenwerken wordt daarnaast door sommigen gezien als verlichting van de werklast, maar door sommigen ook als verhoging van de werkdruk. Alhoewel je een extra inzet levert door regionale taken te doen, verdeel je de ballast over alle gemeenten. Hierdoor hoeft een beleidsmedewerker weer minder tijd te stoppen in andere taken, die een andere gemeente oppakt. Deze gedeelde inzet wordt gezien als een oplossing voor het capaciteitsprobleem. Er wordt als oplossing genoemd dat alle capaciteit in een mandje moet worden gedaan en dat die vanuit dat mandje moet worden verdeeld. Dan kun je gezamenlijk meer tewerkstellen. Hoewel die capaciteit een probleem is, wordt er dus ook naar oplossingen gekeken.

> En waar ik echt in geloof, maar dan moeten we wel iets veranderen, is dat we zeggen van: we gooien al die capaciteit die we hebben, die gooien we in een mandje. *DZ4*

Daarnaast is, net zoals bij het mobiliteitsdomein, ook hier dat de transparantie van de samenwerking niet altijd even goed is. Dit werkt door in een verslechterde *procedurele legitimiteit*. Buitenstaanders hebben moeite met het begrijpen van de samenwerking en het doorgronden van het netwerk. Daarnaast was het ook voor de wethouders zelf niet duidelijk wat er in het U10 netwerk precies gebeurde. Zo is

tijdens de brainstormsessie veelvuldig gesproken over het zichtbaar maken van de activiteiten en meerwaarde van het netwerk, ook binnen de eigen gemeenten (observatie brainstorm duurzaamheid, 2017). Verder verklaarde ambtenaren die nog maar kort bij de samenwerking zaten dat het voor hen een lange tijd niet duidelijk was hoe het netwerk in elkaar zit.

> En mij heeft het tijd gekost om te begrijpen wat voor een dingen daar dan allemaal achter schakelen, dus dat is ook wel wat altijd denk ik tijd kost. Maar het is niet zo dat als ik een gesprek had, men kon oplepelen van: zo gaat dat. Sommige dingen zijn zo organisch. Dus transparantie voor met name diegene die aan het netwerk aantakken, maar niet in U10 gaan, is denk ik een moeilijke. *DZ3*

Samenvattend kan worden geconstateerd dat de grootste meerwaarde bij dit domein wordt gezien in het oppakken en uitvoeren van gezamenlijke projecten, het delen van kennis in een dynamische omgeving en de combinatie van een bestuursvergadering met een ambtelijk overleg. Verbeterpunten worden gezien in de capaciteit en in een transparant proces. Bij het duurzaamheidsdomein wordt flexibel samengewerkt. Zo is het design flexibel, met veel nieuwe onderwerpen en wisselende coalities en kent het domein een flexibel proces met wisselende face-to-face contacten en een wisselend commitment.

4.3 Conclusie resultaten

De context van de twee domeinen, duurzaamheid en mobiliteit, zijn nogal verschillend van elkaar. Bij mobiliteitsprojecten is vaak veel geld gemoeid en zijn de belangen daardoor erg groot. Hierdoor kunnen processen erg lang duren en strak gekaderd zijn. Bij duurzaamheid gaat het vaak om minder grote bedragen, maar juist om vernieuwende en innovatieve oplossingen voor een beter klimaat. Hierdoor lijkt er meer ruimte te zijn binnen het duurzaamheidsdomein om flexibeler met elkaar om te gaan. Verder blijkt uit de resultaten dat het U10 netwerk, op domein overstijgend niveau, flexibel is. Hoewel dit bij het duurzaamheidsdomein wordt bevestigd, geldt dit niet binnen het domein mobiliteit. Ook bij het samenwerkingsproces is dit verschil te zien. Bij beide domeinen speelt vertrouwen geen rol en kennen ze gedeeltelijk een gedeelde visie en gedeeltelijk niet.

Daarnaast worden er verschillende vormen van meerwaarde onderscheiden tussen de twee domeinen. Zo kent het mobiliteitsdomein meerwaarde in gezamenlijke lobby, het afstemmen van subsidies en het onderling overleg binnen een domein waar men, vanwege de mobiliteitsverbindingen, wel moét samenwerken. Het duurzaamheidsdomein kent daarentegen meerwaarde in een efficiencyslag door capaciteit te bundelen en zien meerwaarde in kruisbestuiving tussen de ambtenaar en de bestuurder

binnen het U10 netwerk. In beide domeinen wordt de meerwaarde van kennisdeling herkend. Bij duurzaamheid wordt daarbij een gezamenlijke verkenning nóg meer op prijs gesteld vanwege de steeds veranderende kennis en mogelijkheden en het feit dat men vaak binnen een gemeente als enige op dit domein is geplaatst. Naast de hierboven genoemde vormen van meerwaarde zitten er volgens de contactfunctionarissen nog meer vormen van meerwaarde in het netwerk. Dit zijn bijvoorbeeld het onderhouden van een relationeel netwerk, de integraliteit tussen de onderwerpen en meerdere concrete prestaties. Daarentegen zijn er nog te weinig concrete resultaten door een gebrek aan slagkracht en capaciteit. Bovendien is het netwerk niet transparant naar buiten toe. Een overzicht van alle resultaten zijn per domein uiteengezet in figuur 4.

	Institutional design, Flexibiliteit	Collaborative Proces	Meerwaarde, positief	Meerwaarde, negatief
Domein overstijgend	Ja • Geen structuur en regels • Inspelen op actualiteit • Vooral flexibiliteit uitdragen	• Shared understanding • Verschillende commitment to the process • Intermediate outcomes niet ten goede aan proces	• Gezamenlijke opgaven • Design van netwerk • Integraliteit • U10 als experiment • Concrete prestaties • Democratische legitimiteit • Relationeel netwerk	• Te weinig concrete resultaten • Te weinig slagkracht • Niet gebonden • Te veel gezamenlijk • Weinig capaciteit en oneerlijke verdeling
Duurzaamheid	Ja • Veel nieuwe onderwerpen • Inspelen op dynamiek • Vrijwilligheid • Flexibele structuur	• Shared understanding • Gezamenlijk commitment • Vertrouwen door constant face-to-face contact	• Gezamenlijke uitvoering projecten (efficiency) • Kennisdeling • Gezamenlijke verkenning in dynamische omgeving • Kruisbestuiving bestuur – ambtenarij	• Te weinig capaciteit • Niet transparant
Mobiliteit	Nee • Geen wisselende coalities • Oppakken zelfde onderwerpen	• Gedeeld commitment per onderwerp • Wisselend face-to-face contact • Vertrouwen door intermediate outcomes	• Afstemming subsidies • Gezamenlijk geluid • Mobiliteit is regionaal • Kennisdeling	• Weinig nieuwe onderwerpen • Input gemeenten niet altijd herkenbaar • Positie stad Utrecht niet helder • Niet transparant

Figuur 4

4.4 Beantwoording empirische deelvragen:

In hoeverre is het U10 netwerk flexibel?

Op basis van de empirisch opgehaalde resultaten en uitgegaan van het institutional design van Ansell en Gash (2007) kan het U10 netwerk als een flexibel netwerk worden beschouwd. Met drie van de vier kenmerken die Ansell en Gash (2007) in het institutitional design onderscheiden wordt flexibel

omgegaan. Binnen de twee domeinen is te zien dat er bij duurzaamheid flexibel wordt samengewerkt en bij mobiliteit niet. Daar wordt enkel met het kenmerk “regels” flexibel omgegaan. Naast de kenmerken van Ansell en Gash (2007) lijkt ook de mogelijkheid tot het oppakken van nieuwe onderwerpen van invloed op de flexibiliteit van een netwerk. Ook dit kenmerk is bij duurzaamheid flexibel en bij mobiliteit niet.

Wat is de meerwaarde van het U10 netwerk?

De meerwaarde van het U10 netwerk wordt door de respondenten die een domein overstijgende blik hebben voor een groot deel gezien in wezenlijke uitkomsten zoals concrete prestaties, kennisdeling en het hebben van een netwerk. Daarnaast wordt ook de democratische legitimiteit gezien als iets wat is gewaarborgd en zijn de kenmerken van het netwerk zelf ook van meerwaarde. Het netwerk heeft echter nog onvoldoende concrete resultaten geboekt vanwege onder andere een gebrek aan slagkracht, de vrijheid die wordt gevoeld door gemeenten en het idee dat men een opgave met zo veel mogelijk partners moet oppakken. Daarnaast wordt aangegeven dat de verdeling van de capaciteit niet altijd gelijk is en dat het netwerk niet erg transparant is.

Wat is de meerwaarde van het U10 netwerk op het gebied van duurzaamheid?

Bij het duurzaamheidsdomein wordt vooral aangegeven dat de meerwaarde van het U10 netwerk komt door het gezamenlijk uitvoeren van projecten en kennisdeling. Daarnaast wordt ook de gezamenlijke verkenning benoemd als meerwaarde en wordt er benoemd dat de kenmerken van het netwerk zelf van meerwaarde zijn.

Wat is de meerwaarde van het U10 netwerk op het gebied van mobiliteit?

Bij mobiliteit ligt de meerwaarde vooral in de gezamenlijke afstemming tussen gemeenten, bijvoorbeeld bij de verdeling van subsidies. Ook is kennisdeling en het laten horen van een gezamenlijk geluid een vorm van meerwaarde. Tot slot wordt aangegeven dat een grote vorm van meerwaarde van het netwerk is dat men mobiliteit gezamenlijk mòet regelen, want het is een regionale opgave. Deze meerwaarde is echter niet tot stand gekomen met een flexibele werkwijze.

Hoofdstuk 5 Analyse

In figuur 4 hierboven is een overzicht te zien van alle resultaten. Daar is te zien dat de verschillende domeinen verschillende vormen van meerwaarde kennen. In dit hoofdstuk worden de resultaten geanalyseerd. Eerst zullen verklaringen worden gegeven voor de verschillen per domein en vervolgens wordt er gekeken naar verbanden met de literatuur.

5.1 Verklaring van verschillen

Waar bij het duurzaamheidsdomein wel flexibel wordt samengewerkt, is dat in veel mindere mate bij het mobiliteitsdomein. Verklaringen hiervoor zijn dat er bij mobiliteit vooral wordt voortgeborduurd op de oude taken binnen het BRU. Ook vinden de beleidsmedewerkers dat de ambtelijke overleggen puur en alleen zijn gefocust op de bestuurlijke overleggen, waardoor er ambtelijk weinig inhoudelijke vernieuwing is. Maar daarnaast is ook de procesmanager van invloed op de flexibiliteit van het domein. Zo werd er benoemd dat de procesmanager die bij het mobiliteitsdomein werkt, sterk vanuit de inhoud opereert en minder vanuit het proces.

Hoe het samenwerkingsproces verloopt, verschilt per domein. Zo kennen beide domeinen voor een deel shared understanding en shared commitment. Wel is te zien dat vooral bij duurzaamheid meerdere coalities worden gevormd en de missies dus niet bij elk onderwerp hetzelfde zijn. De gemeenten willen verschillende projecten en voeren ook in verschillende coalities projecten uit. Mede hierdoor is te zien dat de momenten voor face-to-face contact bij duurzaamheid losser zijn geregeld dan bij mobiliteit. Daarnaast zijn ook de contexten van de domeinen verschillend, wat van invloed is op het design én het samenwerkingsproces. Mede door een strakkere context wordt er bij mobiliteit minder flexibel samengewerkt.

Daarnaast kennen de domeinen verschillen in de meerwaarde. Bij mobiliteit wordt er meerwaarde gezien in lobby en het afstemmen van subsidies en verkeersplannen. Bij duurzaamheid is er een efficiencyslag door het delen van capaciteit en kennis waardoor projecten samen worden uitgevoerd. Daarnaast worden er in kleine coalities gezamenlijke inkopen gedaan waardoor gemeenten wederom goedkoper uit zijn. Er zitten dus grote verschillen in de percipieerde meerwaarde die de verschillende beleidsadviseurs ervaren. Het belang en de meerwaarde van het netwerk wordt in beide domeinen gezien, echter wordt er binnen het duurzaamheidsdomein meer gebruik gemaakt van de flexibele mogelijkheden. Hiertoe zijn zij in staat vanwege het flexibele design en samenwerkingsproces.

Naast positieve aspecten worden er ook negatieve aspecten ervaren binnen het netwerk. Zo wordt er bij het duurzaamheidsdomein geklaagd over het tekort aan ambtelijke capaciteit om projecten uit te voeren, terwijl hier bij het mobiliteitsdomein veel minder over werd gesproken. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat er bij mobiliteit vooral afstemming plaatsvindt tussen de gemeenten en dat er bij duurzaamheid gezamenlijk projecten worden uitgevoerd, waar meer mankracht voor nodig is. Verder is er volgens de beleidsmedewerkers bij beide domeinen een probleem wat betreft de transparantie en dus de *procedurele legitimiteit* van het netwerk. Bij mobiliteit komt dit door het relatief gesloten karakter van het netwerk. De gemeenten werken vooral met elkaar samen, minder met partners. Hierdoor hoeft er weinig gedeeld te worden. Bij duurzaamheid is de transparantie in het geding door de constant veranderende samenwerking, met veel verschillende onderwerpen en vele verschillende coalities. Hierdoor is het, vooral voor actoren buiten het netwerk, niet altijd duidelijk wie waar aan meedoet en waar men moet zijn met een bepaalde vraag.

Er zijn ook verschillen gevonden tussen de verkennende fase en de verdiepende fase. Deze verschillen in inzichten zijn te verklaren doordat de respondenten in de verkennende fase een andere positie in het netwerk hebben dan de beleidsmedewerkers. Zij kijken met een meer abstracte en domein overstijgende bril naar het netwerk. De bestudeerde documenten geven daarnaast vooral een beschrijvende kijk op het netwerk, de beleidsmedewerkers kennen juist de praktische kant. Daarnaast hebben beide domeinen te maken met hun eigen beleidscontext, wat ook voor verschillen zorgt met de verkennende fase.

Uit de resultaten en de vergelijking is dus te zien dat er zowel voor- als nadelen aan een flexibel netwerk zitten, maar dat flexibiliteit er voor kan zorgen dat er meer concreet wordt samengewerkt en voordeel wordt behaald door onderling capaciteit te delen. De verschillen zijn grotendeels te verklaren uit een verschil in flexibiliteit van het design en het proces, maar ook door een verschil in context en procesmanager (faciliterende leider). Daarnaast speelt ook de geschiedenis van de domeinen een rol. Al deze onderdelen hebben ook Ansell en Gash (2007) in hun model onderscheiden. In het volgende deel wordt aan de hand van bestaande literatuur gekeken hoe de resultaten kunnen worden verklaard en wordt het gebruikte model herzien.

5.2 Analyse met de literatuur

In dit deel wordt de koppeling gelegd tussen de resultaten, de gebruikte literatuur en nieuwe literatuur om zo de resultaten te analyseren. Eerst zal in worden gegaan op het institutional design van het

netwerk, vervolgens wordt gekeken naar het proces en tot slot naar de verschillende vormen van meerwaarde.

Institutional design

Om te beoordelen of een netwerk flexibel is of niet, is er in het theoretisch kader uitgegaan van het institutional design, welke Ansell en Gash (2007) hebben beschreven. Het institutional design vormen de basiskenmerken van een samenwerking en geven dus weer hoe een samenwerking, zoals een netwerk, in elkaar zit. Vanuit de data komen drie van de vier kenmerken die Ansell en Gash (2007) beschrijven terug. Daarnaast is er een ander kenmerk gevonden die de flexibiliteit van netwerken voorspelt.

Het eerste wat uit de resultaten blijkt is dat het *aantal deelnemers* binnen het netwerk veel verschilt. In het geval van de U10 is dit namelijk een onbepaald aantal, het verschilt per domein. Zo kunnen gemeenten aanhaken, zoals onlangs is gebeurt bij het duurzaamheidsdomein waar er van een groep van vijftien naar zestien gemeenten is gegaan. Ansell en Gash (2007, p. 555) noemen dit kenmerk tevens het meest fundamentele onderdeel van het institutional design.

Daarnaast werd uit de resultaten duidelijk dat er weinig *regels* zijn opgesteld binnen het netwerk. Ook dit is een van de onderdelen van het institutional design van Ansell en Gash (2007). Wanneer er weinig spelregels zijn en wanneer deze niet bindend en strak zijn geformuleerd, zijn de regels flexibel. Alle respondenten gaven aan dat er weinig regels bestaan binnen het netwerk. Wat tijdens de interviews opviel, was dat de respondenten dit zichtbaar een minder boeiend aspect van de samenwerking vonden. Over het algemeen genomen kan vanuit de data worden opgehaald dat de respondenten weinig regels ervaren en hier flexibel mee om kunnen gaan. Dit strookt met de verwachtingen vanuit de literatuur.

Een ander onderdeel wat naar voren is gekomen is de *exclusiviteit* van het netwerk. Dit onderdeel gaat over de vraag of het samenwerkingsverband de enige is in zijn soort en of men er gemakkelijk bij kan toetreden (Ansell en Gash, 2007). Het U10 netwerk is weliswaar de enige in zijn soort, maar wel één van de vele samenwerkingsverbanden in de regio. Er wordt op verschillende domeinen met meerdere partners samengewerkt, zoals de Natuur en Milieufederatie Utrecht (NMU). Bij mobiliteit is dit echter niet het geval. Daar is de samenwerking de enige in de regio en tevens redelijk gesloten voor andere gemeenten. Dit onderdeel van Ansell en Gash (2007) kan dus worden gebruikt om de flexibiliteit van netwerken te duiden.

Naast de bovenstaande drie kenmerken noemen Ansell en Gash (2007) ook de *transparantie van het proces* als een onderdeel van het institutional design, deze wordt echter niet teruggezien in dit onderzoek. Er wordt door de respondenten aangegeven dat het netwerk niet erg transparant is, zeker niet voor actoren buiten het netwerk. Er wordt ook aangegeven dat dit juist door de flexibiliteit van het netwerk zelf kan komen. Door de vele veranderingen en dynamiek kan het ondoorzichtig zijn welke gemeenten bij welke onderdelen samenwerken. Het tekort aan transparantie lijkt dus juist te komen door de flexibiliteit. Vanuit de casus blijkt dat de transparantie van het proces niet laat zien hoe flexibel een netwerk is en dus minder van belang dan de drie bovenstaande onderdelen.

Verder is er in dit onderzoek nog een kenmerk van flexibiliteit van een netwerk naar voren gekomen. Zo is de mogelijkheid om nieuwe onderwerpen op te kunnen pakken binnen het netwerk een kenmerk welke de flexibiliteit van het netwerk aangeeft. Dit kenmerk komt niet naar voren in het institutional design van Ansell en Gash (2007) maar blijkt uit dit onderzoek wel een belangrijke factor.

In het theoretisch kader is uitgegaan van vier elementen van het institutional design welke elk flexibel of niet flexibel kunnen zijn. Deze elementen van het design laten dan zien hoe flexibel een netwerk is. Echter lijkt de transparantie van het proces niet van invloed op de flexibiliteit en het oppakken van nieuwe onderwerpen wél. Het theoretische model zal dus aanpassingen behoeven. In het onderstaande overzicht is schematisch weergegeven op welke kenmerken de domeinen flexibel lijken te zijn.

	Mobiliteit	Duurzaamheid	Domein-overstijgend
Aantal deelnemers	Niet-flexibel	Flexibel	Flexibel
Exclusiviteit	Niet-flexibel	Flexibel	Flexibel
Spelregels	Flexibel	Flexibel	Flexibel
Transparantie	-	-	-
Nieuw: oppakken nieuwe onderwerpen	Niet-flexibel	Flexibel	Flexibel

Figuur 5

Proces

Het samenwerkingsproces, zoals beschreven door Ansell en Gash (2007), is binnen het U10 netwerk flexibel bij duurzaamheid, en niet flexibel bij mobiliteit. Dit is logischerwijs te verklaren uit het respectievelijk flexibele en niet-flexibele institutional design welke invloed heeft op het proces. De relatie tussen het design en het proces zoals Ansell en Gash (2007) die hebben neergezet strookt dus met deze resultaten. Tevens wordt het belang van de context welke Ansell en Gash (2007), maar Emerson et al., (2011) nog meer, beschrijven hier bevestigd. Duurzaamheid kent bij de U10 een flexibele

samenwerking, maar dit lijkt ook gemakkelijker gezien de context van het domein. Bij mobiliteit is dit precies andersom.

Daarnaast is tijdens dit onderzoek de rol van de procesmanager veel naar voren gekomen. In documenten die het netwerk beschrijven staat de faciliterende en procesmatige rol beschreven, maar in de praktijk wordt ook inhoudelijke kennis van de procesmanagers verwacht (Bestuursconvenant, 2015; MOB3). Ansell en Gash (2007) hebben deze factor beschreven als "*facilitative leadership*". Uit dit onderzoek komt naar voren dat het leiderschap van de procesmanager invloed heeft op het samenwerkingsproces, iets wat Ansell en Gash (2007) ook beschrijven. Er zijn veel verschillende tactieken en rollen die (faciliterende) leiders kunnen gebruiken zoals agenda framing of afwegingen structureren (Page, 2010; Lasker en Weiss, 2001). De onderzoeken die hiernaar zijn gedaan tonen het belang van de procesmatige kant, niet de inhoudelijke kant. Dit zou betekenen dat de procesmanagers zich vooral bezig zouden moeten houden met het begeleiden en aanjagen van het proces, hoewel in dit onderzoek ook de inhoudelijke kant werd gewaardeerd.

Tot slot lijkt ook de voorgeschiedenis van de domeinen van invloed op het samenwerkingsproces. Het theoretische begrip wat hierbij van toepassing is, is padafhankelijkheid / *path dependancy* (Beckman en Burton, 2008). Dit begrip houdt in dat de geschiedenis van een organisatie, persoon of situatie sterk van invloed is op hoe het later zal zijn. De geschiedenis van een organisatie kan er voor zorgen dat er niet gemakkelijk een verandering zal komen. Vanwege de historie die het mobiliteitsdomein kent, de specifieke opgaven die al jaren gezamenlijk worden gedaan en de ambtenaren die bij het BRU ook al samenwerkten, zou een vastgeroest patroon kunnen zijn ontstaan die niet is veranderd tijdens de transitie van het BRU naar de U10. Of er daadwerkelijk sprake is van padafhankelijkheid kan op basis van deze data niet worden vastgesteld. Hiervoor is meer onderzoek nodig naar het domein en naar de geschiedenis van het domein. Zo zou er kunnen worden gekeken naar het organisationele niveau (Sydow, Schreyögg en Koch, 2009) en het politieke niveau (Pierson, 2000) van padafhankelijkheid om te zien of het domein padafhankelijk is geworden.

Opmerkelijk is dat in dit onderzoek vrijwel alle onderdelen van het model van Ansell en Gash (2007) terugkomen, hoewel er enkel is gefocust op het design en het proces. Naast deze onderdelen zijn namelijk ook de startconditie (zoals de voorgeschiedenis), het faciliterend leiderschap (de procesmanager) en de context van de samenwerking naar voren gekomen. Vanuit dit oogpunt lijkt het model wat zij hebben gemaakt voor collaborative governance, met enige aanpassingen, dus ook toepasbaar voor flexibele netwerken.

Meerwaarde

De vormen van meerwaarde die uit de data komen kunnen voor het grootste deel worden geplaatst binnen de kaders die Page et al. (2015) hebben opgesteld. Voor het merendeel zit de meerwaarde wezenlijke uitkomsten. Zo is er een energieloket opgericht, worden er energieambassadeurs getraind en zijn er gezamenlijke reacties opgesteld, maar is er ook kennisdeling en een fijn leerklimaat. Page et al. (2015) noemen dit een verbeterd probleemoplossend vermogen van de partners.

Daarnaast wordt de *democratische legitimiteit* (Page et al., 2015) door de respondenten gezien als iets wat goed geregeld is. Ze geven aan dat formeel gezien alles klopt, want de U10 maakt geen beslissingen, dat doen de gemeenteraden en colleges van de individuele gemeenten. Waar vooral de contactfunctionarissen mee zijn gekomen is het tekort aan belangstelling bij de gemeenteraad. Dit is volgens hen een democratisch tekort. Boogers et al. (2016) erkent deze spanning. Zij beschrijven dat burgers of hun volksvertegenwoordigers de besluitvorming van regionale besturen moeten kunnen beïnvloeden en dat het belangrijk is dat die mogelijkheid wordt gebruikt. In een ander onderzoek van dezelfde auteurs is het democratische tekort onderzocht bij Nederlandse regionale samenwerkingen (Denters et al., 2016). Zij komen net zoals in dit onderzoek tot de conclusie dat er formeel gezien er geen democratisch tekort is, maar dat de samenwerking wel ver weg staat van gemeenteraadsleden en burgers. De democratische legitimiteit zoals hierboven beschreven is een vorm van verticale democratische legitimiteit, zoals Page et al., (2015) dat noemen. Het gaat namelijk om verantwoording richting de formele controlerende organen. Horizontale democratische legitimiteit gaat daarentegen over de verantwoording naar partners zoals maatschappelijke organisaties. De respondenten in dit onderzoek zien dit echter niet als iets noodzakelijks. Wat zij wel noemde is dat iedereen een gelijke stem heeft binnen de samenwerking. Hiermee doelde ze op de interne democratische besluitvorming. De democratische legitimiteit, die Page et al. (2015) uitlichten, is zowel positief als negatief een belangrijke vorm van meerwaarde bij flexibele netwerken.

De derde vorm van meerwaarde die Page et al. (2015) beschrijven, de *procedurele legitimiteit,* wordt door de respondenten in dit onderzoek niet gezien als vorm van meerwaarde. De procedurele legitimiteit houdt in dat de samenwerking eerlijk en transparant is, dat iedereen zijn input kan leveren en dat er wordt uitgevoerd wat er wordt besloten (Page et al., 2015, p. 4-5). De transparantie van het netwerk wordt, zoals eerder al beschreven, door de respondenten ervaren als iets waar nog aan moet worden gewerkt. Die potentiele waarde van het netwerk wordt door de respondenten niet gezien. Waar bij duurzaamheid het proces als een eerlijk proces werd bestempeld was er bij mobiliteit een verdeelde mening. De centrale rol van de stad Utrecht werd daar bediscussieerd. Die rol zou volgens sommige

respondenten te dominant en overheersend zijn. Ook dit komt niet ten goede aan de procedurele legitimiteit. De publieke waarde van een flexibel netwerk is dus, gezien vanuit deze casus, niet de procedurele legitimiteit.

Naast de vormen die Page et al. (2015) benoemen, is er in de resultaten nog een vorm van meerwaarde te zien, namelijk het design van het netwerk zelf. De respondenten geven aan dat ze de kenmerken en structuur van het netwerk, met haar flexibiliteit en vrijheid, van grote meerwaarde vinden. Deze vorm van meerwaarde wordt ook benoemd in andere literatuur (Brouwer et al., 2007; Provan en Kenis, 2007; Van den Dool en Schaap, 2014). Waar de ene respondent het netwerk ziet als een experiment, ziet de ander deze vorm van een netwerk als iets waar alle samenwerkingen naartoe zouden moeten gaan. In het theoretisch kader en het daaruit voortvloeiende model is het juist zo neergezet dat de kenmerken invloed hebben op de meerwaarde. Echter blijkt dit verbad niet zo eenduidig te zijn. Hieruit valt de conclusie te trekken dat er geen lineair verband is tussen de kenmerken en de meerwaarde, maar dat de variabelen wel een relatie met elkaar hebben.

Naast de positieve kant van de meerwaarde, is er ook een andere kant van de medaille. Zo worden er volgens de contactfunctionarissen te weinig concrete resultaten geboekt. Provan en Kenis (2007) stellen dat dit kan komen door een focus op tijdelijke en korte projecten zonder een stabiele basis. Daarnaast kan dit komen door een tekort aan slagkracht en doorzettingsmacht bij flexibele netwerken (Boogers, 2014; Castenmiller, 2009; McGuire en Agranoff, 2011), iets wat ook door de respondenten wordt gezien. Een van de oplossingen kan zijn dat men in de verkennende fase van het netwerk de flexibiliteit behoudt, maar dat bij de uitvoering van projecten harde en duidelijke regels worden gesteld. Deze bevinding ligt in lijn met het rapport van Platform 31 (2016) die stelt dat, gezien vanuit de casus van het U10 netwerk, bij een lichte samenwerking een harde uitvoeringskant nodig is.

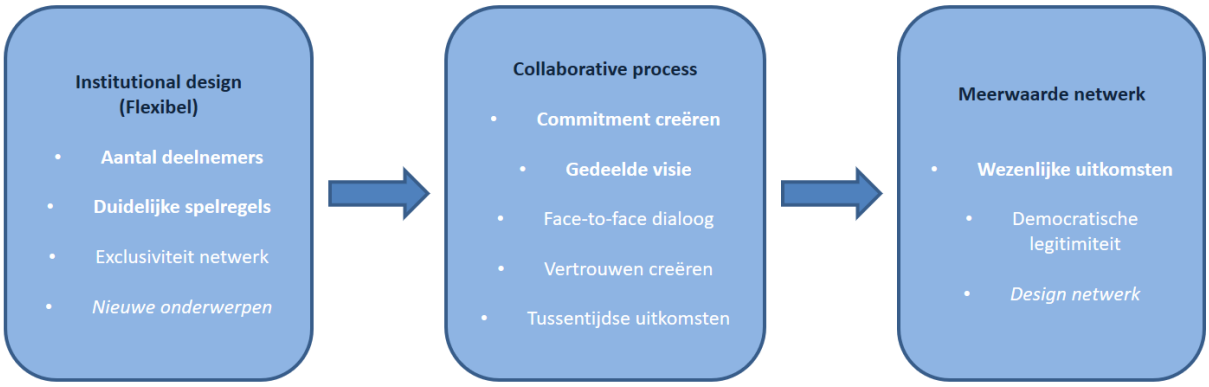
Wat verder uit de literatuurstudie werd verwacht is dat een gebrek aan vertrouwen, als een neveneffect van flexibiliteit, de samenwerking zou schaden. Er is echter in deze casus geen gebrek aan vertrouwen gevonden. De respondenten kwamen tijdens de interviews niet zelf met dit onderwerp en wanneer er naar gevraagd werd, werd hier laconiek over gedaan. Vertrouwen was volgens hen geen issue. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat een flexibel netwerk ook een mindere vertrouwensrelatie behoeft omdat gemeenten niet verplicht zijn om mee te doen. Daarbij spelen bij duurzaamheid de vele intermediate outcomes waarschijnlijk een rol, bij mobiliteit zijn dat de constante en stabiele face-to-face contacten en het statische design welke het vertrouwen een boost kunnen geven. Hoewel bij traditionele samenwerkingen vertrouwen een belangrijk onderdeel is voor een goed lopende samenwerking (Ansell en Gash, 2007; Edelenbos en Klijn, 2007; Emerson, Nabatchi en Balogh, 2011;

Huxham en Vangen, 2013; Provan en Kenis, 2007; Provan en Milward, 1995), lijkt dat in deze casus minder van belang. Het lijkt daarom goed om verder onderzoek te doen naar het belang van vertrouwen bij flexibelere samenwerkingen.

Provan en Lemaire (2012) voorspelden dat een flexibele samenwerking functioneel is bij domeinen waar direct aandacht aan moet worden gegeven en dat flexibele netwerken niet functioneel zijn bij domeinen waar de inhoud structureel doorloopt. In dit onderzoek is te zien dat er bij duurzaamheid projecten zijn opgestart vanwege nieuwe klimaatdoelstellingen die zijn afgesproken. Hierdoor moest er snel gereageerd worden. Bij mobiliteit is er juist een constante en gelijke druk op de taak om de bereikbaarheid van de regio te bewaken en verbeteren. Uit dit onderzoek is gebleken dat het mobiliteitsdomein niet flexibel is en het duurzaamheidsdomein wel. Dit strookt met de verwachtingen van Provan en Lemaire (2012).

Conclusie analyse

De belangrijkste conclusies van de analyse is dat de verschillen tussen de domeinen groot zijn en dat deze zijn te verklaren uit een verschil in flexibiliteit. Ook zijn de rol van de faciliterende leider, de voorgeschiedenis en de context van invloed op het samenwerkingsproces, wat weer zorgt voor de meerwaarde. Daarnaast lijkt het model wat is opgesteld in het theoretisch kader niet geheel toepasbaar voor flexibele netwerken. Zo lijkt de transparantie van het proces geen relatie te hebben met de flexibiliteit en wordt er geen meerwaarde gevonden in procedurele legitimiteit. Verder blijken er uit de data ook andere vormen van flexibiliteit en meerwaarde te zijn, die niet in het theoretisch model zijn opgenomen, deze zijn schuingedrukt bijgevoegd. De meest fundamentele en prominente onderdelen zijn in het nieuwe model dikgedrukt.



Figuur 6

Hoofdstuk 6 Conclusie en discussie

Dit onderzoek is gestart vanuit de verkenning naar de meerwaarde van flexibele netwerken. Flexibele netwerken zouden volgens de literatuur nieuwe kansen kunnen pakken door in te spelen op nieuwe problematiek en gezamenlijke opgaven. Echter lijken er ook negatieve aspecten aan de flexibiliteit te zitten, zo zou er weinig vertrouwen zijn en is er geen doorzettingsmacht wat de slagkracht verslechterd. Deze verwachtingen zijn in dit onderzoek grotendeels bevestigd. Dit onderzoek laat zien dat, waar er binnen een netwerk flexibel wordt samengewerkt, andere vormen van meerwaarde worden gecreëerd.

Binnen dit onderzoek is eerst vanuit de literatuur, de theorie, en vervolgens vanuit een casus, de empirie, gekeken naar wat de meerwaarde is van een flexibel netwerk. Hiervoor zijn, naast een literatuurstudie, documenten bestudeerd, participatieve observaties gedaan en interviews gehouden met ambtenaren van verschillende gemeenten. Vanuit de empirie en vanuit de literatuur is getracht antwoord te kunnen geven op deze hoofdvraag:

Op welke wijze kan een flexibele vorm van intergemeentelijke netwerksamenwerking van meerwaarde zijn voor gemeenten?

Flexibele netwerken kennen als voordeel dat zij wezenlijke uitkomsten kunnen creëren door capaciteit te bundelen en kennis te delen. Hierdoor is bij een dynamische en veranderlijke omgeving de mogelijkheid om snel aan te passen en te innoveren. Dit is mogelijk door dat het netwerk flexibel omgaat met het aantal deelnemers, de regels die zijn opgesteld, de exclusiviteit van het netwerk én het aantal nieuwe onderwerpen die kunnen worden opgepakt. Daarnaast is de democratische legitimiteit een vorm van meerwaarde, welke formeel correct is gewaarborgd, maar een tekort in de betrokkenheid van de raadsleden kent. Verder is ook het design van het netwerk zelf van meerwaarde voor gemeenten. Negatieve aspecten van flexibele netwerken zijn de slagkracht en doorzettingsmacht die vaak niet aanwezig zijn bij een flexibel netwerk. Hierdoor bestaat de kans dat concrete projecten niet worden uitgevoerd. Verder wordt in de literatuur gesteld dat het vertrouwen bij een flexibele samenwerking laag is en dat dat ten koste gaat van de effectiviteit. Er lijkt vanuit dit onderzoek, mede vanwege de vrijblijvendheid van de deelnemers, echter geen sprake van een vertrouwenskwestie.

Deze meerwaarde hangt af van het samenwerkingsproces welke voor een groot deel wordt beïnvloed door het design. Daarnaast spelen ook de voorgeschiedenis, het faciliterende leiderschap én de context van het beleidsdomein mee in hoe er wordt samengewerkt.

Dit onderzoek heeft bijgedragen aan de literatuur over collaborative governance en netwerken omdat er specifiek in is gegaan op de meerwaarde die flexibiliteit kan bieden. Dit is gedaan door middel van een kwalitatief onderzoek waarbij binnen een case is ingezoomd op twee beleidsdomeinen. Hierdoor is rijke data verzameld en zijn verschillen per domein zichtbaar geworden. Daarnaast is dit onderzoek een toevoeging aan de bestaande literatuur vanwege de focus op de perceptie van beleidsmedewerkers, welke een bepalende rol hebben binnen netwerken, maar vaak buiten beschouwing worden gelaten. Daarnaast is dit onderzoek waardevol voor ambtenaren die werken bij gemeenten of regio's. Zij kunnen aan de hand van dit onderzoek een betere afweging maken omtrent de structuur en flexibiliteit van netwerken waar zij in zitten. Dit kan weer zorgen voor een effectievere en efficiëntere overheid die meer publieke waarde kan creëren.

Hoewel dit onderzoek niet is te generaliseren naar andere contexten vanwege het kwalitatieve karakter en de focus op één casus, is het aannemelijk dat een flexibel netwerk, met een strakke uitvoeringskant, bij meerdere domeinen goed zou passen. Zo is het bij domeinen waar veel moet worden verkend en waar geregeld nieuwe innovaties opkomen van belang dat ze flexibel kunnen handelen. Zo kunnen er in kleinere coalities snel worden verkend waar nieuwe kansen liggen. Echter lijkt een strakke uitvoering bij elk domein gewenst. Om zeker te zijn van de meerwaarde van flexibiliteit bij andere contexten is meer onderzoek nodig bij bijvoorbeeld Regio Amersfoort of Regio Zwolle. Bovendien is het aan te raden om naar andere domeinen te kijken.

Daarnaast blijkt er uit deze casus dat (een gebrek aan) vertrouwen geen rol speelt binnen het netwerk. Uit de literatuur blijkt wél dat dit een grote rol speelt bij de effectiviteit en het proces van samenwerkingen. Een vraag die hierbij opkomt is of vertrouwen minder een rol speelt bij flexibele samenwerkingen dan bij statische samenwerkingen vanwege de vrijblijvendheid die erbij gepaard gaat. Aangezien dit onderzoek zich baseert op één casus is hiervoor meer verkenning nodig.

Discussie

Tijdens de voorbereiding en uitvoering van dit onderzoek is getracht om zo valide mogelijk tewerk te gaan. Toch zijn er enkele lacunes in dit onderzoek die hier worden besproken. De resultaten uit dit onderzoek kunnen niet worden gegeneraliseerd naar andere contexten. Aangezien er maar één netwerk is onderzocht en maar op twee domeinen is ingezoomd kan er niet worden gesteld dat de resultaten uit dit onderzoek hetzelfde zouden zijn wanneer er wordt gekeken naar andere situaties. Het doel van het onderzoek was daarbij ook om rijke en diepe resultaten op te halen vanuit één casus om zo de

meerwaarde van een flexibel netwerk te ontdekken. Andere flexibele netwerken kunnen dus wel gebruik maken van dit onderzoek, maar niet verwachten dat de resultaten bij hen hetzelfde zullen zijn.

Daarnaast is er in dit onderzoek gekeken naar op welke wijze een flexibel netwerk van meerwaarde kan zijn voor gemeenten. Dit impliceert dat er een lineaire en causale relatie bestaat tussen de flexibiliteit van een netwerk, via een proces, naar de meerwaarde daarvan. Hoewel er te verwachten is dat er een relatie bestaat tussen die twee variabelen, kan uit dit kwalitatieve onderzoek niet worden vastgesteld dat deze causaal is. Zo wordt het design van het netwerk zelf door de respondenten ook als vorm van meerwaarde aangeduid. Daarnaast zijn er in deze casus meer variabelen aanwezig die de meerwaarde beïnvloeden dan enkel flexibiliteit. Voorbeelden hiervan zijn de speciale positie van de gemeenteraden en de context van de domeinen. Hoewel de respondenten vaak aangaven dat de gecreëerde meerwaarde mede is gecreëerd door de flexibiliteit van het netwerk, is het aannemelijk dat ook andere variabelen hier invloed op hebben.

Het doel van dit onderzoek is om te kijken naar wat de meerwaarde van flexibele netwerken is voor gemeenten. Echter zijn in dit onderzoek alleen gemeenteambtenaren als respondent gebuikt om data te verzamelen. Percepties van bestuurders of buitenstaanders zijn hierbij niet meegenomen. Dit levert een gekleurd beeld op van het netwerk. Daarnaast is ieder persoon verschillend en betekent het niet dat een ambtenaar per definitie de visie van de gemeente weergeeft, maar die van hem of haar zelf. Om een beter beeld te krijgen van de meerwaarde voor gemeenten zullen ook andere groepen moeten worden onderzocht.

Verder is er in dit onderzoek veel gebruik gemaakt van het model van Ansell en Gash (2007). Echter bleek het model van collaborative governance niet geheel geschikt voor het onderzoeken van de flexibiliteit van netwerken. Hierdoor zijn er ook aanpassingen gedaan aan het model wat in dit onderzoek is opgesteld. Daarnaast lijkt ook de context van het netwerk een belangrijke factor bij netwerken, welke in het model van Emerson, Nabatchi en Balogh (2012), in tegenstelling tot het model van Ansell en Gash (2007), prominent naar voren komt. Toch lijkt het model van Ansell en Gash (2007) wel waardevol omdat in dit onderzoek vrijwel alle elementen uit hun model naar voren zijn gekomen, ook de elementen waar van tevoren de focus niet op is gelegd.

Praktische aanbevelingen

Er zijn nog enkele praktische aanbevelingen te geven aan het U10 netwerk en flexibele netweren in het algemeen. Zo is het aan te bevelen om binnen een flexibel netwerk ook voldoende gebruik te maken van de flexibiliteit. Juist door deze vorm kan men innovatieve projecten met verschillende coalities

verkennen. Deze meerwaarde moet dan wel worden gepakt en men moet dan niet teruggrijpen op oude gewoontes. Er zijn in dit onderzoek vele voordelen van flexibiliteit aan het licht gekomen. Voor alle domeinen is het aan te raden om de vruchten hiervan te plukken.

Waar de flexibiliteit van netwerken schuurt is op het gebied van de uitvoering van concrete projecten. Hier mist de slagkracht om projecten van de grond te krijgen. Gemeenten voelen de vrijheid die er bestaat en nemen hierdoor geen duidelijke en harde keuzes. Het is daarom aan te bevelen om de uitvoering van projecten strak te regelen. Hiervoor moeten heldere kaders en regels worden opgesteld die ook moeten worden nageleefd. Door aan de voorkant een flexibele verkenning te behouden, blijft de innovatiekracht en meerwaarde die de flexibiliteit biedt. Maar door daar een strakke uitvoering aan toe te voegen is het mogelijk om meer concrete resultaten te behalen. Deze aanbeveling vult hierbij het rapport van Platform 31 (2016) aan met kwalitatieve, empirische onderbouwing.

Daarnaast is het aan te bevelen om meer integraal te werken en zodoende de flexibiliteit die een netwerk heeft te gebruiken. De contactfunctionarissen geven aan dat er meerwaarde ligt in het verbinden van de thema's, maar deze verbindingen zijn nog niet erg zichtbaar bij de domeinen. Zo zouden er bijvoorbeeld kansen kunnen liggen in de aanpak van duurzame mobiliteit. Ook is het flexibele netwerken aan te bevelen om gemeenteraden goed te betrekken bij de samenwerking. Door de gemeenteraad actief te betrekken vergroot men de democratische legitimiteit en de controle op het netwerk.

Tot slot is het specifiek voor deze casus aan te bevelen om dieper te doorgronden of het domein mobiliteit te maken heeft met padafhankelijkheid. Wanneer er is vast te stellen dat dit domein voor een groot gedeelte wordt gestuurd door haar geschiedenis, kan er ook beter op worden ingespeeld. Als deze factoren boven water zijn gekomen, kan er worden gekeken wat eventuele drempels voor een flexibele samenwerking zijn en hoe er tot een flexibele samenwerking kan worden gekomen. Daarnaast is het aan te bevelen om de rol van de faciliterende leider (de procesmanager) te definiëren. Waar zowel een inhoudelijke als procesmatige rol wordt verwacht is het goed om kaders te scheppen.

Bijlagen

Bijlage 1 Literatuurlijst

Agranoff, R., & McGuire, M. (2004). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Georgetown University Press.

Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, *18*(4), 543-571.

Ansell, C., & Gash, A. (2012). Stewards, mediators, and catalysts: Toward a model of collaborative leadership1. *The Innovation Journal*, *17*(1).

Beckman, C. M., & Burton, M. D. (2008). Founding the future: Path dependence in the evolution of top management teams from founding to IPO. *Organization science*, *19*(1), 3-24.

Binnema, H., & Geuijen, K. (2015). Verbindend vakmanschap: De kunst van het loslaten. *Bestuurswetenschappen*, *69*(2), 85-97.

Boeije, H. R. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Amsterdam: Boom onderwijs.

Bommert, B. (2010). Collaborative innovation in the public sector. *International public management review*, *1*(1), 15-33.

Boogers, M. (2014). Strategie, structuur en samenleving: drie dimensies van regionale uitvoeringskracht. *Bestuurswetenschappen*, *68*(2), 13-31.

Boogers, M., Klok, P. J., Denters, B., Sanders, M., & Linnenbank, M. (2016). Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten: bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit.

Brink, H. van den. (1992). Democratie zonder grenzen. *Bestuur en territoir,* 33-45. Amsterdam: Het Spinhuis.

Brouwer, J., Verkade, G. J., & Buunk, W. (2007). *De grenzeloze regio*. Sdu Uitgevers.

Bryman, A. (2012), *Social research methods*, Oxford: Oxford University Press (fourth edition).

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. *Public Administration Review*, *75*(5), 647-663.

Bueren, van, E. M., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (2003). Dealing with wicked problems in networks: Analyzing an environmental debate from a network perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 193-212.

Castenmiller, P. (2009). Dunken en driepunters: Intergemeentelijke samenwerking en bestuurskracht in Nederland. *Res Publica*, *3*, 333-350.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2016). Meten van SDGs: een eerste beeld voor Nederland.

Deetz, S. (1996). Crossroads—Describing differences in approaches to organization science: Rethinking Burrell and Morgan and their legacy. *Organization science*, *7*(2), 191-207.

Delden, van, P. (2009). Samenwerking in de publieke dienstverlening: Ontwikkelingsverloop en resultaten. Delft/Zutphen: Uitgeverij Eburon

Denters, B., Klok, P. J., Boogers, M., & Sanders, M. (2016). *Inter-municipal cooperation: a democratic deficit?*. Paper gepresenteerd op de IPSA World Congress on Political Science, Poznan, Poland. Geraadpleegd van http://doc.utwente.nl/101131/1/Denters%20Klok%20IPSA%202016%20final.pdf

Dool, van den, L., & Schaap, L. (2014). Intergemeentelijk samenwerken: het kan ook licht. *Een verkenning van lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking. Bestuurskunde*, *23*(1), 65-76.

Edelenbos, J., & Klijn, E. H. (2007). Trust in complex decision-making networks a theoretical and empirical exploration. *Administration & Society*, *39*(1), 25-50.

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of public administration research and theory*, *22*(1), 1-29.

Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). Evaluating the productivity of collaborative governance regimes: A performance matrix. *Public Performance & Management Review*, *38*(4), 717-747.

Gemeente Utrecht. (2015). Actieplan verkeersveiligheid. Geraadpleegd van: https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/wonen-en-leven/verkeer/verkeersbeleid/Actieplan_Verkeersveiligheid_2015_-_2020.pdf

Gemeente Utrecht. (2015). Maatregelen Actieplan Utrecht Fietst! Geraadpleegd van: https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/wonen-en-leven/verkeer/fiets/totaaloverzicht-maatregelen-utrecht-fietst.pdf

Gemeente Utrecht. (2017). Slimme Routes, Slim Regelen, Slim Bestemmen. Geraadpleegd van: https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/wonen-en-leven/verkeer/verkeersbeleid/nota-slimme-routes-slim-regelen-slim-bestemmen.pdf

Geuijen, K. (2014). Maatschappelijke meerwaarde creëren in publieke netwerken: waartoe en hoe? *Bestuurswetenschappen, (68)*1.

Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society*, *47*(6), 711-739.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, *69*(1), 3-19.

Huxham, C., & Vangen, S. (2013). *Managing to collaborate: The theory and practice of collaborative advantage*. Routledge.

Janssen, M., & Joha, A. (2006). Motives for establishing shared service centers in public administrations. *International journal of information management*, *26*(2), 102-115.

Kickert, W. J., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Sage.

Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2012). Governance network theory: past, present and future. *Policy & Politics*, *40*(4), 587-606.

Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2016). *Governance networks in the public sector*. Routledge.

Klijn, E. H., Sierra, V., Ysa, T., Berman, E., Edelenbos, J., & Chen, D. Y. (2016). The Influence of Trust on Network Performance in Taiwan, Spain, and the Netherlands: A Cross-Country Comparison. *International Public Management Journal*, *19*(1), 111-139.

Klijn, E. H., Steijn, B., & Edelenbos, J. (2010). The impact of network management on outcomes in governance networks. *Public administration*, *88*(4), 1063-1082.

Lasker, R. D., Weiss, E. S., & Miller, R. (2001). Partnership synergy: a practical framework for studying and strengthening the collaborative advantage. *The Milbank Quarterly*, *79*(2), 179-205.

Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry* (75). Sage.

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy, 30th ann. Ed.: dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.

McGuire, M., & Agranoff, R. (2011). The limitations of public management networks. *Public Administration*, *89*(2), 265-284.

Ministerie van Economische Zaken. (2016). Energieagenda. Geraadpleegd van: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-energie/documenten/rapporten/2016/12/07/ea

Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press.

Nehmelman, R. (2017) Observatie & reflectie Proeftuin Zwolle. Wetenschappelijke Reflectiegroep, proeftuinen 'Maak Verschil'.

Osborne, S. P. (2006). The new public governance?. *Public Management Review, 8*(3), 377-387.

O'Toole Jr, L. J. (1997). Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. *Public administration review*, 45-52.

Page, S. (2010). Integrative leadership for collaborative governance: Civic engagement in Seattle. *The Leadership Quarterly*, *21*(2), 246-263.

Page, S. B., Stone, M. M., Bryson, J. M., & Crosby, B. C. (2015). Public Value Creation by Cross Sector Collaborations: A Framework and Challenges of Assessment. *Public Administration*, *93*(3), 715-732.

Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American political science review*, *94*(2), 251-267.

Powell, W. (2003). Neither market nor hierarchy. *The sociology of organizations: classic, contemporary, and critical readings*, *315*, 104-117.

Powell, W. 1990. Neither market nor hierarchy: Network forms of organization. *Research in organizational behavior*, (12), 295-336. Greenwich, CT: JAI Press.

Proeftuinen maak verschil. (2017). Het verschil maken: zes proeftuinregio's versnellen regionale samenwerking**.** Geraadpleegd van: https://www.proeftuinen-maakverschil-magazine.nl/magazine/proeftuinen-maak-verschil/cover/

Provan, K. G., & Kenis, P. (2007). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration research and theory*, *18*(2), 229-252.

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.

Provan, K. G., & Lemaire, R. H. (2012). Core concepts and key ideas for understanding public sector organizational networks: Using research to inform scholarship and practice. *Public Administration Review*, *72*(5), 638-648.

Provan, K. G., & Milward, H. B. (1995). A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems. *Administrative science quarterly*, 1-33.

Provan, K. G., & Milward, H. B. (1999). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Publi-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review, 61*(4), pp. 414-423

Provan, K. G., Fish, A., & Sydow, J. (2007). Interorganizational networks at the network level: A review of the empirical literature on whole networks. *Journal of management*, *33*(3), 479-516.

Radio 1. 2017. Kamerbreed met Sharon Dijksma. Geraadpleegd van: http://www.nporadio1.nl/kamerbreed/onderwerpen/421587-sharon-dijksma-pvda-en-hans-biesheuvel-onl

Regio Zwolle. (2017). Rapportage Proeftuin Regio Zwolle. Geraadpleegd van: https://proeftuinenmaakverschil.nl/file/download/49314529

Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, *44*(4), 652-667.

Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, *4*(2), 155-169.

Roberts, N. (2000). Wicked problems and network approaches to resolution. *International public management review*, *1*(1), 1-19.

Schaap, L., Dool van den, L. (2015) Inventarisatie vormen van intergemeentelijke samenwerking. Provincie Noord-Brabant. Geraadpleegd van: file:///C:/Users/Acer/Downloads/Rapport%20inventarisatie%20vormen%20van%20intergemeentelijke%20samenwerking%20(1).pdf

Sociaal Economische Raad (SER). (2017). Regionaal samenwerken. Leren van praktijken. Geraadpleegd van: https://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2017/regionaal-samenwerken.aspx

Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public administration*, *87*(2), 234-258.

Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration & Society*, *43*(8), 842-868.

Sørensen, E., & Torfing, J. (2012). Introduction: Collaborative innovation in the public sector. *Innovation Journal*, *17*(1), 1-14.

Steenbakkers, M., Jansen, M., Maarse, H., & de Vries, N. (2010). Lokaal integraal gezondheidsbeleid: intersectorale samenwerking vanuit het perspectief van gemeenten. *TSG*, *88*(3), 136-143.

Stoker, G. (2006). Public value management: a new narrative for networked governance?. *The American review of public administration*, *36*(1), 41-57.

Sydow, J., Schreyögg, G., & Koch, J. (2009). Organizational path dependence: Opening the black box. *Academy of management review*, *34*(4), 689-709.

Teisman, G. (2016). *Licht in de samenwerking, hard in de uitvoering* (Platform 31). Geraadpleegd van http://www.utrecht10.nl/media/uploads/pl31_brochure_a5-u10.pdf

Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration processes: Inside the black box. *Public administration review*, *66*(1), 20-32.

Thomson, A. M., Perry, J. L., & Miller, T. K. (2009). Conceptualizing and measuring collaboration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *19*(1), 23-56.

Utrecht 10. (2017). Jaarverslag Mobiliteit 2016. Geraadpleegd van: http://www.utrecht10.nl/media/uploads/jaarverslag_2016_mobiliteit.pdf

Vermeulen, J. (2014). *De individuele meerwaarde van netwerkdeelname verklaard*. (Master Thesis). Geraadpleegd van: http://theses.ubn.ru.nl/bitstream/handle/123456789/940/14_15_019%20Jorieke%20Vermeulen%20mathesis.pdf?sequence=1

VROM-raad, (2008). Wisselende coalities: naar een effectief regionaal ruimtelijk beleid

Weber, E. P., & Khademian, A. M. (2008). Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public administration review*, *68*(2), 334-349.

Weiss, R., (2004). *In their own words: making the most of qualitative interviews*. Amreican Sociological Association, *3*(1), 44-51.

Williamson, O. E. (1975). Markets and hierarchies. *New York*, 26-30.

Yin, R. K. (2009). Case study research design and methods (fourth edition). Los Angeles: Sage.

Zwaan, L. (2005). Intergemeentelijke samenwerking in nieuw perspectief. *Naar een vitale kleurrijke overheid*, 270-276.

Bijlage 2 Topiclijst

Topiclijst interviews verkennende fase

Introductie
- Voorstellen; Onderwerp -> flexibiliteit netwerk; Opname; Verwerking

Flexibiliteit
- Wat is de flexibiliteit van het U10 netwerk? In hoeverre flexibel? Voorbeeld? Kracht U10?

Institutional design
- Regels, proces, transparantie, toegang tot samenwerking

Meerwaarde
- Wat is de kracht van het U10 netwerk? Wanneer wel/niet van meerwaarde?
- Waar eerder een statisch netwerk
- Page: democratisch gehalte, legitieme procedures, uitkomsten
- 3 niveaus: community, netwerk, deelnemer, voor wie van meerwaarde?
- Meerwaarde op het thema waar jij je mee bezig houdt. Waarom flex bij jouw thema?

Topiclijst interviews verdiepende fase

Introductie
- Voorstellen, Onderwerp -> flexibiliteit netwerk, Opname, Verwerking

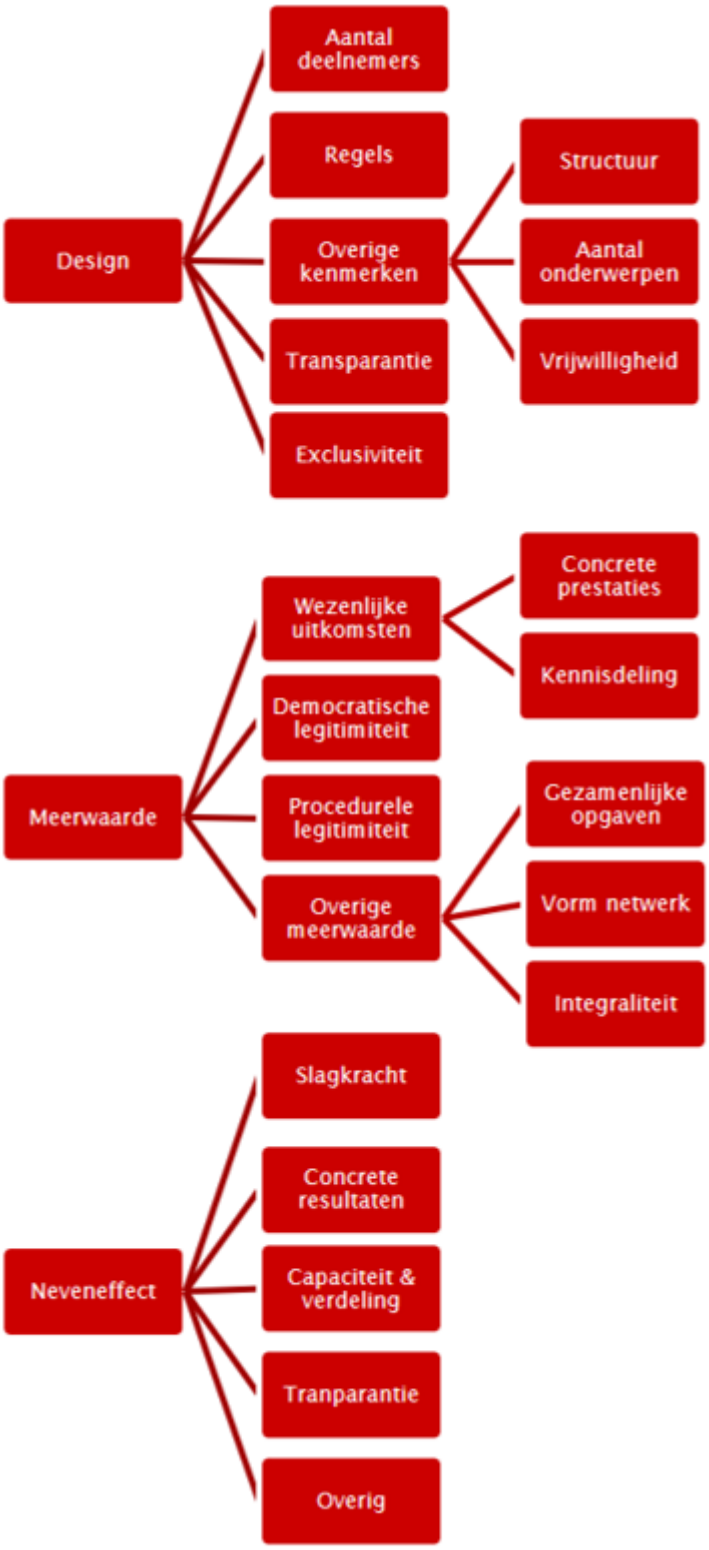
Flexibiliteit
- Kenmerken van de U10? Wat is de flexibiliteit van het U10 netwerk? In hoeverre flexibel? Voorbeeld? Kracht U10?
- A&G: transparantie van het proces; heldere spelregels; exclusiviteit netwerk; inclusiviteit deelnemers

Meerwaarde
- Wat is de meerwaarde van het U10 netwerk? Wanneer wel/niet van meerwaarde?
- PAGE: democratische legitimiteit: verticaal en horizontaal
- Procedurele legitimiteit: eerlijk en open proces, alle info van partners meegenomen, transparante beslissing, wordt er uitgevoerd wat er is besloten?
- Substantive outcomes: tastbaar, verbeterd probleemoplossend vermogen
- Waarom flexibel bij jouw thema? Flexibel omgaan in domein Mobiliteit/duurzaamheid

Factoren
- Welke factoren zijn van invloed op de meerwaarde van het U10 netwerk?

Extra vragen
- Hoe kan het U10 netwerk effectief projecten uitvoeren?
- Hoe moet de U10 er volgens jou uit zien/functioneren?
- Wanneer zou je een statisch netwerk verkiezen boven een flexibel netwerk, of andersom?
- Mobiliteit / duurzaamheid

Bijlage 3 Codeboom



Bijlage 4 Documenten tbv documentenanalyse.

Naam document	Datum uitgifte	Organisatie	Inhoud
Evaluatie U10	Januari 2017	Procesteam U10	Evaluatie werkwijze en resultaten
Jaarverslag 2016	Januari 2017	Procesteam U10	Resultaten
Jaarverslag 2015	Januari 2016	Procesteam U10	Resultaten
Artikel Binnenlands Bestuur	Februari 2016	Binnenlands Bestuur	Werkwijze U10
Praktijkadvies Platform 31	September 2016	Platform 31	Licht in de samenwerking, hard in de uitvoering
Convenant U10	December 2015	Colleges U10	Werkwijze U10
Convenant mobiliteit	December 2015	Colleges U9	Werkwijze U9 mobiliteit
"We zijn gisteren begonnen"	Februari 2015	Gemeentesecretarissen U10	Contourenschets voor regionale samenwerking
Brief Jan van Zanen en Frans Backhuijs	Mei 2015	Jan van Zanen en Frans Backhuijs	Noodzaak samenwerking, aandachtspunten
Tijdelijk Arrangement en Werkprogramma U10	Oktober 2014	Colleges U10	Afspraken werkwijze en werkprogramma
Samenwerken voor gevorderden 2.0	Mei 2012	Burgemeesters U10	Kracht, aanleiding, belang, thema's, anders organiseren
Pamflet raadsbetrokkenheid, Anders Kaderen = Anders Organiseren	September 2015	Vijftien raadsleden U10	Raden betrokken bij samenwerking.

Bijlage 4 Lijst met respondenten

Functie	Organisatie	Datum	Locatie
Medewerker procesteam	Procesteam U10	29-03-2017	Utrecht
Medewerker procesteam	Procesteam U10	03-04-2017	Utrecht
Medewerker procesteam	Procesteam U10	03-04-2017	Utrecht
Medewerker procesteam	Procesteam U10	12-04-2017	Utrecht
Bestuursadviseur/ contactfunctionaris	Gemeente Zeist	19-04-2017	Zeist
Bestuursadviseur/ contactfunctionaris	Gemeente Utrecht	24-04-2017	Utrecht
Bestuursadviseur/ contactfunctionaris	Gemeente Houten	26-04-2017	Houten
Bestuursadviseur/ contactfunctionaris	Gemeente Vianen	01-05-2017	Vianen
Bestuursadviseur/ contactfunctionaris	Gemeente De Bilt	03-05-2017	De Bilt
Bestuursadviseur/ contactfunctionaris	Gemeente Woerden	12-05-2017	Woerden
Beleidsmedewerker, mobiliteit	Gemeente Nieuwegein	10-05-2017	Nieuwegein
Beleidsmedewerker, mobiliteit	Gemeente Houten	16-05-2017	Houten
Beleidsmedewerker, mobiliteit	Gemeente De Bilt	16-05-2017	De Bilt
Beleidsmedewerker, mobiliteit	Gemeente Stichtse Vecht	06-06-2017	Stichtse Vecht
Beleidsmedewerker, mobiliteit	Gemeente IJsselstein	08-06-2017	IJsselstein
Beleidsmedewerker, duurzaamheid	Gemeente Wijk bij Duurstede	18-05-2017	Wijk bij Duurstede
Beleidsmedewerker, duurzaamheid	Gemeente IJsselstein	23-05-2017	Utrecht
Beleidsmedewerker, duurzaamheid	Gemeente Utrechtse Heuvelrug	31-05-2017	Utrechtse Heuvelrug
Beleidsmedewerker, duurzaamheid	Gemeente Houten	09-06-2017	Houten

Bijlage 5 Lijst met participatieve observaties

Observatie	Datum	Aanwezigen	Inhoud	Locatie
Werkoverleg procesteam (20)	06-02-2017 tot 02-07-2017	Procesteam 19-06-2017: aansluiten contactfunctionaris IJsselstein aangaande uitvoeringskant van het netwerk	Formele gesprekken. Abstract en specifiek, proces en project	Utrecht
Informeel op het stadskantoor	06-02-2017 tot 02-07-2017	Procesteam	Losse gesprekken over U10 netwerk	Utrecht
Werkoverleg (10)	06-02-2017 tot 02-07-2017	Algemeen procesmanager	Tweewekelijks gesprek tussen begeleider U10 en onderzoeker	Utrecht
Brainstorm duurzaamheid	26-01-2017	Beleidsmedewerkers Nieuwegein; Utrechtse Heuvelrug; Houten; Zeist; Bunnik; Stichtse vecht; Eemnes; Wijk bij Duurstede; Natuur en Milieufederatie Utrecht en procesmanager	Rol, taak, proces en meerwaarde U10 bij duurzaamheid	Houten
Netwerkdirectie	15-03-2017	Griffiers en Gemeentesecretarissen	Algemene strategie, uitvoering en betrokkenheid raden	Woerden
AO Mobiliteit	16-03-2017	Beleidsmedewerkers Nieuwegein; Houten; Zeist; Bunnik; Utrecht; Vianen, procesmanager	Subsidies via provincie, werkprogramma U10, fietsplan	Utrecht
Plein	05-04-2017	Contactfunctionarissen, procesmanagers, enkele beleidsmedewerkers, externe partners	Brainstormen over uitvoeringskant netwerk	Bunnik
Bijeenkomst Netwerk Regionaal Samenwerken	22-06-2017	Contactfunctionarissen, griffiers en procesmanagers uit heel Nederland	Discussies over betrokkenheid raden, lokaal vs regionaal.	Amersfoort
Bestuurstafel Economie en Ruimte	15-03-2017	Wethouders, procesmanager	Inhoudelijke onderwerpen zoals Ruimtelijk-Economische koers	Nieuwegein
Bestuurstafel Mobiliteit	27-03-2017	Wethouders, procesmanager	Inhoudelijke onderwerpen zoals gebiedsverkenning	Zeist