

De chauffeur niet langer aan de leiding

Een tweevoudige case study naar de motieven voor en de vormgeving van het WEpod-project en het Trolley 2.0-project.



Radboud Universiteit Nijmegen

Masterscriptie beleid en advies

Carine Kleine Haar (s4138864)

Opleiding Bestuurskunde, Faculteit der Managementwetenschappen, Radboud Universiteit Nijmegen

December 2016

Dr. J.A.M. de Kruijf

Aantal woorden hoofdtekst: 21.240

Samenvatting

De provincie Gelderland en de gemeente Arnhem ondernemen allebei een innovatief openbaarvervoersproject. De provincie Gelderland voert met het WEpod-project een experiment met zelfsturend vervoer uit. De gemeente Arnhem ontwikkelt in haar Trolley 2.0-project hybride trolleybussen die gedeeltelijk zonder bovenleiding kunnen rijden en een nieuwe toepassing van het bovenleidingnet als laadsysteem voor elektrische auto's.

In deze scriptie wordt de aansluiting tussen de motieven van de provincie Gelderland en de gemeente Arnhem voor het ondernemen van deze projecten en de vormgeving van deze projecten onderzocht. Het externe doel van dit onderzoek is een bijdrage leveren aan de onderbouwing van innovatieve projecten in de toekomst.

De motieven en vormgeving worden ex ante geëvalueerd middels een tweevoudige case study. De gebruikte dataverzamelingstechnieken zijn interviews en het verzamelen van documenten. De verkregen data is geanalyseerd door middel van een inhoudsanalyse. De codes die zijn gebruikt voor de inhoudsanalyse zijn deductief tot stand gekomen en op inductieve wijze aangevuld. Door gebruik van methodentriangulatie en iteratie is zorg gedragen voor de validiteit en betrouwbaarheid van de dataverzameling en data-analyse.

Het belangrijkste motief voor het ondernemen van het WEpod-project was de profilering van de provincie Gelderland en de Foodvalley als innovatieve regio's. Voor de gemeente Arnhem was het belangrijkste motief voor het ondernemen van het Trolley 2.0-project het vergroten van de duurzaamheid van het openbaar vervoer. Beide projecten zijn vormgegeven als een *triple helix* samenwerking en in beide projecten zijn beleidsinstrumenten ingezet die de mogelijkheden voor innovatie vergroten. De vormgeving sluit grotendeels aan bij de motieven voor het ondernemen van de projecten.

Naar aanleiding van het onderzoek kunnen vier aanbevelingen voor het onderbouwen van innovatieve projecten in de toekomst worden geformuleerd. De eerste aanbeveling is het gebruiken van de complete set van effectiviteitscriteria om de keuzes in de beleidsvorming te onderbouwen. Ten tweede wordt aanbevolen om expliciet te beargumenteren waarom het project zonder overheidsingrijpen op dit moment niet tot stand zou komen. De derde aanbeveling is om alle onderdelen van het project te onderbouwen. Ten slotte wordt aanbevolen om een goede informatievoorziening van de ambtelijke naar de politieke organisatie te waarborgen.

Voorwoord

Beste lezer,

Voor uw ligt mijn scriptie ‘De chauffeur niet langer aan de leiding’ die ik heb geschreven in het kader van mijn master bestuurskunde aan de Radboud Universiteit. Aanleiding voor deze scriptie was mijn stage bij de provincie Gelderland waarin ik onderzoek deed naar de wenselijkheid van de verantwoordelijkheidsverdeling in het WEpod-project.

Tijdens mijn stage heb ik veel informatie over het WEpod-project verzameld, daarom besloot ik om mijn scriptie over onder andere het WEpod-project te schrijven. De motieven die overheidsorganisaties hebben om innovatieve experimenten met openbaar vervoer te ondernemen interesseren mij sterk. Samen met mijn begeleider Johan de Kruijf besloot ik daarom die motieven te onderzoeken voor het WEpod-project van de provincie Gelderland en het Trolley 2.0 project van de gemeente Arnhem. Bovendien heb ik voor deze scriptie ook de vormgeving van de projecten onderzocht om te evalueren of de vormgeving en de motieven op elkaar aansluiten.

Bij het schrijven van deze scriptie ben ik geholpen door veel verschillende mensen. Ik wil ten eerste mijn scriptiebegeleider Johan de Kruijf hartelijk bedanken voor zijn ondersteuning tijdens mijn scriptietraject en het plaatsen van kritische vraagtekens bij de projecten die ik heb onderzocht. Dankzij zijn kritische vragen was ik in staat om de informatie die ik had verzameld beter te bevragen, waardoor ik tot een dieper begrip van de projecten ben gekomen. Vervolgens wil ik mijn respondenten bedanken voor hun grote bijdrage aan mijn onderzoek. Ik wil graag Martine Duijkers en Madelon Hubert bedanken voor hun hulp bij de structuur van mijn scriptie. Ten slotte wil ik mijn vriend, mijn vrienden en mijn familie bedanken voor het op peil houden van mijn motivatie. Dankzij hen heb ik mijn scriptie tot een goed einde kunnen brengen.

Ik wens u veel leesplezier,

Carine Kleine Haar

Nijmegen, 24 december 2016

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| Samenvatting | 1 |
| Voorwoord | 2 |
| Tabellenlijst..... | 6 |
| 1. Inleiding | 7 |
| 1.1. Uitwerking kernbegrippen | 7 |
| 1.2. Praktische en theoretische relevantie..... | 8 |
| 1.3. De probleemstelling..... | 9 |
| 1.4. Veronderstellingen..... | 9 |
| 1.5. Voorbeschouwing theoretisch kader | 10 |
| 1.6. Voorbeschouwing methodologisch kader | 10 |
| 1.7. Leeswijzer..... | 10 |
| 2. Theoretisch kader | 11 |
| 2.1. Publieke waarden..... | 11 |
| 2.1.1. Definities van publieke waarden | 11 |
| 2.1.2. Het publieke van publieke waarden..... | 13 |
| 2.1.3. Het relatieve karakter van publieke waarden | 14 |
| 2.2. Additionaliteit..... | 15 |
| 2.2.1. Het additionaliteitscriterium | 15 |
| 2.2.2. Het bepalen van additionaliteit | 15 |
| 2.3. De vormgeving van beleid..... | 16 |
| 2.3.1. Perspectieven op beleidsvorming | 16 |
| 2.3.2. Effectiviteitscriteria | 17 |
| 2.4. Het bijeenbrengen van partijen..... | 18 |
| 2.4.1. Mogelijke sturingsmechanismen | 18 |

| | |
|---|----|
| 2.4.2. Rollen voor overheidspartijen in een beleidsnetwerk..... | 20 |
| 2.5. Beleidsinstrumenten | 21 |
| 2.5.1. Typologieën van beleidsinstrumenten | 21 |
| 2.5.2. Het preek-wortel-stok schema van Vedung..... | 22 |
| 2.5.3. De vier sturingsmodellen van Fenger en Klok | 22 |
| 2.5.4. Het NATO-model van Hood en Margetts | 23 |
| 2.5.5. Een synthese van de verschillende typologieën..... | 24 |
| 2.6. Innovatieve projecten in de publieke sector | 27 |
| 2.6.1. Innovatie in de publieke sector | 27 |
| 2.6.2. Katalysatoren van innovatie | 28 |
| 3. Methodologisch kader | 31 |
| 3.1. Kwalitatieve ex ante evaluatie | 31 |
| 3.2. Tweevoudige case study | 31 |
| 3.2.1. Selectie van de cases..... | 32 |
| 3.2.2. Technieken voor dataverzameling..... | 33 |
| 3.2.3. Technieken voor data-analyse | 34 |
| 3.3. Operationalisatie | 36 |
| 3.4. Validiteit en betrouwbaarheid | 36 |
| 3.4.1. Validiteit | 36 |
| 3.4.2. Betrouwbaarheid..... | 37 |
| 4. Resultaten | 38 |
| 4.1. Resultaten WEpod-casus | 38 |
| 4.1.1. Publieke waarden..... | 38 |
| 4.1.2. Additionaliteit | 41 |
| 4.1.3. Profilering als bijkomend motief | 42 |
| 4.1.4. Effectiviteitscriteria | 44 |
| 4.1.5. Samenwerking tussen verschillende partijen..... | 45 |

| | |
|--|----|
| 4.1.6. Beleidsinstrumenten | 46 |
| 4.2. Resultaten Trolley 2.0 casus | 51 |
| 4.2.1. De eerste fase van het Trolley 2.0 project: het ontwikkelen van een prototype | 52 |
| 4.2.2. De tweede fase van het Trolley 2.0-project: het E-bus 2020 project..... | 56 |
| 4.2.3. Publieke waarden..... | 56 |
| 4.2.4. Additionaliteit | 60 |
| 4.2.5. Effectiviteitscriteria | 60 |
| 4.2.6. Samenwerking tussen verschillende partijen..... | 62 |
| 4.2.7. Beleidsinstrumenten | 63 |
| 4.2.8. Afrondend beeld trolley 2.0-casus | 65 |
| 4.3. Vergelijking tussen de cases | 66 |
| 4.4. Terugkoppeling naar de veronderstellingen | 67 |
| 4.5. Vergelijking ambtenaren en niet-ambtenaren..... | 68 |
| 5. Conclusie en discussie..... | 69 |
| 5.1. Terugkoppeling naar de theorie | 70 |
| 5.2. Aanbevelingen voor de praktijk | 72 |
| 5.3. Reflectie op het onderzoek | 73 |
| 6. Literatuur | 75 |
| 7. Referentielijst documenten..... | 82 |
| Bijlagen | 86 |
| Bijlage 1: operationalisaties..... | 86 |
| Bijlage 2: lijst van geïnterviewde functionarissen..... | 93 |

Tabellenlijst

| | |
|--|----|
| Tabel 1: combinatie typologieën Fenger & Klok (2008) en Hood & Margetts (2007) | 25 |
| Tabel 2: frequentietabel publieke waarden WEpod | 38 |
| Tabel 3: frequentietabel additionaliteit WEpod | 42 |
| Tabel 4: frequentietabel effectiviteitscriteria WEpod | 44 |
| Tabel 5: frequentietabel sturingsmechanismen WEpod | 45 |
| Tabel 6: frequentietabel beleidsinstrumenten WEpod | 47 |
| Tabel 7: frequentietabel publieke waarden trolley 2.0 | 57 |
| Tabel 8: frequentietabel effectiviteitscriteria trolley 2.0 | 60 |
| Tabel 9: frequentietabel sturingsmechanismen trolley 2.0 | 62 |
| Tabel 10: frequentietabel beleidsinstrumenten trolley 2.0 | 63 |
| Tabel 11: operationalisatie substantiële publieke waarden | 86 |
| Tabel 12: operationalisatie relativiteit publieke waarden | 88 |
| Tabel 13: operationalisatie additionaliteit | 88 |
| Tabel 14: operationalisatie effectiviteit | 89 |
| Tabel 15: operationalisatie sturingsmechanismen | 89 |
| Tabel 16: operationalisatie beleidsinstrumenten | 90 |
| Tabel 17: operationalisatie overheidsrollen in netwerk | 91 |
| Tabel 18: operationalisatie overheidsrollen in innovatie | 91 |
| Tabel 19: operationalisatie profilering | 92 |

1. Inleiding

De overheid experimenteert regelmatig met nieuwe innovatieve vormen van openbaar vervoer met als doel het openbaar vervoer efficiënter, goedkoper en duurzamer te maken (NRC Handelsblad, 14 september 2016; Haarlems Dagblad, 19 juli 2016; De Gelderlander, 4 juli 2016; De Gelderlander, 21 juli 2016). Deze innovaties vinden plaats in een tijd dat het openbaar vervoer is uitbesteed aan private partijen en samenwerking met verschillende private, semipublieke en publieke partijen noodzakelijk is op steeds meer beleidsterreinen, waaronder het openbaar vervoer.

In deze scriptie worden twee innovatieve openbaarvervoersprojecten onderzocht, namelijk het WEpod-project dat door de provincie Gelderland wordt uitgevoerd en het Trolley 2.0-project dat door de gemeente Arnhem wordt gedaan. Beide projecten doen de vraag rijzen of het wel een taak van de overheid is om dergelijke innovatieve projecten te ondernemen of te financieren (Trouw, 29 juli 2015; De Gelderlander, 16 maart 2016). De markt ontwikkelt toch al genoeg innovatieve en nieuwe toepassingen?

Deze vraag vormt de aanleiding voor een aspect van deze scriptie, namelijk voor het onderzoeken van de motieven van beide overheidsorganisaties om deze projecten op zich te nemen. Het andere aspect van de scriptie is de vormgeving van de projecten, het gaat hierbij om de argumenten die de provincie en de gemeente geven om de projecten op de huidige manier vorm te geven.

1.1. Uitwerking kernbegrippen

In de aanleiding staan enkele begrippen die verder uitgewerkt kunnen worden. Het begrip vormgeving wordt in deze scriptie uiteengehaald in de begrippen sturingsmechanisme en beleidsinstrumenten. Sturingsmechanismen zijn de manieren waarop het handelen van de samenwerkende partijen in de projecten gecoördineerd wordt (Stellinga, 2012, p. 40). De samenwerkende partijen in de projecten van dit onderzoek zijn verschillende overheids- en niet-overheidspartijen. Sturingsmechanismen worden in deze scriptie gezien als onderdeel van de inhoud van beleid.

Beleidsinstrumenten zijn de manieren waarop de overheid poogt om haar beleidsdoelen te halen of probeert om steun te verkrijgen voor haar beleid (Bemelmans-Videc, 1998). Beleidsinstrumenten vormen dus het tweede onderdeel van de inhoud van beleid (Howlett, Ramesh & Perl, 2009, p 87-88).

De motieven voor het ondernemen van de projecten worden uitgewerkt in de begrippen publieke waarden en additionaliteit. Het motief vanuit publieke waarden is dat overheidsorganisaties willen bijdragen aan het realiseren of borgen van bepaalde publieke waarden door middel van hun projecten. In deze scriptie gaat het dan vooral om waarden waarvan de samenleving het belangrijk vindt dat de overheid zorg draagt voor het borgen of realiseren van die waarden (Bozeman, 2007, p. 13).

Het andere motief is de opvatting over de additionaliteit van overheidsingrijpen. Beleid is additioneel als de projecten op dit moment zonder fundamentele overheidsinterventie niet tot stand zouden zijn gekomen (Gillenwater, 2012).

1.2. Praktische en theoretische relevantie

De praktische relevantie van het evalueren van deze aspecten van de innovatieve openbaarvervoersprojecten is dat meer kennis over de onderbouwing van deze projecten bij kan dragen aan de onderbouwing van innovatieve projecten in de toekomst. Dankzij een meer uitgewerkte motivatie om een project te ondernemen kan het gebruik van publieke middelen beter verantwoord worden.

Het onderzoeken van deze aspecten is ook relevant in het kader van de veranderende rol van de overheid (Osborne, 2010). De overheid is niet langer de centrale aansturende actor, maar steeds vaker een van de partijen in een netwerksamenwerking (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 3). Het is hierdoor niet meer vanzelfsprekend welke taken de overheid op zich zou moeten nemen en welke taken zij over zou moeten laten aan de markt of in samenwerking met andere organisaties op zou moeten pakken. Door bestudering van de motieven die overheidsorganisaties in de praktijk hebben om taken wel op zich te nemen, kan worden bijgedragen aan de theorie over de taakverdeling en verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheidsorganisaties en niet-overheidsorganisaties.

Bovendien is er in de literatuur steeds meer aandacht voor de rol van publieke waarden in overheidsorganisaties (Bryson, Crosby & Bloomberg, 2014). Deze scriptie hoopt een bijdrage te leveren aan deze theorieën door te onderzoeken hoe twee overheidsorganisaties in de praktijk publieke waarden gebruiken als motivatie voor hun handelen.

1.3. De probleemstelling

Door deze twee aspecten van de openbaarvervoersprojecten van de gemeente en de provincie in kaart te brengen kan inzicht worden gegeven in het waarom van deze projecten, waarom worden ze ondernomen en waarom worden ze op deze manier vormgegeven?

Uit bovenstaande volgt de doelstelling van deze scriptie, deze luidt:

Het doel van dit onderzoek is het ex ante evalueren van de motieven van de provincie Gelderland en de gemeente Arnhem voor het ondernemen en de vormgeving van respectievelijk het WEpod-project en het Trolley 2.0-project, teneinde een bijdrage te leveren aan de onderbouwing voor innovatieve projecten in de toekomst.

Hieruit volgt de volgende centrale vraag:

In hoeverre sluit de vormgeving van het WEpod-project en het Trolley 2.0-project aan bij de motieven van respectievelijk de provincie Gelderland en de gemeente Arnhem voor het ondernemen van deze projecten?

1.4. Veronderstellingen

Veronderstelling 1: motieven die ten grondslag liggen aan het ondernemen van de projecten door de gemeente Arnhem en de provincie Gelderland komen voort uit (1) het streven naar het borgen en realiseren van publieke waarden en (2) de overtuiging dat de overheidsinterventies additioneel zijn.

Veronderstelling 2: de desbetreffende overheidsorganisaties (1) zoeken samenwerking met partijen waarvan zij verwachten dat de samenwerking zal bijdragen aan de effectiviteit van het beleid en (2) kiezen voor instrumenten die naar verwachting effectief zijn.

1.5. Voorbeschouwing theoretisch kader

In het theoretisch kader komen in de eerste plaats de theoretische inzichten over de bovengenoemde mogelijke motieven aan bod. Hierbij wordt ten eerste het concept publieke waarde uitgediept en vervolgens het concept additionaliteit. Hierna volgt de theorie over de vormgeving van het beleid, met ten eerste de effectiviteitscriteria die een leidraad vormen voor het evalueren van de beleidsvorming. Daarna komt het bijeenbrengen van partijen in beleid aan de orde, gevolgd door een beschrijving van verschillende typologieën van beleidsinstrumenten resulterend in een synthese van deze typologieën. Ten slotte wordt een paragraaf gewijd aan innovatie in de publieke sector.

1.6. Voorbeschouwing methodologisch kader

Het onderzoek is een ex ante evaluatie door middel van een tweevoudige case study. De nadruk in de ex ante evaluatie ligt op het evalueren van de motieven en de strategie van beleidsvoering (Haanemayer, 2016). Er zijn interviews gehouden met personen uit de organisaties die bij de projecten betrokken zijn en er zijn documenten over de projecten verzameld. Zowel de interviews als de documenten zijn geanalyseerd aan de hand van een op deductieve wijze gevormde en inductief aangevulde codeboom. Er is zorg gedragen voor de validiteit en betrouwbaarheid van de dataverzameling en data-analyse door methodentriangulatie en iteratie.

1.7. Leeswijzer

In het vervolg komt als eerste het theoretisch kader aan bod, daarna volgt het methodologisch kader. Vervolgens worden de analyse en de resultaten besproken. Ten slotte komen de conclusies en aanbevelingen aan de orde.

2. Theoretisch kader

Het theoretisch kader is als volgt opgebouwd: als eerste komen de motieven voor het ondernemen van de projecten aan bod, daartoe worden de concepten publieke waarden en additionaliteit uitgediept. Vervolgens wordt de vormgeving van de projecten behandeld door ten eerste de effectiviteitscriteria te beschrijven, ten tweede door de verschillende mogelijkheden voor sturing te bespreken met speciale aandacht voor beleidsnetwerken en ten derde door verschillende typologieën van beleidsinstrumenten te beschrijven en met elkaar te integreren. Ten slotte wordt er aandacht besteed aan innovatie in de publieke sector.

2.1. Publieke waarden

De overheid heeft een bijzondere rol in het realiseren en borgen van publieke waarden, omdat zij het publieke belang zou moeten dienen en bijzondere sturingsinstrumenten tot haar beschikking heeft (zie paragraaf 2.5.). Het streven naar het borgen en realiseren van publieke waarden is het eerste motief dat de onderzochte overheidsorganisaties zouden kunnen hebben om de desbetreffende innovatieve openbaarvervoersprojecten op zich te nemen.

2.1.1. Definities van publieke waarden

Het begrip publieke waarde is lastig te definiëren. Aan de ene kant zijn er veel verschillende definities te vinden in de literatuur, aan de andere kant zijn er veel artikelen waar het begrip niet gedefinieerd wordt (Rutgers, 2014).

In zijn boek *Creating public value* (1995, p. 52-56) richt Moore zich op het realiseren van publieke waarden door managers die werken voor publieke organisaties. Volgens Moore komt publieke waarde voort uit wensen van burgers. Publieke organisaties zouden tegemoet moeten komen aan die gemeenschappelijke wensen. Hierbij moet het handelen van publieke organisaties beoordeeld worden aan de hand van verwachtingen van burgers over de efficiëntie, effectiviteit, rechtvaardigheid en eerlijkheid van het handelen van die organisaties.

Een andere belangrijke auteur op het gebied van publieke waarden is Bozeman. Zijn definitie luidt als volgt:

A society's 'public values' are those providing normative consensus about (a) the rights, benefits, and prerogatives to which citizens should (and should not) be entitled; (b) the obligations of citizens to society, the state, and one another, and (c) the principles on which governments and policies should be based (Bozeman, 2007, p. 13).

Onderdelen A en B van Bozemans definitie richten zich op substantieve publieke waarden, die betrekking hebben op de inhoud van publiek beleid. Onderdeel A gaat over de publieke waarden waarvan het publiek het belangrijk vindt dat de overheid zorg draagt voor het realiseren van deze waarden. Voorbeelden van waarden die door de publieke sector gerealiseerd worden voor de gemeenschap zijn duurzaamheid en sociale cohesie (Jørgensen & Bozeman, 2007). In deze scriptie staan publieke waarden zoals in onderdeel A van Bozemans definitie centraal. De overheidsorganisaties pogen door middel van hun projecten bij te dragen aan de realisatie van publieke waarden die het publiek belangrijk vindt.

Onderdeel B heeft ook betrekking op substantieve waarden, maar hierbij gaat het om wat de burgers terug kunnen doen voor de maatschappij en voor elkaar. De nadruk ligt hierbij dus op de realisatie van publieke waarden door burgers in plaats van door de overheid. Dit type publieke waarden speelt bijvoorbeeld bij de Wet maatschappelijke ondersteuning, waarbij verantwoordelijkheden voor de zorg bij gemeenten worden neergelegd. Eén van de grondslagen van de Wmo is de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Mensen die zorg nodig hebben zouden ondersteuning moeten zoeken bij hun eigen omgeving en de omgeving van zorgbehoevende mensen zou die hulp moeten bieden. Als dat niet lukt, kan een beroep op de gemeente worden gedaan (De Boer & Kooiker, 2012).

Onderdeel C betreft procedurele publieke waarden. Deze gaan over de manier waarop de publieke sector zou moeten werken (De Bruijn & Dicke, 2006). Deze procedurele publieke waarden vinden hun neerslag in de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (Visscher, 2011, 88-103) Voorbeelden van procedurele publieke waarden zijn redelijkheid en transparantie (Jørgensen & Bozeman, 2007). Dit type publieke waarden staat niet centraal in deze scriptie, maar komt wel aan bod bij de beoordeling van de effectiviteit van beleid (paragraaf 2.3.2). Daarnaast zijn substantieve en procedurele publieke waarden niet volledig van elkaar te scheiden (De Bruijn & Dicke, 2006).

2.1.2. Het publieke van publieke waarden

Wat publieke waarden publiek maakt is dat het publiek belang hecht aan het realiseren of borgen van die waarden. Het borgen of realiseren van die waarden zou gunstig moeten zijn voor een groep of gemeenschap (De Bruijn & Dicke, 2006). Echter zouden niet alleen de gebruikers van een product of dienst waarin bepaalde waarden gerealiseerd worden belang moeten hechten aan die waarden, maar ook de gemeenschap in haar geheel. (Moore, 1995, p. 29-31).

In een democratie bepaalt in de praktijk de politiek aan welke zaken publieke waarde wordt gehecht (Moore, 1995, p.38). Doordat de politiek vaststelt welke goederen of diensten van publiek belang zijn (Stellinga, 2012). In een meerderheidsdemocratie is dat in sterke mate de regering die op steun rekt van de meerderheid van de bevolking. Dankzij de scheiding der machten en een systeem van *checks and balances* worden de minderheden beschermd tegen een tirannie van de meerderheid (Deschouwer & Hooghe, 2011, p. 103). In een consensusdemocratie is de politieke macht meer verspreid over verschillende actoren en instellingen. Parlement, regering en belangengroepen hebben namelijk invloed op de bepaling van de publieke waarde van beleid (Deschouwer & Hooghe, 2011, p. 217-221).

Nederland is het best te typeren als een consensusdemocratie met een corporatistische traditie (Lijphart, 2012, p. 30-45). Dit houdt in dat er een klein aantal grote en sterk georganiseerde belangengroepen zijn die betrokken worden in de beleidsvorming. Hierbij wordt gestreefd naar consensus en worden compromissen gesloten tussen de verschillende betrokken partijen. Naast de grote belangengroepen, zoals vakbonden, zijn er echter ook kleinere belangengroepen die zich inzetten voor één bepaalde kwestie en invloed uitoefenen op de beleidsvorming.

Dit systeem van streven naar consensus en compromissen is niet zonder kritiek. Een belangrijke criticus was Pim Fortuyn. Zijn kritiek was dat dit systeem leidt tot een tekort aan debat over falend beleid en tot het ontduiken van verantwoordelijkheid voor beleid door politici. Sinds Pim Fortuyn zijn er verschillende populistische partijen aan de linker- en rechterkant van het politieke spectrum die dergelijke kritiek op het consensussysteem uitten. Met een groeiende invloed van populistische partijen in het parlement is de consensuspolitiek steeds minder vanzelfsprekend (Andeweg & Irwin, 2009, p. 246-261).

2.1.3. Het relatieve karakter van publieke waarden

Het vaststellen van de publieke waarde van beleid is geen sinecure, doordat het publiek dat door de politiek vertegenwoordigd wordt verschillende opvattingen heeft over publieke waarden. Hiermee komen we bij het eerste aspect van de relativiteit van publieke waarden, namelijk pluriformiteit.

Pluriformiteit is een inherent kenmerk van publieke waarden (Van der Wal & Van Hout, 2009). Verschillende personen en organisaties kunnen uiteenlopende betekenissen geven aan dezelfde waarde en kunnen verschillende opvattingen hebben over de mate waarin waarden als publieke waarden kunnen worden gezien. Bij beleidsprogramma's waarin diverse organisaties samenwerken, kunnen er dus verschillende opvattingen bestaan over de waarden die centraal staan in het programma. Bovendien kunnen waarden die van belang zijn voor een organisatie elkaar tegenspreken, bijvoorbeeld de waarden efficiëntie en zorgvuldigheid.

Het tweede belangrijke kenmerk van publieke waarden is veranderlijkheid. De opvattingen die organisaties of personen over publieke waarden hebben, kunnen op lange of korte termijn veranderen. Publieke waarden hebben dus een dynamische aard (De Bruijn & Dicke, 2006). Bij het realiseren en borgen van publieke waarden moet een afweging tussen verschillende waarden gemaakt worden. Dit kunnen afwegingen tussen twee tegenstrijdige waarden zijn, afwegingen over welke waarden prioriteit krijgen en afwegingen over de prijs die men bereid is te betalen voor het realiseren of borgen van de publieke waarden.

Daarnaast is het lastig om vast te stellen of en in welke mate publieke waarden geborgd of gerealiseerd worden, doordat waarden nauwelijks om te zetten zijn in indicatoren (Steenhuisen, Dicke & De Bruijn, 2009). Dit maakt dat het bijna niet mogelijk is om de prestaties van de publieke sector op het gebied van publieke waarden te meten, terwijl er doorgaans wel veel waarde wordt gehecht aan prestatiemetingen. Hierdoor ontstaat een spanning bij het borgen en realiseren van publieke waarden.

Deze drie kenmerken van publieke waarden; pluriformiteit, veranderlijkheid en moeilijke meetbaarheid, zijn relevant omdat ze invloed hebben op de manier waarop deze waarden het best gerealiseerd kunnen worden. De wijze van realisatie of borging moet rekening houden met de relativiteit van publieke waarden (Van der Wal & Van Hout, 2009). Het inbouwen van voldoende interactie tussen de verschillende partijen in het tot stand brengen van beleid is een

manier om te zorgen dat er rekening wordt gehouden met de relativiteit van publieke waarden (De Bruijn & Dicke, 2006; Steenhuisen et al., 2009).

2.2. Additionaliteit

2.2.1. Het additionaliteitscriterium

De additionaliteit van de interventie vormt het tweede motief die de onderzochte overheidsorganisaties gehad zouden kunnen hebben om de projecten op zich te nemen. Het additionaliteitscriterium speelt vooral bij de structuur- en investeringsfondsen van de Europese Unie. Dit criterium houdt in dat de financiële bijdragen uit deze fondsen geen vervanging vormen voor uitgaven die de lidstaten zonder deze fondsen toch wel zelf zouden doen, maar echt een toevoeging zijn (Europese Commissie, 2016). Dit criterium kan echter ook op andere vormen van publiek beleid worden toegepast. Additionaliteit betekent dan dat een product of dienst op dat moment slechts dankzij fundamentele overheidsinterventie tot stand kan komen. In deze scriptie heeft additionaliteit betrekking op het tot stand brengen van publieke waarden die zonder overheidsingrijpen niet of in veel mindere mate tot stand zouden komen.

2.2.2. Het bepalen van additionaliteit

De additionaliteit van beleid kan bepaald worden door een vergelijking te maken van de situatie waarin de overheidsinterventie heeft plaatsgevonden en een inschatting van de situatie zonder overheidsinterventie, ofwel de basissituatie (Gillenwater, 2012). Dit brengt moeilijkheden met zich mee, omdat het ten eerste lastig is om te voorspellen hoe de situatie zonder overheidsingrijpen zou zijn. Ten tweede is het bij innovatieve projecten extra lastig om de effecten en het belang van een innovatie te bepalen, omdat deze soms pas op de lange termijn duidelijk worden (Luukkonen, 2000). In deze scriptie gaat het bij additionaliteit om de opvatting van de betreffende overheidsorganisaties over de toegevoegde publieke waarde van hun project.

2.3. De vormgeving van beleid

De vormgeving van de projecten bestaat uit het bijeenbrengen van verschillende partijen en uit het combineren van beleidsinstrumenten. De specifieke invulling van de projecten zou moeten leiden tot effectief beleid dat de publieke waarden die spelen in de projecten borgt en realiseert. De overheidspartijen kiezen voor de invulling die volgens hen tot effectieve interventies leidt, om zo aan de verwachtingen van burgers ten aanzien van de effectiviteit van hun handelen te voldoen (Moore, 1995, p. 52-56). In deze paragraaf wordt ingegaan op de criteria voor effectief beleid.

2.3.1. Perspectieven op beleidsvorming

Er zijn verschillende visies op beleidsvorming mogelijk. De lens waardoor men naar de beleidsvorming kijkt, bepaalt voor een belangrijk deel welke onderdelen van de beleidsvorming centraal gesteld worden en welke criteria men gebruikt om de beleidsvorming te evalueren. De perspectieven die worden onderscheiden zijn het rationalistische, netwerk, institutionele, normatieve en sociaal-constructivistische perspectief (Abma, 2001). Met betrekking tot innovatie door de overheid volgen uit de perspectieven verschillende verwachtingen over de mogelijkheid tot het sturen van innovatie, verschillende opvattingen van innovatie en verschillende manieren om innovatie te evalueren.

Vanuit het rationalistische perspectief beziet men de beleidsvorming als een rationeel proces dat in fases verloopt (Hoogerwerf, 2008). De beleidsvormers worden gezien als rationele actoren die beschikken over volledige informatie. Er is één centrale actor in de beleidsvorming die de belangen van de andere actoren kent. De actoren proberen met het beleid de beleidsdoelen zo optimaal mogelijk te behalen. Effectief beleid komt tot stand dankzij een kwalitatief goede beleidsvoorbereiding. Die effectiviteit wordt beoordeeld aan de hand van criteria over de doelmatigheid en doelgerichtheid van beleid.

Beleidsvorming bestaat vanuit het netwerkperspectief vooral uit onderhandelingen tussen wederzijds afhankelijke actoren (Klijn & Koppenjan, 2000; Abma, 2001). Verschillende actoren hebben verschillende belangen, problemen en mogelijke oplossingen. Zij proberen coalities te vormen om hun belangen te behartigen (Houppermans, 2011, p. 62-65). De beleidsvorming wordt beoordeeld middels de mate van interactiviteit binnen het

beleidsnetwerk en procescriteria zoals openheid, zorgvuldigheid en betrouwbaarheid (Abma, 2001).

Volgens het institutionele perspectief is beleidsvorming ‘een sociaal verschijnsel in een historisch gegroeide context’ (Abma, 2001, p. 30). Regels, structuren en instituties staan volgens deze visie centraal in het analyseren van de beleidsvorming. Beoordelingscriteria voor de effectiviteit van beleid zijn de mate waarin het beleid rechtmatig is, aansluit bij geldende regels en wetten en te vertalen is naar concrete richtlijnen en regels (Houppermans, 2011, p. 59-60).

In het normatieve perspectief staan de argumenten die beleidsmakers gebruiken om hun handelen te legitimeren en te verantwoorden centraal (Abma, 2001). Beleidsvorming is het redelijke debat tussen beleidsvormers met verschillende standpunten. Effectief beleid sluit volgens deze visie aan op de waarden in de samenleving en wordt door burgers en betrokkenen als legitiem, aanvaardbaar en geloofwaardig opgevat (Houppermans, 2011, p. 60-61).

Vanuit de sociaal-constructivistische lens bezien verloopt de beleidsvorming chaotisch vanwege de uiteenlopende opvattingen van de werkelijkheid die de verschillende betrokken actoren hebben. Verschillende actoren verlenen diverse betekenissen aan de werkelijkheid en aan het beleid dat zij vormen. Effectief beleid verhoogt het wederzijds inzicht in de verschillende opvattingen en manieren van betekenisgeving en doet recht aan de diverse referentiekaders die voorkomen in de samenleving (Houppermans, 2011, p. 65-67).

2.3.2. Effectiviteitscriteria

Uit deze vijf perspectieven op beleidswetenschap distilleert Houppermans (2011, p. 92-95) in haar proefschrift vier effectiviteitscriteria, te weten: doeltreffendheid, doelmatigheid, uitvoerbaarheid en aanvaardbaarheid. Deze criteria worden ook in deze scriptie gebruikt omdat zij gebaseerd zijn op meerdere perspectieven en daardoor een veelzijdig beeld van effectiviteit geven.

Het eerste criterium is doeltreffendheid, dat wil zeggen dat het beleid bijdraagt aan het bereiken van de doelstellingen van het beleid (Hoogerwerf, 2008).

Het tweede criterium is doelmatigheid, het gaat hierbij om de kosten en baten van het beleid. Een beleid is doelmatiger naarmate met minder kosten evenveel baten worden bereikt of naarmate bepaalde kosten meer baten opleveren (Hoogerwerf, 2008).

Het derde criterium is uitvoerbaarheid, hierbij gaat het om de aanwezigheid van de juiste randvoorwaarden om het beleid daadwerkelijk uit te kunnen voeren, zoals voldoende tijd. Tevens dient het beleid handhaafbaar te zijn voor de overheid en naleefbaar voor de doelgroep (Houppermans, 2011, p. 95).

Het vierde criterium is aanvaardbaarheid, hierbij gaat het om de acceptatie van en de steun voor het beleid door de betrokkenen (Hoogerwerf, 2008). Het beleid moet dus draagvlak hebben en als rechtvaardig, juist, legitiem en zinvol worden opgevat. De betrokkenen van het beleid zijn de doelgroep en de beleidsmakers en ook in de samenleving moet er steun voor het beleid zijn (Houppermans, 2011, p. 95).

Zoals gesteld aan het begin van deze paragraaf streeft de overheid naar beleid dat effectief is. De argumenten die zij gebruikt om voor bepaalde alternatieven te kiezen bij de vormgeving zijn gebaseerd op effectiviteitscriteria die zij hanteert. Effectiviteitscriteria vormen dus een beoordelingskader om de argumentatie voor de keuze tussen bepaalde alternatieven te evalueren.

2.4. Het bijeenbrengen van partijen

2.4.1. Mogelijke sturingsmechanismen

Het eerste aspect van de vormgeving van beleid is het bijeenbrengen van partijen die samenwerken in het project. Ten eerste dient de overheidsorganisatie die het beleid vormt te bepalen of zij het realiseren van de publieke waarden overlaat aan de markt, zelf op zich neemt of kiest voor samenwerking met andere overheids- en niet-overheidspartijen. Er moet dus worden gekozen voor een bepaald sturingsmechanisme.

Sturingsmechanismen zijn ‘mechanismen om handelen te coördineren’ (Stellinga, 2012, p. 40). Sturingsmechanismen worden volgens een klassieke indeling in drie types onderscheiden, namelijk het marktmechanisme, het hiërarchisch mechanisme en het netwerkmechanisme. Deze mechanismen kunnen met elkaar gecombineerd worden (De Bruijn & Dicke, 2006)

In het marktmechanisme komt het realiseren van waarden tot stand in de markt. Het prijsmechanisme en decentrale coördinatie spelen hierbij een centrale rol (Stellinga, 2012, p. 40). De markt kan zaken van publiek belang produceren en kan zo ook bijdragen aan het realiseren van waarden die het publiek belangrijk vindt.

Soms veronachtzaamt de markt bepaalde publieke waarden en wordt de markt door de samenleving gecorrigeerd. Dit is te zien in de plofkipdiscussie. Stichting Wakker Dier begon in 2012 een campagne om de verkoop van plofkippen te stoppen. Het in korte tijd vetmesten van kippen zorgde namelijk dat de publieke waarden dierenwelzijn en menselijke gezondheid in het geding waren. Door de campagne kregen consumenten een negatieve associatie bij de goedkope plofkippen en Wakker Dier lobbyde bij de grote supermarktketen om ze te laten stoppen met de verkoop van goedkope kip. In 2016 zijn veel grote A-merken en supermarkten gestopt met de verkoop van plofkippen of voornemens om dit jaar te stoppen. Een nongouvernementele organisatie heeft dus de markt beïnvloedt en de realisatie van publieke waarden verbeterd (Lelieveldt, 2014; Meerburg, 2014; Jansen, 2014; Stichting Wakker Dier, 2016). Dit voorbeeld laat zien dat het marktmechanisme niet ideaal is en dat de beperkingen van dit mechanisme aangevuld kunnen worden door andere sturingsmechanismen. Het voorbeeld laat tevens zien dat het niet altijd de overheid is die de markt corrigeert.

Bij sturing vanuit het hiërarchisch mechanisme speelt de overheid een centrale rol in het realiseren van publieke waarden. In deze manier van sturen coördineert de overheid het produceren van goederen en het leveren van diensten die van publiek belang zijn op hiërarchische wijze, gebaseerd op expliciete regels (Stellinga, 2012; De Bruijn & Dicke, 2006).

Bij netwerksturing werken verschillende markt- en overheidspartijen samen in een netwerk om publieke waarden tot stand te brengen. In een netwerksamenwerking vormen wederzijds afhankelijke actoren een min of meer stabiel patroon van relaties met elkaar rondom beleidsprogramma's. Deze patronen worden gevormd, behouden en veranderd in beleidsspelen (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 69-70).

Tegenwoordig vindt de realisatie van publieke waarden vaak plaats in beleidsnetwerken. Een reden hiervoor is dat de beleidsproblemen die de overheid op wil lossen complex zijn. Dit betekent dat de overheid, noch de markt deze problemen zelf kan oplossen. Verschillende publieke en private organisaties hebben namelijk slechts een deel van de middelen, kennis en capaciteiten in huis om het probleem op te lossen. Zij zullen dus moeten samenwerken

(Osborne, 2010). De complexiteit neemt hierbij toe, doordat de partijen het vaak niet eens zijn over wat de oplossing zou moeten zijn en zelfs geen overeenstemming hebben over wat het probleem precies inhoudt (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 6-7; Rochefort & Cobb, 1994).

2.4.2. Rollen voor overheidspartijen in een beleidsnetwerk

In een beleidsnetwerk neemt de overheid een bijzondere positie in. Deze bijzondere positie komt ten eerste voort uit het doel dat zij nastreeft, namelijk het borgen en realiseren van publieke waarden. Ten tweede komt die positie voort uit de bijzondere middelen die zij tot haar beschikking heeft. Deze worden beschreven in de volgende paragraaf. Ten derde is de overheid, omdat zij de overheid is, gebonden aan restricties. Zo worden er meer eisen gesteld aan de strategische interacties die zij heeft in een netwerk en moet haar handelen legitiem zijn (Klijn & Koppenjan, 2000).

Vanuit haar bijzondere rol heeft de overheid meerdere opties voor het al dan niet meespelen in het beleidsnetwerk. De eerste optie is dat zij meespeelt in een netwerk met andere publieke en private actoren, maar ondanks haar bijzondere positie geen leidende rol inneemt. De tweede optie is dat zij een leidende rol op zich neemt, namelijk de rol van netwerkmanager. Als netwerkmanager faciliteert de overheid het interactieproces in het netwerk. De derde optie is dat zij het netwerk opbouwt en de institutionele kenmerken van het netwerk vastlegt. Dit is echter lastig omdat deze kenmerken juist een vorm krijgen in de beleidsspelen en niet volledig van tevoren kunnen worden vastgelegd (Klijn & Koppenjan, 2000).

Het is belangrijk dat de overheidsorganisatie voor een van deze opties kiest en ze niet met elkaar vermengd. Want het vermengen van rollen kan leiden tot verwarring over de rollen van de actoren in het netwerk, terwijl een duidelijke rolverdeling juist een grote bijdrage levert aan de legitimiteit van het beleidsnetwerk (Klijn & Koppenjan, 2000).

In een beleidsnetwerk kunnen meerdere overheidsorganisaties en bestuurslagen samenwerken. Al deze verschillende betrokken overheidsorganisaties delen dezelfde bijzondere uitgangspositie, maar zij hebben niet allen dezelfde instrumenten of middelen tot hun beschikking. Een gemeente heeft bijvoorbeeld kennis over de lokale situatie en een ministerie de mogelijkheid tot het ontwikkelen van landelijk beleid.

Aan de hand van het subsidiariteitsbeginsel kan worden vastgesteld welke organisatie bepaalde onderdelen van het beleid het beste uit kan voeren. Dit beginsel is afgeleid van de subsidiariteitsvereiste vanuit de Europese Unie. Deze vereiste houdt in dat de EU alleen wetgevend optreedt als is vastgesteld dat de doelstellingen die de EU met de wetgeving heeft niet voldoende behaald kunnen worden door de wetgeving van lidstaten (Claessens, 2010). Wetgeving, maar ook andere vormen van overheidsingrijpen, zouden volgens dit principe dus op een zo laag mogelijk niveau plaats moeten vinden.

2.5. Beleidsinstrumenten

Het tweede element van de invulling van de beleidsprojecten is de gekozen combinatie van beleidsinstrumenten door de samenwerkende overheidsorganisaties. In deze paragraaf worden verschillende typologieën van beleidsinstrumenten besproken en met elkaar geïntegreerd.

2.5.1. Typologieën van beleidsinstrumenten

Sturingsinstrumenten zijn de technieken van machtsuitoefening waarmee overheidsorganisaties pogen steun te verkrijgen voor hun beleid of proberen beleidsdoelen te halen (Bemelmans-Videc, 1998). De overheid gebruikt meestal combinaties van meerdere sturingsinstrumenten in haar beleid (Hood & Margetts, 2007; Fenger & Klok, 2008).

Het voordeel van het analyseren van beleid aan de hand van typen sturingsinstrumenten is dat het beleid wordt uiteengehaald in verschillende gereedschappen die de overheid tot haar beschikking heeft om beleid uit te voeren. Hierdoor is complex beleid beter te begrijpen en te analyseren (Hood & Margetts, 2007, p. 11-13).

Er zijn verschillende typologieën van sturingsinstrumenten. Hier worden de typologieën beschreven van Vedung (1998) die onderscheid maakt in de preek, de wortel en de stok; van Fenger en Klok (2008) die onderscheid maken tussen communicatieve, economische, juridische en fysieke sturingsmodellen, en het NATO-schema van Hood en Margetts (2007).

2.5.2. Het preek-wortel-stok schema van Vedung

Vedung (1998) maakt een onderverdeling van beleidsinstrumenten in preken, wortels en stokken. De overheid kan proberen mensen te beïnvloeden tot wenselijk gedrag door hen te informeren (de preek), door handelingsopties aantrekkelijk of onaantrekkelijk te maken in termen van tijd, geld en moeite (de wortel) of door bepaald gedrag te verbieden of te gebieden door middel van regels en voorschriften (de stok).

Het voordeel van deze typologie is het simpele schema. Het schema wordt echter bekritiseerd omdat het niet compleet zou zijn (Fenger & Klok, 2008). Fysieke ingrepen in de leefomgeving door de overheid zouden namelijk niet in de typologie passen, deze ingrepen zijn volgens Vedung (1998) echter te scharen onder instrumenten van het wortel-type. Een fysieke ingreep zoals een verkeersdrempel maakt het moeilijker om te hard te rijden, waardoor een te hoge snelheid onaantrekkelijker wordt gemaakt.

2.5.3. De vier sturingsmodellen van Fenger en Klok

Fenger en Klok (2008) hebben fysieke instrumenten als apart type opgenomen in hun instrumentschema. Zij maken onderscheid tussen vier sturingsmodellen, namelijk het communicatieve, het economische, het juridische en het fysieke sturingsmodel. Binnen deze sturingsmodellen maken zij vervolgens onderscheid tussen verruimende en beperkende vormen. Verruimende instrumenten vergroten de gedragsopties van de leden van de doelgroep, terwijl beperkende instrumenten die juist verkleinen.

Met instrumenten van het communicatieve sturingsmodel probeert de overheid door het verlenen van informatie of door overreding het gedrag van burgers te veranderen. Bij instrumenten van het economische sturingsmodel probeert de overheid bepaalde keuzemogelijkheden financieel aantrekkelijker of onaantrekkelijker te maken. De doelgroep van het beleid kan zo in vrijheid kiezen of zij het goedkopere wenselijke alternatief kiest of betaalt voor het onwenselijk gedrag. Onder het juridische sturingsmodel vallen de instrumenten waarbij het gedrag van de doelgroep beïnvloed wordt door dat gedrag te verbieden, te verplichten of toe te staan door middel van expliciete rechtsregels. Met fysieke maatregelen kan de overheid gedrag veranderen door gedrag fysiek mogelijk of onmogelijk te maken.

In deze typologie gaat het om het beïnvloeden van het gedrag van burgers. Het zijn technieken om de doelgroep van het beleid zich wenselijk te laten gedragen. Om te bepalen wat wenselijk gedrag is en hoe de overheid de burgers tot wenselijk gedrag kan aanzetten, heeft de overheid echter ook informatie van de burgers nodig.

2.5.4. Het NATO-model van Hood en Margetts

De technieken die de overheid kan gebruiken om informatie van haar burgers te verkrijgen zijn wel onderdeel van de typologie van Hood en Margetts (2007). Zij maken een onderverdeling in technieken die de overheid gebruikt om informatie uit de samenleving te verkrijgen, zogenaamde *detecting tools*, en technieken die de overheid gebruikt om de samenleving te sturen, de *effecting tools*. De overheid heeft verschillende hulpmiddelen tot haar beschikking, vanwege haar positie als overheid. Deze hulpbronnen zijn nodaliteit, autoriteit, beschikking over de schatkist en organisatie.

Nodaliteit houdt in dat de overheid zich in het midden van een informatienetwerk of een sociaal netwerk bevindt. Vanwege deze centrale positie heeft zij de mogelijkheid om informatie te verkrijgen of te delen, door boodschappen te ontvangen of te verzenden.

Autoriteit betekent dat de overheid de mogelijkheid heeft om burgers tot bepaald gedrag te verplichten, te gebieden of gedrag te verbieden. De overheid heeft wetgevende macht en kan dankzij haar openbaar gezag regels opstellen om gedrag van burgers te bepalen en burgers te verplichten om informatie met haar te delen. Als zij een grotere mate van verworven gezag heeft en er meer consensus is over de legitimiteit van de overheid hoeft zij minder strikte vormen van autoriteit, zoals verplichtingen en verboden, te gebruiken.

De overheid heeft beschikking over de schatkist. Zij heeft financiële middelen om invloed mee uit te oefenen op de samenleving en om het delen van informatie mee te belonen.

Ten slotte geeft de organisatie van de overheid haar de fysieke mogelijkheid om direct te handelen. Zij heeft mensen in dienst en land, gebouwen en materialen tot haar beschikking. Met behulp van ergonomische detectoren kan zij informatie verkrijgen. Dat wil zeggen dat zij apparatuur of medewerkers gebruikt om informatie te verzamelen, bijvoorbeeld voor landmetingen. Door middel van fysieke processen kan zij invloed uitoefenen op de samenleving.

2.5.5. Een synthese van de verschillende typologieën

Zoals eerder beschreven richt het schema van Fenger & Klok (2008) zich op het beïnvloeden van gedrag van burgers. Het bevat instrumenttypen die gericht zijn op het beïnvloeden van de samenleving door de handelingsmogelijkheden van de burgers te verruimen of te beperken. Het schema van Fenger en Klok richt zich dus op verruimende en beperkende *effecting tools*. Het onderscheid tussen verruimende en beperkende vormen van sturingsinstrumenten is tevens toegepast op de *detecting tools*. Op deze manier is de typologie van Fenger en Klok ingepast in het schema van Hood en Margetts (2007). Dit ziet er als volgt uit (tabel 1):

Tabel 1: combinatie typologieën Fenger & Klok (2008) en Hood & Margetts (2007)

| | | HULPMIDDEL | | | | |
|---|--|-----------------------|--|--|---|--|
| | | <i>Nodaliteit</i> | <i>Autoriteit</i> | <i>Schatkist</i> | <i>Organisatie</i> | |
| TYPE TOOL | <i>Effecting</i> | Verruimend | Boodschappen verzenden en ontvangen / informatie-overdracht | Openbaar gezag / juridische voorschriften | Geld / financiële sturing | Fysieke processen / fysieke instrumenten |
| | | Beperkend | Kennisvermeerdering | Rechten | Subsidie | Fysiek mogelijk maken. |
| | | | Voorbeeld: voorlichting over gezond eten | Voorbeeld: kiesrecht | Voorbeeld: sport-evenement financieren | Voorbeeld: fietspad aanleggen |
| | <i>Detecting</i> | Verruimend | Wils-beïnvloeding | Plichten | Heffing | Fysiek onmogelijk maken. |
| | | | Voorbeeld: propaganda | Voorbeeld: verkoop van alcohol aan minder-jarigen verbieden | Voorbeeld: betaald parkeren | Voorbeeld: weg afsluiten |
| | | Beperkend | Boodschappen ontvangen. | Informatie hoeft niet gedeeld te worden | Beloningen | - |
| Voorbeeld: enquête van de gemeente invullen | Voorbeeld: religieuze voorkeur wordt niet vastgelegd | | Voorbeeld: beloning voor gouden tip bij opsporing misdadiger | | | |
| Wils-beïnvloeding tot het zenden van boodschappen | Vorderingen. | | Niet delen van informatie beboeten. | Ergonomische detectoren | | |
| | | Voorbeeld: propaganda | Voorbeeld: belasting-aangifte | Voorbeeld: boete vanwege het niet laten zien van de identiteitskaart | Voorbeeld: metaal-scanner bij vliegveld | |

Bron: aanpassing van Hood & Margetts (2007) p. 9 en 10

In het geïntegreerde schema vindt men als eerste een concretere vertaling van de abstracte hulpmiddelen van Hood en Margetts. De eerste vertaling is afkomstig van Hood en Margetts en de tweede vertaling van Fenger en Klok. Vervolgens vindt men twee typen *tools*, *effecting en detecting tools*, die onderverdeeld zijn in beperkende en verruimende *tools*. Deze beperkende en verruimende *tools* zullen per type *tool* en per hulpmiddel worden beschreven.

Ten eerste komen de *effecting tools* aan bod. In de verruimende vorm van *effecting* instrumenten gebaseerd op nodaliteit wordt de kennis van de burger vermeerderd. De overheid geeft informatie opdat de burger een geïnformeerde keuze kan maken. Beperkende communicatieve instrumenten hebben wilsbeïnvloeding van de burger tot gevolg. De informatie die door de overheid wordt verspreid, leidt ertoe dat de keuzemogelijkheden van de burgers afnemen.

De tweedeling tussen verruimende en beperkende vormen van instrumenten gebaseerd op autoriteit verwijzen hierbij naar het onderscheid tussen rechten en plichten. Dankzij rechten wordt bepaald gedrag toegestaan en heeft de burger meer handelingsmogelijkheden. Plichten zijn geboden of verboden die bepalen welke handelingsopties de burger heeft. Plichten hebben dus een beperkend karakter.

Verruimende financiële instrumenten hebben de vorm van subsidies en beperkende financiële instrumenten hebben de vorm van heffingen. Burgers worden tot wenselijk gedrag verleid door het wenselijke gedrag te belonen in de vorm van subsidies en door kosten te verbinden aan onwenselijk gedrag door middel van heffingen.

Beperkende fysieke instrumenten maken bepaald gedrag van burgers fysiek onmogelijk en verruimende fysieke instrumenten maken gedragsopties van burgers mogelijk.

Ten tweede worden de verruimende en beperkende vormen van *detecting tools* beschreven. Het gaat hierbij om instrumenten die de handelingsmogelijkheden van burgers met betrekking tot het delen van informatie met de overheid verruimen of beperken.

Bij instrumenten om informatie te vergaren middels nodaliteit betreft de verruimende vorm het verkrijgen van informatie door het ontvangen van boodschappen die vrijwillig door de burger zijn verzonden. Bij de beperkende vorm gebruikt de overheid technieken waardoor de wil van de burgers op zodanige wijze wordt beïnvloed dat het delen van informatie met de overheid de enige handelingsoptie lijkt.

De verruimende vorm van *detecting technieken* gebaseerd op autoriteit is het juridisch toestaan dat informatie niet met de overheid gedeeld wordt. De beperkende vorm is het verplichten van delen van informatie met de overheid.

De overheid kan het delen van informatie belonen of het weigeren van delen van informatie beboeten. Dit zijn vormen van verruimende en beperkende technieken gebaseerd op de beschikking over de schatkist.

Bij technieken gebaseerd op organisatie zijn er geen verruimende vormen mogelijk, omdat het hierbij gaat om metingen waarbij er geen vrijwillige medewerking mogelijk is. Deze metingen zijn namelijk gericht op niet-menselijke zaken, zoals bij weermetingen of landmetingen, of omdat burgers niet onder medewerking uit kunnen komen, zoals bij een paspoortcontrole op het vliegveld. De beperkende vorm van detecterende organisatie-instrumenten zijn ergonomische detectoren.

2.6. Innovatieve projecten in de publieke sector

De cases die centraal staan in deze scriptie kunnen worden getypeerd als overheidsprojecten waarin technologische innovatie centraal staat. Innovatie wordt in deze scriptie opgevat als: een idee, praktijk of object dat door een organisatie of een (groep van) individu(en) wordt opgevat als een nieuwe radicale verandering (Hartley, 2011; Rogers, 2010, p. 35).

2.6.1. Innovatie in de publieke sector

Veel literatuur over innovatie is afkomstig van onderzoek naar innovatie in de private sector. Bepaalde aspecten van innovatie in de publieke en private sector komen overeen (Hartley, 2005, 2013), maar er zijn ook factoren die innovatie in de publieke sector anders maken dan in de private sector. Deze factoren zijn ten eerste de politieke omgeving van publieke innovaties en ten tweede dat innovatie in de publieke sector vaak gaat over het innoveren van diensten in plaats van goederen.

De politieke omgeving van publieke organisaties speelt een rol in alle drie de fases van innovatie. In de inventiefase moeten de innovatie-ideeën inspelen op de veranderende vragen vanuit de samenleving. Het genereren van en besluiten over ideeën gebeurt onder toezicht

oog van het publiek en de media. In de implementatiefase is het voor het succes van de innovatie niet alleen belangrijk dat het de prestaties van de organisatie verbeterd, maar ook dat de innovatie bijdraagt aan het realiseren van publieke waarden. De diffusiefase is zeer belangrijk voor publieke innovatie, omdat de samenleving meer van de innovaties kan profiteren als deze gedeeld worden tussen organisaties (Hartley, 2011, 2013) Het is dus belangrijk om rekening te houden met de politieke omgeving bij innovaties in de publieke sector.

Innovatie in de publieke sector heeft vaak betrekking op het innoveren van diensten, terwijl innovatie in de private sector sterk op goederen georiënteerd is (Hartley 2013; Miles, 2013). Goederen- en diensteninnovatie verschillen van elkaar. Deze verschillen zijn terug te voeren op drie kenmerken van diensten, namelijk onscheidbaarheid, interactiviteit en opgrijpbare processen (Strokosch, 2013; Miles, 2013). Onscheidbaarheid wil zeggen dat productie en consumptie van een dienst tegelijkertijd plaatsvinden. Interactiviteit betekent dat de aanbieder en de gebruiker in contact staan en samen bijdragen aan de dienst. De input van de gebruiker bepaalt voor een groot deel de kwaliteit van een dienst. Ten derde zijn diensten ongrijpbare processen. Deze kenmerken van diensten impliceren dat het belangrijk is om de gebruiker te betrekken in innovatie in de publieke sector (Osborne, 2013).

2.6.2. Katalysatoren van innovatie

De gebruikers van publieke diensten zijn een van de mogelijke katalysatoren van innovatie. Dat wil zeggen dat zij bij kunnen dragen aan de initiatie, het ontwerp, de ontwikkeling of de verspreiding van een innovatie (Hartley, 2013). Een innovatie ontstaat dan uit coproductie, waarbij (groepen van) individuele burgers en een medewerker van een publieke organisatie samenwerken (Brandsen & Honingh, 2015)

Lead users worden het meest betrokken bij innovatie. Dit zijn gebruikers die regelmatig gebruik maken van de dienst en samenwerken met de organisatie die de dienst levert om innovaties te ontwikkelen (Hartley, 2013). *Lead users* hebben door hun ervaring met de dienst veel kennis over de gebruikerskant van de dienst en kunnen deze kennis delen met organisaties, zodat het innovatieproces efficiënter verloopt (Von Hippel, 2005, p. 19-32).

Gebruikers die betrokken zijn bij het gehele proces van de ontwikkeling van een nieuwe dienst of product worden *launching customers* genoemd. Het betrekken van de consument of gebruiker bij de ontwikkeling van een innovatie wordt gezien als een goede strategie om het succes van deze innovatie te vergroten, in de innovatieliteratuur die gebaseerd is op onderzoek naar bedrijven (Brockhoff, 2003).

Andere mogelijke katalysatoren van innovatie zijn medewerkers en managers van de publieke organisatie zelf die bij het uitvoeren van hun werkzaamheden tot innovatieve ideeën komen. Ook politici kunnen belangrijke katalysatoren zijn doordat zij met ideeën voor innovatie komen en innovatieve ideeën van publieke organisaties steunen (Hartley, 2013). Ten slotte zijn netwerken ook belangrijk bij de inventie van nieuwe ideeën en de verspreiding van innovatie (Hartley, 2013). Innovatie in de publieke sector ontstaat vaak in een samenwerking tussen verschillende publieke en private organisaties. Netwerken vormen arena's waarin die samenwerking plaatsvindt (Torfing, 2013).

2.7. Samenvatting van het theoretisch kader

In deze scriptie staan twee innovatieve openbaarvervoersprojecten die zijn ondernomen door twee verschillende lokale overheidsorganisaties centraal. Uit de literatuur zijn twee motieven gedestilleerd die de desbetreffende overheidsorganisaties zouden kunnen hebben om de projecten te ondernemen.

Het eerste motief is het bijdragen aan de realisatie of borging van publieke waarden. Een belangrijk kenmerk van publieke waarden is hun relativiteit; opvattingen over publieke waarde veranderen constant en kunnen voor verschillende mensen en organisaties uiteenlopen.

Daarnaast kan een motief zijn dat de overheidsorganisaties verwachten dat hun handelen toegevoegde waarde zal hebben, met andere woorden additioneel is. De overheidsorganisaties interveniëren omdat zij ervan overtuigd zijn dat de dienst of het product dat zij voor ogen hebben op dit moment niet in de markt tot stand zal kunnen komen.

De projecten van de gemeente en de provincie zijn op een bepaalde manier vormgegeven. Bij het vormen van beleid streeft de overheid naar effectief beleid. Argumenten over die effectiviteit kunnen betrekking hebben op vier dimensies, te weten de doelmatigheid, de

doelgerichtheid, de uitvoerbaarheid en de aanvaardbaarheid van het te vormen beleid. De vormgeving van beleid bestaat uit een samenwerkingsverband tussen verschillende overheids- en niet-overheidspartijen en een bepaalde combinatie van sturingsmechanismen.

De projecten die centraal staan in deze scriptie zijn innovatief. Innovaties in de publieke sector vinden plaats in een politieke omgeving en kunnen gekatalyseerd worden door verschillende partijen

3. Methodologisch kader

3.1. Kwalitatieve ex ante evaluatie

De motieven voor het ondernemen en op een bepaalde manier vormgeven van de projecten zijn ex ante geëvalueerd. Beide projecten waren nog in de pilotfase en vooral de begin- en ontwerpfase van het beleid staan centraal. De nadruk lag hierbij op het evalueren van de motieven en de strategie van beleidsvoering (Haanemayer, 2016).

Deze evaluatie is van kwalitatieve aard. Er is gekozen voor kwalitatief onderzoek, omdat deze vorm van onderzoek geschikt is om argumenten en motieven van betrokkenen te onderzoeken. In kwalitatief onderzoek staat de betekenis die betrokkenen aan een sociaal verschijnsel geven namelijk centraal (Bleijenbergh, 2013, p. 11; Boeije, 2009).

Er is gekozen voor een overwegend deductieve benadering van onderzoek. Dat wil zeggen dat de theorie als leidraad dient bij het verzamelen en analyseren van onderzoeksmateriaal (Bleijenbergh, 2013, p. 41). Het onderzoek kende echter ook inductieve aspecten, omdat het materiaal zelf soms aanleiding gaf tot het verzamelen van extra materiaal of tot aanpassing van de operationalisaties. Dankzij de deductieve benadering was het mogelijk om gestructureerd data te verzamelen en te analyseren, waarbij inductieve aanvullingen juist zorgden voor flexibiliteit bij het verzamelen en analyseren van het materiaal (Van Staa & Evers, 2010).

3.2. Tweevoudige case study

De onderzoeksmethode is een tweevoudige case study. Een case study is 'het bestuderen van één of enkele dragers van een sociaal verschijnsel in de natuurlijke omgeving, gedurende een bepaalde periode, met behulp van diverse databronnen, teneinde uitspraken te kunnen doen over de patronen en processen die aan het verschijnsel ten grondslag liggen' (Bleijenbergh, 2013, p. 32)

De case study is als onderzoeksmethode gekozen omdat hierbij de opvattingen van de betrokken over de projecten centraal worden gesteld. De case study is dus een bruikbare methode om de motieven en argumenten van de personen in de betrokken organisaties te onderzoeken. Door twee cases te onderzoeken en met elkaar te vergelijken was het mogelijk

om overeenkomsten en verschillen tussen de cases op te sporen en beter zicht te krijgen op gemeenschappelijke patronen binnen de cases (Bleijenbergh, 2013, p. 38).

De eerste casus is het WEpod-project van de provincie Gelderland. Zij laat als eerste ter wereld zelfrijdende auto's op de openbare weg rijden. Van november 2015 tot en met september 2016 werd in de Foodvalley op het traject tussen station Ede-Wageningen en de campus van de universiteit Wageningen getest met zelfrijdende auto's. Deze zelfrijdende voertuigen worden WEpods genoemd. Het uiteindelijke doel van de provincie Gelderland is om deze zelfrijdende auto's als openbaar vervoer in dunbevolkte gebieden zoals de Achterhoek te laten rijden om zo de mobiliteit in Gelderland te verbeteren (WEpods, 2016).

De tweede casus is het Trolley 2.0-project van de gemeente Arnhem. Zij startte in 2014 met een project om de trolleybus 2.0 te realiseren. Dit is een trolleybus die gedeeltelijk zonder bovenleidingen kan rijden. Dit vergroot de actieradius van het trolleybusnetwerk. Bovendien zijn elektrische bussen schoner dan bussen die op diesel of aardgas rijden. Er waren problemen met de financiering en de levering van het prototype, maar het project wordt voortgezet. Een Zwitsers en Duits bedrijf gaan twee trolleybussen met 2.0 technologie bouwen voor vervoerder Connexxion in Arnhem (De Gelderlander, 20 januari 2016).

3.2.1. Selectie van de cases

Een kenmerk van case study onderzoek is dat de onderzoekseenheden worden geselecteerd op basis van een strategische steekproef (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 184-185). De keuze voor de WEpod-casus is pragmatisch van aard. Mijn stageproject had namelijk betrekking op het WEpod-project. Onderzoek naar het WEpod-project was dus opdracht gedreven. Het Trolley 2.0-project is als tweede casus geselecteerd, omdat dit project van gelijksoortige aard is als het WEpod-project. Want beide projecten zijn innovatieve openbaarvervoersprojecten.

In deze scriptie wordt onderzocht of er gedeelde motieven of argumenten zijn bij de desbetreffende overheidsorganisaties. Er is daarom gepoogd om cases te kiezen die een soortgelijke context hebben, zodat het aannemelijker is dat de onafhankelijke variabelen daadwerkelijk samenhangen met de uitkomst. Dit is gedaan door projecten te selecteren die in dezelfde regio en in ongeveer dezelfde periode spelen en die beide door lokale overheden worden ondernomen.

3.2.2. Technieken voor dataverzameling

De dataverzamelingstechnieken die zijn gebruikt zijn interviews en het verzamelen van documenten. Interviews zijn met name geschikt om de eigen zienswijze van betrokkenen te weten te komen. Ze hebben echter als beperking dat ze niet volledig geschikt zijn om eerdere gebeurtenissen en processen te reconstrueren omdat het geheugen van de respondenten niet perfect is en dat betrokkenen geneigd kunnen zijn om sociaal wenselijke antwoorden te geven (Bleijenbergh, 2013, p. 61).

De interviews waren half gestructureerd. Voorafgaand aan de interviews was op basis van de theorie een vragenlijst gemaakt, maar er kon van deze vragenlijst worden afgeweken als dat volgens de onderzoeker in het interview nodig was om alle benodigde informatie te verkrijgen. De vragenlijst is op basis van aanvullende inzichten uit verdere bestudering van de theorie en uit de andere interviews enkele keren aangepast.

De respondenten zijn vooraf geselecteerd op basis van hun betrokkenheid bij de organisaties die deelnamen aan de projecten. Er zijn voornamelijk functionarissen die op ambtelijk niveau werken geïnterviewd, omdat zij sterk betrokken zijn bij de beleidsvoorbereiding.

Uitzondering hierop is een marktpartij bij het Trolley 2.0-project, namelijk het vervoersbedrijf die de concessie voor het openbaar vervoer in de regio Arnhem-Nijmegen heeft. De andere uitzonderingen zijn de Gedeputeerde mobiliteit van de provincie Gelderland, de terreinbeheerder van de WUR en een politicus van de SP van de Provinciale Staten van Gelderland voor het WEpod-project. Deze politicus is geïnterviewd om een tegengeluid tegen het WEpod-project mee te kunnen nemen in het onderzoek. Bij het WEpod-project zijn geen betrokken marktpartijen geïnterviewd, omdat de benaderde partijen niet reageerden op interviewverzoeken.

Er zijn elf interviews gehouden. Het grootste deel van de interviews was een op een, maar in twee gevallen was het een interview met twee personen tegelijkertijd. De reden voor twee dubbelinterviews kwam vanuit de organisatie waarvan betrokkenen werden geïnterviewd. Zij vonden het namelijk gewenst dat de twee personen elkaar konden aanvullen tijdens het interview. Er zijn dertien respondenten geïnterviewd (zie bijlage 2). Er zijn acht personen geïnterviewd over het WEpod-project, waarvan vijf ambtenaren en drie niet-ambtenaren, en vijf personen over het Trolley 2.0-project, waarvan vier ambtenaren en een niet-ambtenaar (zie bijlage 2).

De interviews zijn opgenomen door middel van een geluidsrecorder en verbatim getranscribeerd met uitzondering van één interview waar op verzoek van de respondent een gespreksverslag van is gemaakt.

Ten tweede is er informatie uit documenten verzameld. Het voordeel van het ontsluiten van informatie uit documenten is dat documenten weergeven wat er op een bepaald moment is besloten of gezegd. De beperking van documenten kan zijn dat zij vooral de consensus weergeven en geen inzicht geven in de verschillende perspectieven van de betrokkenen op de kwestie. Vaak worden namelijk de beslissingen gedocumenteerd, maar niet de voorafgaande discussie (Bleijenbergh, 2013, p. 47-48).

De documenten zijn geselecteerd op basis van hun inhoudelijke relevantie en op basis van hun onderlinge samenhang. Aan de hand van het criterium van inhoudelijke relevantie zijn openbare en niet-openbare documenten verzameld. Bovendien zijn de documenten die samenhangen met bovengenoemde documenten verzameld, om de ontwikkeling van de motivatie en argumentatie te kunnen bestuderen (Bleijenbergh, 2013, p. 47-48). Voor de Trolley 2.0-casus zijn 33 documenten geanalyseerd en voor de WEpod-casus zijn 38 documenten geanalyseerd.

In een case study wordt vaak ook gebruik gemaakt van participerende observatie om informatie te verkrijgen. In dit onderzoek is geen gebruik gemaakt van deze methode van dataverzameling omdat deze methode vooral inzicht geeft in het hier en nu van de beleidsvoorbereiding of beleidsuitvoering (Bleijenbergh, 2013, p. 80). Dit aspect is van minder belang voor deze scriptie, omdat hierin vooral motieven, argumenten en opvattingen centraal staan.

3.2.3. Technieken voor data-analyse

De verzamelde documenten en interviews zijn geanalyseerd door middel van een combinatie van een kwalitatieve en kwantitatieve inhoudsanalyse. De verzamelde en geproduceerde teksten zijn in meerdere fasen gelabeld met begrippen, vervolgens is het aantal keer dat bepaalde begrippen naar voren kwamen geteld en zijn er patronen tussen de begrippen vastgesteld (Bleijenbergh, 2013, p. 91-92). Hierbij is gebruik gemaakt van het computerprogramma Atlas.TI.

De codes die werden toegekend aan bijbehorende fragmenten in de teksten zijn op deductieve wijze tot stand gekomen. Het codeerschema is op basis van de literatuur uitgewerkt, maar op inductieve wijze aangevuld als het materiaal daar aanleiding toe gaf (Bleijenbergh, 2013, p. 92-93).

De eerste stap van de inhoudsanalyse is het vormen van een codeboom. De codeboom is gevormd door begrippen uit de probleemstelling uiteen te rafelen in dimensies, waarbij zorg is gedragen voor uitputtende en uitsluitende dimensies. Vervolgens zijn deze dimensies verder uiteengerafeld in meetbare indicatoren, dat wil zeggen signaalwoorden die in de tekst kunnen worden gevonden.

Na het vormen van de codeboom zijn de teksten verschillende malen gelezen. De teksten zijn op chronologische volgorde gelezen en geanalyseerd om de ontwikkelingen in de cases te kunnen volgen. Tijdens de eerste lezing zijn de teksten gecodeerd aan de hand van de indicatoren. Tijdens de tweede lezing zijn aan de hand van de indicatoren dimensies gecodeerd. Het aantal keren dat een indicator of dimensie naar voren kwam, werd geteld, waardoor een getalsmatige samenvatting van de teksten tot stand kwam (Neuendorf, 2002, p. 14-15). De tekstfragmenten met dezelfde en vergelijkbare codes zijn met elkaar gecombineerd om patronen te kunnen onderscheiden en de tekstfragmenten te kunnen interpreteren (Bleijenbergh, 2013, p. 91-92).

Er is tevens onderzocht of er verschillen of overeenkomsten konden worden gevonden tussen de twee groepen respondenten, ofwel ambtenaren en niet-ambtenaren. Met een toepassing van Atlas TI is gekeken hoe vaak de indicatoren en dimensies naar voren kwamen in de interviews met de beide groepen. Met de toepassing van Atlas TI kon het aantal keer dat bepaalde codes voorkomen in typen documenten worden geteld. Deze toepassing is de *codes-primary-documents-table*. De documenten zijn voor het gebruik van deze toepassing ingedeeld in de volgende drie typen: document, interview met ambtenaar en interview met niet-ambtenaar. Vervolgens is met behulp van deze toepassing gekeken hoe vaak de codes en dimensies voorkwamen in de verschillende typen documenten.

Voor één document was het gebruik van deze toepassing niet mogelijk, dit document was namelijk een transcript van een interview met een ambtenaar en niet-ambtenaar samen. In dit document zijn de uitspraken van de ambtenaar en de niet-ambtenaar gelabeld met respectievelijk de code ambtenaar en niet-ambtenaar. Er is geteld hoe vaak de codes en dimensies voorkwamen in uitspraken van beide respondenten, daarna zijn deze aantallen

opgeteld bij de aantallen vanuit de interviews met ambtenaren en de interviews met niet-ambtenaren.

3.3. Operationalisatie

De kernbegrippen uit de probleemstelling zijn geoperationaliseerd aan de hand van de literatuur en voorkennis over de projecten. Naast de kernbegrippen is ook het begrip effectiviteit geoperationaliseerd, alsmede de mogelijke overheidsrollen in een beleidsnetwerk en in innovatie. Dit is gedaan om ook deze begrippen mee te kunnen nemen in de analyse. De meeste indicatoren zijn afkomstig uit de literatuur. Sommige indicatoren zijn op inductieve wijze afgeleid uit het materiaal, deze zijn schuingedrukt in de operationalisatie-tabellen. De operationalisaties staan in bijlage 1. Deze dimensies en indicatoren worden gebruikt voor de tekstanalyse.

3.4. Validiteit en betrouwbaarheid

3.4.1. Validiteit

Case study onderzoek heeft als voordeel dat de interne validiteit vaak sterk is. Vanwege de mogelijkheid om tijdens de waarneming bij te sturen, is er meer kans dat gemeten wordt wat men wil meten (Bleijenbergh, 2013, p. 110-111). Bij de data-analyse wordt de validiteit vooral bepaald door de juistheid van de interpretaties (Boeije, 2009). Triangulatie van methoden kan ook dit aspect van de kwaliteit van het onderzoek verbeteren, want als er uit meerdere bronnen en methoden overeenkomende beweringen komen, is het aannemelijker dat deze beweringen geldig zijn.

De externe validiteit van case study onderzoek kent een aantal beperkingen (Bleijenbergh, 2013, p. 111). De directe resultaten van het onderzoek zijn niet te generaliseren naar andere overheidsorganisaties, omdat slechts twee overheidsorganisaties onderzocht zijn. De gevonden patronen en hun aansluiting met de bestaande theorie kunnen wel generaliseerbaar zijn.

3.4.2. Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van case study onderzoek kan onder druk staan door het kleine aantal waarnemingseenheden, hierdoor spelen toevallige afwijkingen een grotere rol. Er zijn echter verschillende procedures om de betrouwbaarheid van kwalitatief onderzoek te bewaken (Boeije, 2009; Bleijenbergh, 2013, p. 111). In deze scriptie werd dat gedaan door middel van methodentriangulatie. Er zijn verschillende dataverzamelingmethoden gebruikt, zodat de waarnemingen vanuit verschillende methoden met elkaar konden worden vergeleken en de rol van toevallige afwijkingen kleiner werd. Daarnaast werd de betrouwbaarheid verbeterd door iteratie of herhaling van het onderzoeksproces. Met ‘nieuwe’ data kon gecontroleerd worden of datgene wat tijdens eerdere analyses gevonden is, klopt (Verhoeven, 2010, p. 252). Bovendien is de codering en interpretatie van het materiaal controleerbaar gemaakt door de analyseprocedures te beschrijven (Bleijenbergh, 2013, p. 111).

4. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de analyse beschreven. De WEpod-casus komt als eerste aan bod, daarna volgt de Trolley 2.0 casus. Enkel de dimensies en indicatoren die vijftien keer of vaker gecodeerd zijn, worden weergegeven als resultaat. Hoe vaker een dimensie of indicator naar voren kwam in de tekstfragmenten, hoe groter het belang dat aan deze dimensies of indicatoren wordt toegeschreven. In de resultaten worden het aantal coderingen in de interviews met ambtenaren, de interviews met niet-ambtelijke respondenten en de documenten apart weergegeven.

De uitspraken die door ambtenaren zijn gedaan in de interviews zijn geanonimiseerd. De ambtenaren hebben een random respondentnummer gekregen die vermeld wordt aan het einde van een citaat. Bij de auteur is bekend welke ambtenaar welke uitspraak heeft gedaan. Sommige documenten die zijn gebruikt voor de analyse zijn vertrouwelijk, deze worden vermeld als persoonlijke communicatie.

4.1. Resultaten WEpod-casus

4.1.1. Publieke waarden

De publieke waarden die het meest belangrijk zijn in het WEpod-project zijn: kennisontwikkeling, mobiliteit, verkeersveiligheid, economische ontwikkeling, duurzaamheid en houdbaarheid van openbaar vervoer (tabel 2).

Tabel 2: frequentietabel publieke waarden WEpod

| Publieke waarde | Aantal keer bij gecodeerd bij ambtelijke respondenten | Aantal keer gecodeerd bij niet-ambtelijke respondenten | Aantal keer gecodeerd in documenten | Totaal aantal keer gecodeerd |
|-------------------------------|---|--|-------------------------------------|------------------------------|
| Kennisontwikkeling | 6 | 9 | 42 | 57 |
| Mobiliteit | 19 | 16 | 23 | 58 |
| Verkeersveiligheid | 9 | 3 | 23 | 35 |
| Economische ontwikkeling | 15 | 3 | 15 | 33 |
| Duurzaamheid | 9 | 3 | 12 | 24 |
| Houdbaarheid openbaar vervoer | 6 | 3 | 13 | 22 |

Kennisontwikkeling is de meest gecodeerde publieke waarde. Deze waarde is de meest voorkomende waarden in de documenten. In de interviews met niet-ambtelijke respondenten is kennisontwikkeling vaker (negen keer) gecodeerd dan in de interviews met ambtelijke respondenten (zes keer).

Aan kennisontwikkeling werd gedurende het project afwisselend een groter en kleiner belang toegeschreven. In achttien gevallen wordt kennisontwikkeling in de documenten of interviews aangemerkt als doelstelling, waarbij kennisontwikkeling negen keer als hoofddoel is gecodeerd en negen keer als nevendoeel. Er is geen verschuiving van hoofd- naar nevendoeel of van neven- naar hoofddoel gedurende de tijd te constateren uit de tekstfragmenten. Kennisontwikkeling lijkt dus tegelijkertijd het hoofddoel en een nevendoeel te zijn. Een voorbeeld van een tekstfragment waarbij kennisontwikkeling als hoofddoel wordt gezien is het volgende:

‘We hebben juist gezegd, we doen het om kennis te vergaren. En wij moeten die kennis hebben omdat wij als overheid een groot belang hebben bij mobiliteit voor de toekomst’ (Gedeputeerde mobiliteit provincie Gelderland).

In het onderstaande citaat wordt kennisontwikkeling als nevendoeel opgevat:

‘Nevendoel is kennisontwikkeling- en kennisdeling’ (Projectleider van het WEpod-project vanuit de provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 4 oktober 2016)

Mobiliteit is de tweede meest gecodeerde publieke waarde. Deze waarde is de meest gecodeerde publieke waarde in de interviews met niet-ambtelijke respondenten. Mobiliteit wordt door de provincie opgevat als een waarde met groot maatschappelijk belang, ten eerste omdat mobiliteit onmisbaar is voor onze huidige manier van leven waarin mensen moeten reizen voor hun werk en ten tweede omdat mobiliteit mensen gelukkig maakt.

‘Mobiliteit maakt mensen gelukkig. Ze voelen zich vrij, kunnen naar werk, school, vrienden, recreatie. Het draagt bij aan fijn wonen en werken in Gelderland’ (Projectleider van het WEpod-project vanuit de provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 4 oktober 2016).

Het gaat in het WEpod-project vooral om mobiliteit in de toekomst. In de ov-visie (provincie Gelderland, 2014) wordt zelfrijdend vervoer gezien als kans om de mobiliteit in Gelderland in tijden van bezuinigingen en veranderende mobiliteitsvragen te borgen.

‘De provincie Gelderland laat met deze pilot zien dat er serieus werk wordt gemaakt van haar ambities voor nieuwe flexibele, duurzame en sociale mobiliteit’ (provincie Gelderland, 2016).

Verkeersveiligheid is na mobiliteit de meest gecodeerde publieke waarde, deze publieke waarde wordt vaker genoemd door ambtenaren dan door niet-ambtelijke respondenten. De heersende opvatting binnen het WEpod-project is dat zelfrijdend vervoer zal bijdragen aan een hogere verkeersveiligheid, omdat het aantal ongelukken dat te wijten is aan menselijke fouten dankzij zelfrijdend vervoer zal afnemen.

‘Van alle ongelukken wordt negentig procent veroorzaakt door menselijk falen. Systemen in het voertuig en in de infrastructuur bieden mogelijkheden tot het beter en sneller waarnemen van gevaarlijke situaties en kunnen zorgen voor een korte reactietijd in deze situaties. Dit leidt tot meer verkeersveiligheid en minder incidenten!’ (Schultz-Van Haegen, 2015).

De toenemende verkeersveiligheid wordt vooral verwacht in de toekomst, als er meer zelfrijdend vervoer is. Tijdens de pilot heeft veiligheid vooral betrekking op het veilig testen van het voertuig. Het voertuig moet veilig zijn voor inzittenden en andere weggebruikers.

‘Het voertuig gaat ook door woonwijken heen, het gaat ook langs spelende kinderen. Je wilt absoluut voorkomen dat er een ongeval gebeurt met zo’n WEpod. Dus het voertuig moet zichzelf bewijzen’ (ambtenaar 2).

De pilot met de WEpod zorgt voor veel media-aandacht en profilering voor de Foodvalley en de provincie Gelderland. De provincie verwacht dat de positieve beeldvorming van de regio zal bijdragen aan het realiseren van regionale economische ontwikkeling. Dit is de vierde meest gecodeerde publieke waarde. Deze waarde wordt vaker genoemd door ambtenaren (vijftien keer) dan door niet-ambtelijke respondenten (drie keer).

‘De pilot past uitstekend bij het innovatieve karakter van de topsector Foodvalley. De uitstraling van de Foodvalley in de wereld als regio waar spannende, nieuwe dingen gebeuren kan erg veel betekenen voor de economische concurrentie’ (Markink, 2015).

De provincie verwacht dat zelfrijdend vervoer een positieve bijdrage zal leveren aan duurzaamheid. Duurzaamheid is de vijfde meest gecodeerde publieke waarde, ook deze waarde wordt vaker genoemd door ambtenaren (negen keer) dan door niet-ambtelijke respondenten (drie keer). Duurzaamheid wordt in dit project vooral opgevat als

milieuvriendelijkheid. De zelfrijdende voertuigen rijden op duurzaam opgewekte elektriciteit en zullen op aanvraag rijden, waardoor er minder onnodige kilometers worden gemaakt.

‘De mobiliteit van de toekomst (...) is erg schoon dankzij de elektrische aandrijving, door deelsystemen zorgt het voor minder voertuigen op de weg en minder infra-uitbreidingen en ten slotte is het ook nog eens veiliger dan de huidige auto’ (Cornielje, 2015).

In de ov-visie (2016) gaat het bij het borgen van de mobiliteit in de toekomst met name over de houdbaarheid van het openbaar vervoer in de provincie. Dit is de zesde meest gecodeerde publieke waarde. Deze waarde is vaker gecodeerd in interviews met ambtenaren (zes keer) dan in interviews met niet-ambtelijke respondenten (drie keer). De betaalbaarheid van het openbaar vervoer staat steeds meer onder druk, dus de provincie moet op zoek naar manieren om het openbaar vervoer betaalbaar te houden.

‘Het project is van publiek belang omdat we zien dat het openbaar vervoer het steeds moeilijker krijgt, met name in gebieden waar minder mensen wonen. Daar zie je dat er te weinig mensen in een bus zitten en dat het dan te duur wordt. Het wordt onder andere te duur omdat er een chauffeur in zit om een bus te laten rijden’ (Gedeputeerde mobiliteit provincie Gelderland).

In deze casus valt op dat er niet zozeer een afweging wordt gemaakt tussen de verschillende publieke waarden die een rol spelen in het project, maar dat de waarden als het ware opgestapeld worden. In de documenten worden vaak verschillende publieke waarden in één alinea opgesomd en met elkaar verbonden. Er is dus niet zozeer sprake van veranderende afwegingen tussen verschillende publieke waarden, maar van het samenbrengen van publieke waarden.

4.1.2. Additionaliteit

In het merendeel van de interviews en in de documenten kwam naar voren dat de respondenten en de provincie van mening zijn dat het WEpod-project op dit moment niet van de grond zou kunnen komen zonder overheidsingrijpen (tabel 3). Enkel de woordvoerder mobiliteit van de SP en ambtenaar 6 waren van mening dat de markt al dergelijke voertuigen maakt en dat de markt dus in staat is om een dergelijk project zonder overheidsingrijpen te doen.

Tabel 3: frequentietabel additionaliteit WEpod

| Additionaliteit | Aantal keer gecodeerd bij ambtelijke respondenten | Aantal keer gecodeerd bij niet-ambtelijke respondenten | Aantal keer gecodeerd in documenten | Totaal aantal keer gecodeerd |
|------------------------|--|---|--|---|
| Wel additionaliteit | 19 | 19 | 20 | 58 |
| Geen additionaliteit | 3 | 5 | 4 | 12 |

Het WEpod-project is volgens de respondenten en documenten additioneel vanwege het financiële risico dat aan het project verbonden is. Het project vraagt om een grote initiële investering terwijl de opbrengsten onzeker zijn. Daarom is het voor marktpartijen te risicovol om een dergelijk project zelf te ondernemen.

‘Een marktpartij zal op dit moment niet willen investeren in een dergelijk project. De risico’s zijn te groot en de terugverdientijd te klein’ (Projectleider van het WEpod-project vanuit de provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 4 oktober 2016).

4.1.3. Profilering als bijkomend motief

Naast de motieven die betrekking hebben op publieke waarden en additionaliteit kwam een derde motief naar voren in de analyse, namelijk het motief van profilering van de Foodvalley en de provincie Gelderland die dankzij het WEpod-project tot stand komt. Dit motief om het WEpod-project te ondernemen kwam het vaakst (64 keer) naar voren in de documenten en in de antwoorden van de respondenten. Dit is het motief dat door de ambtenaren het meest genoemd wordt (22 keer) als motief voor het ondernemen van het project.

Dankzij het project is er veel media-aandacht voor de regio Foodvalley en de provincie Gelderland en zijn er veel bedrijven die het project komen bezoeken. De provincie hoopt dat deze positieve beeldvorming zal bijdragen aan het vestigingsklimaat voor bedrijven en de werkgelegenheid in de Foodvalley. Positieve beeldvorming wordt dus gekoppeld aan economische ontwikkeling.

‘Er is in Nederland zeker een concurrentie tussen regio’s wat profilering betreft. Niet zozeer omdat we graag in de krant willen, maar wel omdat profilering economische ontwikkeling betekent’ (Projectleider van het WEpod-project vanuit de provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 4 oktober 2016).

De argumenten voor de Foodvalley als pilot-locatie hebben voornamelijk betrekking op de uitstraling van de Foodvalley als innovatieve regio. Een innovatief project past bij die uitstraling en versterkt dit beeld van de Foodvalley.

‘Wij zeiden, wij hebben een hele innovatieve omgeving waar het heel goed zou kunnen en waar we het aan kunnen koppelen’ (Gedeputeerde Mobiliteit van de provincie Gelderland).

Andere argumenten voor de Foodvalley als pilot-locatie zijn dat het traject tussen station Ede-Wageningen en de WUR rustig is, dat de maximale snelheid op een groot deel van het traject 30 km/uur is en dat veel mensen op dat traject de belevenis zouden willen van het rijden in een autonoom voertuig (Projectleider van het WEpod-project vanuit de provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 11 december 2016).

Het WEpod-project vindt haar grondslag in de ov-visie (Provincie Gelderland, 2016). Het WEpod-project wordt in de ov-visie genoemd als een proef met automatisch rijden die kan bijdragen aan de ontwikkeling van een flexnet.

‘Een flexnet is het vervoersnet waarbij diverse kleinschalige vervoersconcepten worden aangeboden in regio’s of plaatsen en op tijden waar maar weinig mensen afhankelijk zijn van openbaar vervoer’ (Provincie Gelderland, 2016).

Het traject van de WEpod is echter een traject waar veel mensen afhankelijk zijn van openbaar vervoer, want tussen station Ede-Wageningen en de WUR reizen veel studenten en forenzen. De argumenten voor het ondernemen van het project en de argumenten voor de Foodvalley als locatie van het project lijken dus niet op elkaar aan te sluiten. Bij navraag bij de provincie Gelderland bleek dat zij vinden dat de WEpod-pilot juist wel bijdraagt aan het flexnet, omdat de kennis die ontwikkeld wordt in de Foodvalley over een aantal jaar ingezet kan worden wanneer de WEpod in landelijk gebied rijdt (Projectleider van het WEpod-project vanuit de provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 11 december 2016).

4.1.4. Effectiviteitscriteria

De effectiviteitscriteria die vijftien keer of vaker naar voren komen in de documenten en interviews zijn aanvaardbaarheid, uitvoerbaarheid en de verwachte bijdrage aan de realisatie van beleidsdoelen (tabel 4).

Tabel 4: frequentietabel effectiviteitscriteria WEpod

| Effectiviteitscriterium | Aantal keer gecodeerd bij ambtelijke respondenten | Aantal keer gecodeerd bij niet-ambtelijke respondenten | Aantal keer in gecodeerd documenten | Totaal aantal keer gecodeerd |
|---|--|---|--|-------------------------------------|
| Aanvaardbaarheid | 12 | 5 | 17 | 34 |
| Uitvoerbaarheid | 9 | 0 | 20 | 29 |
| Verwachte bijdrage aan realisatie beleidsdoelen | 4 | 1 | 11 | 16 |

Aanvaardbaarheid is het effectiviteitscriterium dat het meest naar voren kwam in zowel de interviews met ambtenaren als met niet-ambtenaren. In de interviews met ambtenaren is dit effectiviteitscriterium vaker gecodeerd dan in de interviews met niet-ambtelijke respondenten.

Aanvaardbaarheid heeft met name betrekking op het maatschappelijk draagvlak voor het WEpod-project. Er wordt regelmatig gesproken en geschreven over het draagvlak in de regio. Het gaat hierbij vooral over de steun voor het project van inwoners die langs de route van de WEpod wonen, maar er wordt slechts één keer aangegeven waarom het creëren van draagvlak zo belangrijk is. De reden die wordt gegeven is dat steun van de buurtbewoners de kans op vandalisme verkleint.

Het effectiviteitscriterium uitvoerbaarheid werd niet genoemd door niet-ambtelijke respondenten en was in de documenten het meest gecodeerde criterium. Bij uitvoerbaarheid gaat het vooral om het betrekken van de juiste partijen in het project. De betrokken partijen hebben allemaal een bepaalde expertise en bepaalde middelen tot hun beschikking waardoor hun bijdrage aan het project de kans van slagen groter maakt.

‘Wij kwamen bij onze zoektocht (...) uit bij TU Delft die als DAVI (Dutch Automated Vehicle Initiative) in partnerschap met Connekt, RDW (rijksdienst wegverkeer), TNO, Fontys, UT, Imtech, NXP, SKF, SWOV, Technolution, Toyota, Trinité, Vislab en V-tron werkt als enige mogelijke partner om een experiment vorm te geven.

(Projectleider van het WEpod-project vanuit de provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 4 oktober 2016).

De verwachte bijdrage aan de realisatie van beleidsdoelen is een effectiviteitscriterium dat met name is gecodeerd in de documenten. Het gaat in de tekstfragmenten die betrekking hebben op dit criterium over de wijze waarop de pilot aansluit op en bijdraagt aan de beleidsdoelen van verschillende provinciale beleidsprogramma's.

‘De doelen van de programma's topsectoren, mobiliteit, basisprogramma economie, energietransitie en stad en regio zijn alle gediend met deze pilot’ (Projectleider van het WEpod-project vanuit de provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 4 oktober 2016).

4.1.5. Samenwerking tussen verschillende partijen

Tabel 5: frequentietabel sturingsmechanismen WEpod

| Sturingsmechanisme | Aantal keer gecodeerd bij ambtelijke respondenten | Aantal keer gecodeerd bij niet-ambtelijke respondenten | Aantal keer gecodeerd in documenten | Totaal aantal keer gecodeerd |
|---------------------------|--|---|--|-------------------------------------|
| Marktmechanisme | 2 | 0 | 11 | 13 |
| Netwerkmechanisme | 9 | 2 | 20 | 31 |

Zoals te zien in tabel 5 is het sturingsmechanisme dat de boventoon voert in het project het netwerkmechanisme. Er werken verschillende publieke en niet-publieke organisaties samen in het project. Tussen deze organisaties is sprake van wederzijdse afhankelijkheid.

‘Kijk, als overheid heb je maar een stukje, iedereen heeft maar een paar puzzelstukken, die moet je bij elkaar zien te leggen’ (Ambtenaar 5).

De provincie werkt met verschillende kennisinstellingen, publieke en niet-publieke organisaties samen in het project. Een deel van deze organisaties werkten al samen in het samenwerkingsverband DAVI. Het argument voor het bijeenbrengen van deze partijen is dat het WEpod-project dankzij de samenwerking tussen deze partijen uitvoerbaar is, want DAVI is het enige consortium dat het experiment vorm kan geven. Daarbij zijn de gemeenten, de RDW en het ministerie betrokken om de WEpod daadwerkelijk op de openbare weg te

kunnen laten rijden. De kennisinstellingen leveren de benodigde kennis aan om het project vorm te geven en dragen bij aan de verdere kennisontwikkeling in het project.

De provincie noemt de vorm van samenwerking een *triple helix* samenwerking (Etzkowitz, 2008, p. 8). Er zitten ook elementen van het hiërarchisch sturingsmechanisme in het project, er is namelijk sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie tussen de provincie Gelderland en de TU Delft.

‘Er zit een soort scheidslijn voor mij tussen de fase waar we nu mee bezig zijn, is eigenlijk nog heel ouderwets in de zin van wij zijn de opdrachtgever, want we betalen bijna alles en zij zijn opdrachtnemer. In die tweede fase willen we veel meer echt *triple helix*’ (Ambtenaar 4).

De provincie hoopt het WEpod-project in een latere fase over te kunnen brengen naar een marktpartij, dan vindt de sturing plaats middels het marktmechanisme.

‘De provincie zal (...) ook tijdens de pilot kijken hoe zij het project kan overdragen aan een partij die geïnteresseerd is in de exploitatie’ (Projectleider van het WEpod-project vanuit de provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 4 oktober 2016).

In de tekstfragmenten is in totaal slechts twaalf keer de rol van de provincie in het netwerk gecodeerd, waarvan tien keer de rol van netwerkmanager is gecodeerd. In het netwerk heeft de provincie de rol van netwerkmanager op zich genomen. De provincie is namelijk de initiator van het project, heeft de verschillende partijen bijeengebracht en heeft een leidende rol in het project.

4.1.6. Beleidsinstrumenten

In het WEpod-project worden verschillende beleidsinstrumenten ingezet en met elkaar gecombineerd. De beleidsinstrumenten zijn geanalyseerd op indicator-niveau, omdat dit een preciezer beeld geeft van de gebruikte beleidsinstrumenten. De meest gecodeerde sturingsinstrumenten in het project zijn financieren, infrastructurele aanpassingen, wetgeving aanpassen, toestemming verlenen en afwijken van de aanbestedingsregels (tabel 6). De meest gecodeerde beleidsinstrumenten zijn allemaal van het *effecting* en verruimende type.

Tabel 6: frequentietabel beleidsinstrumenten WEpod

| Beleidsinstrument | Aantal keer gecodeerd bij ambtelijke respondenten | Aantal keer gecodeerd bij niet-ambtelijke respondenten | Aantal keer gecodeerd in documenten | Totaal aantal keer gecodeerd |
|----------------------------------|---|--|-------------------------------------|------------------------------|
| Financiering | 13 | 1 | 18 | 32 |
| Infrastructurele aanpassingen | 11 | 2 | 8 | 21 |
| Wetgeving aanpassen | 4 | 0 | 15 | 19 |
| Toestemming verlenen | 12 | 0 | 7 | 19 |
| Afwijken van aanbestedingsregels | 0 | 0 | 16 | 16 |

Financiering is het beleidsinstrument dat het meest gecodeerd is in de documenten. In de interviews wordt dit instrument vaker genoemd door ambtenaren dan door niet-ambtelijke respondenten.

Dit beleidsinstrument wordt alleen door de provincie Gelderland ingezet, zij financieren het gehele project voor 3,4 miljoen euro. Aan het begin van het project werd er gesproken over cofinanciering, waarbij het ministerie van Infrastructuur en Milieu een deel van de financiering op zich zou nemen, omdat zij grote ambities heeft op het gebied van zelfrijdend vervoer. Later in het project blijkt dit niet mogelijk te zijn en is de provincie de enige financier. Marktpartijen die betrokken zijn bij het project dragen bij in termen van tijd en capaciteit zonder hier kosten voor te rekenen.

‘De pilot kost totaal 4.722.500,-. Ruim 25% daarvan wordt door derde partijen in geld of tijd gebracht. De restwaarde die we op €1 mln. stellen, zal terugvloeien naar de provincie’ (Cornielje, 2015).

De financiële middelen worden besteed aan de aanschaf en ombouw van de voertuigen, de sensortechnologie, het certificeringsproces, de control room, de projectleiding en ondersteuning, de communicatie, het maken van een reserveringsapp en een oplaadstation.

Het tweede vaak genoemde beleidsinstrument is het doen van infrastructurele aanpassingen. Ambtenaren noemen dit instrument vaker dan niet-ambtelijke respondenten, toch is dit instrument het meest gecodeerde instrument in de interviews met niet-ambtelijke respondenten.

Om de WEpod op de openbare weg te kunnen laten rijden, moeten kleine aanpassingen aan de wegen van de route van de WEpod worden gedaan, zoals het opnieuw afstellen van de stoplichten.

‘En in Ede merk je dus dat ze veel meer (...) hebben moeten doen om bijvoorbeeld de verkeerslichten aan te passen, zorgen dat de communicatie vanuit de verkeerslichten met het voertuig tot stand komt en een paar oversteekplekken die echt wel wat complexer zijn nog wat extra moeten beveiligen om te zorgen dat je daar, ja dat die auto daar niet continu staat te wachten en niet over durft te steken’ (Ambtenaar 5).

Om het testen van zelfrijdende voertuigen mogelijk te maken, moet de huidige wetgeving aangepast worden. Het aanpassen van wetgeving is het derde meest gecodeerde beleidsinstrument. Dit instrument is voornamelijk gecodeerd in de documenten. In de interviews werd dit instrument vaker (vier keer) benoemd door ambtenaren dan door niet-ambtelijke respondenten (één keer).

‘In al die wetgeving zit nog het woord bestuurder. Want er was altijd een mens die het stuur vasthield. En die is ook verantwoordelijk. Dus op ontzettend veel wetgevingsterreinen. En dat zijn er geloof ik iets van tweehonderd verschillende wetten staat gewoon nog iets wat een bestuurder moet of geacht wordt te doen’ (Ambtenaar 2).

Het verlenen van toestemming is nodig om het project daadwerkelijk uit te kunnen voeren. Dit instrument wordt niet genoemd door de niet-ambtelijke respondenten. De toestemming wordt verleend door de gemeenten Ede en Wageningen als wegbeheerders van de wegen waar de WEpod over rijdt. Zij geven toestemming voor het weggebruik door de WEpod. Daarnaast geeft de Rijksdienst voor wegverkeer (RDW) toestemming om de WEpods te mogen testen op de openbare weg. Zij heeft daarom een grote rol bij het verlenen van toestemming.

‘Aan de RDW werd vervolgens de vraag gesteld: ik heb hier een zelfrijdend voertuig, wil je dat beoordelen? Waardoor RDW die helemaal niet gewend is om dat soort voertuigen te beoordelen in een keer moest bedenken: ja, maar wat is het eigenlijk voor soort voertuig? In welke categorie valt het? Het is geen auto, het is geen bus, het is geen brommer. We hebben er eigenlijk nog geen categorie voor’ (Ambtenaar 2).

Zoals uit bovenstaand citaat blijkt, was er nog geen standaardprocedure voor het toestemming verlenen aan een zelfrijdend voertuig zoals de WEpod, maar de RDW heeft alle mogelijke

medewerking verleend om het voertuig goed te keuren. Deze medewerking van de RDW werd toegezegd door de minister van Infrastructuur en Milieu die een koploperspositie voor Nederland op het gebied van zelfrijdend vervoer ambieert.

‘De minister wil een koploperspositie en heeft RDW toegezegd alle mogelijke medewerking te verlenen. Voor RDW is dit ook een innovatie, maar ze willen graag meewerken’ (Cornielje, 2015).

Uit de documenten blijkt dat de provincie Gelderland heeft gekozen om het WEpod-project niet meervoudig aan te besteden. Een argument dat zij hiervoor geeft is dat de resultaten van de pilot niet alleen ten goede komen aan de provincie zelf. Dit is een van de voorwaarden waaronder mag worden afgeweken van de Aanbestedingswet. De resultaten van de pilot worden in dit argument opgevat als de opgedane kennis over zelfrijdend vervoer en aangezien die kennis openbaar is, komt de kennisontwikkeling niet alleen ten goede aan de provincie.

‘Aan de eerste voorwaarde voldoet de pilot, aangezien de resultaten van de pilot niet alleen aan de provincie Gelderland ter beschikking worden gesteld maar ook ten goede komen aan de partijen die verenigd zijn in DAVI en andere geïnteresseerden. Om die reden kan op deze uitzonderingsgrond een beroep worden gedaan’ (Projectleider van het WEpod-project vanuit de provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 4 oktober 2016).

Een ander argument is dat de provincie het WEpod-project wil inzetten voor regionale kennis- en economische ontwikkeling. Zij willen daarom regionale partijen betrekken bij het project.

‘Daar komt bij dat we de pilot in willen zetten als motor voor kennisontwikkeling en regionale ontwikkeling. Aansluiting bij (kennis)organisaties in de regio tot uitgangspunt maken, betekent dat Europese aanbesteding niet mogelijk is’ (Projectleider van het WEpod-project vanuit de provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 4 oktober 2016).

Dit argument lijkt te conflicteren met de gekozen opdrachtnemer, namelijk de TU Delft. In de eerste plaats heeft de provincie de TU Delft opdracht gegeven tot een planstudie. In deze planstudie werden onder andere de mogelijke partijen die de pilot uit zouden kunnen voeren in kaart gebracht. De partijen waarnaar wordt verwezen in een nota voor de gedeputeerde staten (Projectleider van het WEpod-project vanuit de provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 4 oktober 2016) zijn Googlecars, Volvo, andere Europese universiteiten die

zich bezighouden met zelfrijdend vervoer en DAVI. Googlecars en Volvo vielen af, omdat zij niet willen testen in Nederland. Andere Europese universiteiten werden ook niet geschikt bevonden, omdat die universiteiten naar verwachting niet voldoende zouden aansluiten bij de Nederlandse situatie.

Uiteindelijk komt DAVI als enige mogelijke partner uit de bus. DAVI werkt samen met de kennisinstellingen in de regio, dus er is wel sprake van aansluiting bij regionale kennisorganisaties. De argumenten die worden gegeven voor de keuze van DAVI als projectpartner zijn dat DAVI de enige partij in Europa is die een pilot met een zelfrijdend vervoer daadwerkelijk zou kunnen doen en dat DAVI de enige partij is waar de rijksdienst voor wegverkeer bij is aangesloten.

‘Deze samenwerking [met DAVI] is ook de enige waarbij de Rijksdienst voor wegverkeer is aangesloten, een onmisbare partner voor het opstellen van veiligheidsvoorschriften en toestemming voor experimenten op de openbare weg’ (Projectleider van het WEpod-project vanuit de provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 4 oktober 2016)

Dit lijkt echter geen sterk argument voor de keuze voor DAVI. Het is namelijk een kerntaak van de RDW om te bepalen of nieuwe of aangepaste voertuigen mogen worden toegelaten op de openbare weg (RDW, n.d.). Dit doen zij voor de Nederlandse en Europese markt. De RDW zou dus ook betrokken kunnen worden bij het project als de opdrachtnemer een partij is waar zij zelf geen onderdeel van is. Dit is het geval bij de pilot met zelfrijdend vervoer in Appelscha. Hier rijden twee zelfsturende voertuigen van hetzelfde model als de WEpod op de openbare weg. De RDW is bij dit project betrokken, maar DAVI niet (Gemeente Oostelingerwerf, provincie Groningen, provincie Friesland & provincie Drenthe, 2016).

Om risico op bezwaar tegen de opdrachtverlening aan DAVI te verkleinen, heeft de provincie de mededeling dat de opdracht verleend zal worden aan de TU Delft gepubliceerd in het publicatieblad van de Europese Unie. Daarna is vijftien dagen gewacht met het daadwerkelijk sluiten van de overeenkomst. In die vijftien dagen zijn geen bezwaren tegen de opdrachtverlening gemaakt.

4.1.7. Afrondend beeld WEpod-casus

Na analyse van de WEpod-casus is duidelijk geworden dat er voor de provincie Gelderland drie motieven waren voor het ondernemen van het WEpod-project. Het belangrijkste motief is de profilering van de provincie en de Foodvalley dankzij het project. Vanuit dit motief is gekozen om de pilot in de Foodvalley uit te voeren. Het tweede motief is de bijdrage van het project aan de realisatie of borging van een opeenstapeling van verschillende publieke waarden, waarvan kennisontwikkeling de belangrijkste publieke waarde is. Het laatste motief houdt in dat de provincie van mening is dat de markt een dergelijk project op dit moment niet zou kunnen uitvoeren, vanwege de investeringsrisico's van het project.

Het project heeft voornamelijk de vorm van een netwerksamenwerking tussen verschillende overheidslagen, DAVI en kennisinstellingen in de regio. Er is gekozen voor een samenwerking tussen verschillende partijen, omdat de inbreng van al deze partijen nodig was om het project uit te kunnen voeren. Het project is ook deels vormgegeven als een opdrachtverlening aan de TU Delft. De opdracht is enkelvoudig aanbesteed aan het DAVI-consortium van de TU Delft. Hierbij is afgeweken van de aanbestedingsregels, omdat DAVI wordt gezien als de enige mogelijke partner voor een pilot met zelfrijdend vervoer. Doordat DAVI samenwerkt met regionale kennisinstellingen en bedrijven sluit de opdrachtverlening aan DAVI toch aan bij de doelen van regionale economische ontwikkeling en regionale profilering.

De beleidsinstrumenten die gebruikt worden in het project zijn allemaal van het *effecting* en verruimende type. Dit type instrumenten past goed bij een innovatieve pilot, waarin dingen die voorheen niet mogelijk waren, mogelijk gemaakt worden.

4.2. Resultaten Trolley 2.0 casus

Bij het analyseren van deze casus werd duidelijk dat het project uit twee fases bestaat, die deels parallel lopen. De tweede fase staat centraal in deze casus. In deze fase worden onder leiding van het bedrijf Vossloh Kiepe bussen ontwikkeld die zich kunnen opladen aan de bovenleiding en daardoor deels bovenleidingloos kunnen rijden, dit wordt *in-motion charging* genoemd. Tevens wordt een toepassing ontwikkeld waarbij de laadinfrastructuur van de trolleys gebruikt worden om elektrische auto's op te laden, de zogenaamde *smart-grid* toepassing. Deze fase van het Trolley 2.0-project heeft de naam E-bus 2020 en wordt

grotendeels gefinancierd middels een Interreg subsidie. Dit is een Europese subsidieregeling voor innovatiekracht en een beter milieu (RVO, n.d.).

4.2.1. De eerste fase van het Trolley 2.0 project: het ontwikkelen van een prototype

Voor een beter begrip van de motieven en de vormgeving van deze tweede fase is het belangrijk om het verloop van de eerste fase te beschrijven. Deze reconstructie is voornamelijk gebaseerd op openbare documenten van de gemeente Arnhem en in mindere mate op documenten die middels persoonlijke communicatie aan de onderzoeker verstrekt zijn. Er is geen toegang gezocht tot interne stukken van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Arnhem.

In de eerste fase ontstond het idee voor een trolley die een stuk zonder bovenleiding kan rijden. Men wilde namelijk een trolleyverbinding tussen Huissen en Arnhem ontwikkelen, maar er was te weinig politiek draagvlak om deze verbinding te realiseren. De reden hiervoor was weerstand tegen de daadwerkelijke bovenleidingen en de bovenleidingmasten. Men kwam op het idee om een trolley te ontwikkelen die een stuk zonder bovenleiding kan rijden, maar dit idee leek toentertijd nog niet technisch haalbaar.

‘Besluit 3: Gelet op het experimentele karakter en de daaraan verbonden risico’s, op de verbinding Arnhem Noord (NOM) – Huissen af te zien van hybride exploitatie’ (Stadsregio Arnhem Nijmegen, 2012).

In 2014 is de techniek echter zover gevorderd dat het Arnhemse bedrijf EL-KW verwacht dat zij in staat zijn om een prototype te bouwen van een trolley die tien kilometer zonder bovenleiding kan rijden. In november 2014 verleent de Stadsregio Arnhem-Nijmegen subsidie aan EL-KW voor het bouwen van een prototype en in december 2014 volgt ook de subsidieverlening van de gemeente Arnhem (Lauriks, 2014; Dijkstra, 2014). In totaal krijgt EL-KW 200.000 euro subsidie. Volgens de subsidievoorwaarden van de gemeente Arnhem is EL-KW verantwoordelijk voor het bereiken van overeenstemming met de vervoerder Hermes over het gebruik van de trolleyinfrastructuur in Arnhem, de koop van twee bussen en de inzet van een buschauffeur. De deadline voor het leveren van het prototype is 1 december 2015. In de subsidievoorwaarden- of verplichtingen wordt niet gerept over het aanvragen van een subsidie van de provincie Gelderland. Terwijl het ontbreken van subsidie vanuit de provincie

Gelderland later in deze fase van het project reden is voor het opschorten van het tweede deel van de subsidie van de gemeente Arnhem.

Voor de bouw van het prototype zijn drie verschillende projectplannen gemaakt, één projectplan van de gemeente Arnhem (Vakgroep Mobiliteit, 2014) en twee projectplannen van EL-KW, een Engelse (EL-KW B.V., 2015b) en Nederlandse versie (EL-KW B.V. 2015a). De projectplannen verschillen op twee vlakken, ten eerste in de tijdsplanning van het project. Volgens het projectplan van de gemeente Arnhem zal de ontwikkeling van het prototype duren van januari 2015 tot december 2015, terwijl het bouwen van het prototype volgens de projectplannen van EL-KW achttien maanden zal duren. De deadline die is gesteld door de gemeente Arnhem en de Stadsregio wordt aangehouden, hoewel deze deadline volgens de planning van EL-KW niet haalbaar is.

Ten tweede verschillen de projectkosten en hun dekking volgens de verschillende projectplannen. Volgens het projectplan van de gemeente Arnhem kost het totale project 1.200.000 euro. Deze kosten worden gedekt door bijdragen van de gemeente Arnhem (40.000 euro), van de Stadsregio Arnhem-Nijmegen (160.000 euro), van de provincie Gelderland (500.000 euro) en van het bedrijfsleven (500.000). In de Engelse versie van het projectplan van EL-KW worden dezelfde projectkosten genoemd, maar is de uitkomst bij het optellen van de verschillende bijdragen veel hoger dan de kosten van het project. Volgens dit projectplan draagt EL-KW namelijk zelf 500.000 euro bij, de provincie Gelderland 500.000 euro, de gemeente Arnhem 200.000 euro en moet daarbij nog 1.800.000 euro aan externe financiering worden gevonden. In het projectplan wordt niet duidelijk waar die 1,8 miljoen euro aan besteed zou moeten worden. In de Nederlandse versie van het projectplan van EL-KW zijn de totale projectkosten hoger dan de projectkosten volgens de gemeente Arnhem, die zijn hier namelijk 1.367.000 euro. Volgens deze versie levert EL-KW zelf geen financiële bijdrage, is de bijdrage van de gemeente Arnhem en de Stadsregio tezamen 200.000 euro, draagt de provincie Gelderland 588.000 euro bij en wordt de resterende 588.000 euro bijgedragen door een bedrijf dat elektrische en hybride aandrijfsystemen ontwikkeld.

De tijdsplanningen, projectkosten en financiering lopen dus uiteen in de verschillende projectplannen. Er wordt niet duidelijk gemaakt welk projectplan leidend is bij de ontwikkeling van het prototype. Hierdoor is niet helder wanneer het prototype klaar zou moeten zijn, hoeveel de ontwikkeling van het prototype gaat kosten en welke organisaties verantwoordelijk zijn voor het dekken van die kosten.

Eind maart 2015 wordt duidelijk dat de provincie Gelderland geen 500.000 euro subsidie zal verlenen voor de ontwikkeling van het prototype. De gemeente Arnhem maakt zich zorgen over de realiseerbaarheid van het project zonder voldoende financiering. Daarom schort zij het tweede deel van de subsidie (50.000 euro) op tot zij ervan verzekerd is dat EL-KW actie onderneemt om voldoende dekking te realiseren (Lauriks, 2015b). In de brief van de gemeente naar EL-KW staat dat de gemeente Arnhem ervan uitgaat dat de deadline voor het opleveren van het prototype niet in gevaar komt, maar wellicht had de gemeente Arnhem op dit moment kunnen signaleren dat het ontbreken van financiering gevolgen zou kunnen hebben voor het verdere verloop van het project.

Het jaarverslag van de gemeente Arnhem van 2014 (Gemeente Arnhem, 2015b) wordt in april 2015 besproken in de gemeenteraad van Arnhem. In dit jaarverslag wordt voor het eerst gesproken over het E-bus 2020 project. Vanaf dit moment begint een parallel traject te lopen voor de ontwikkeling van een trolley die gedeeltelijk zonder bovenleiding kan rijden. De gemeenteraad en de auditcommissie stellen geen vragen over de parallelle trajecten.

‘Er is gewerkt aan het moderniseren van trolleytechniek: Trolley 2.0. Uitwerking in 3 projecten:

- E-bus 2020, een Europees project met partners uit Nordrhein-Westfalen
- Prototype trolley 2.0 + Elektrisch Vervoerscentrum IndustriePark Kleefse Waard
- Dubbelgelede trolley op de (bus-)Valleilijn als vervolg op de (trein-)Valleilijn’

(Gemeente Arnhem, 2015b, p. 61).

Uit een brief van EL-KW aan de gemeente Arnhem van 2 november 2015 (Geurts & Van Kalleveen, 2015) blijkt dat de gemeente Arnhem de opgeschorte subsidie toch heeft verleend aan EL-KW. EL-KW bericht dat zij er alles aan zal doen om zo snel mogelijk beschikking te hebben over het voertuig. EL-KW lijkt hier vertrouwen te hebben in een goede afsluiting van het project, terwijl anderhalve maand later de subsidie aan EL-KW zal worden ingetrokken.

Op 26 november 2015 vraagt Vossloh Kiepe, de *leadpartner* van het E-bus 2020 project, de Interreg-subsidie aan. In dit project worden twee testvoertuigen gebouwd en getest, wordt het mogelijk gemaakt om de totale vloot om te zetten in volledig elektrische voertuigen en wordt een *smart-grid* toepassing ontwikkelt (Projectleider van het Trolley 2.0-project vanuit de

gemeente Arnhem, persoonlijke communicatie, 18 oktober 2016). De doelstellingen van dit project zijn dus breder dan het ontwikkelen van een trolleyverbinding naar Huissen. Dit was de oorspronkelijke reden om een trolley te ontwikkelen die gedeeltelijk zonder bovenleiding kan rijden. De geplande projectkosten zijn ruim 8,6 miljoen euro en de geplande looptijd van het project is vier jaar.

Op 22 december 2015 wordt de subsidie aan EL-KW ingetrokken, omdat zij niet aan de subsidievoorwaarden hebben voldaan (Lauriks, 2015a). Hiermee komt een einde aan de ontwikkeling van het prototype trolley 2.0 door EL-KW. Uit de onderzochte documenten is niet op te maken of er tussentijds overleg is gepleegd met EL-KW over het besluit om de subsidie in te trekken.

Het college van B en W informeert de gemeenteraad in januari 2016 middels een raadskamerbrief over de stand van zaken rondom trolley 2.0 (College van burgemeester en wethouders, 2016b). De nadruk in deze brief ligt op het E-bus 2020 project. Er wordt één alinea gewijd aan de mislukte pilot. Deze brief, en met name de alinea over het mislukte prototype, leidt tot vragen bij de gemeenteraad. Enkele partijen dienen een agenderingsverzoek in.

In maart 2016 worden de gebeurtenissen in het trolley 2.0 project besproken in de gemeenteraad. Dit is het moment dat bovenstaande informatie verstrekt wordt aan de gemeenteraad. Dit is bijna een jaar na het opschorten van de subsidie aan EL-KW en meer dan twee maanden na het terugtrekken van de subsidie. Kijkend naar de periodes tussen de ontwikkelingen die leidden tot het mislukken van het prototype en het moment van informatievoorziening ontstaat een beeld van een niet-optimale informatievoorziening van het college naar de raad. Het verloop van het project zou transparanter zijn geweest als de gemeenteraad eerder was geïnformeerd de loop van de ontwikkeling van het prototype en over de kans op mislukking van het project.

De gemeenteraad uit veel kritiek op het handelen van de gemeente Arnhem tegenover EL-KW en neemt een motie aan waarin de verantwoordelijke wethouder verzocht wordt om in constructief overleg te treden met EL-KW om het pilotproject af te ronden (Gemeenteraad, 2016). De wethouder heeft een mail naar de gemeenteraad gestuurd waarin staat dat hij het initiatief heeft genomen om in overleg te treden met EL-KW (Mink, n.d.). Deze mail heeft geen datum, maar verwijst naar de bespreking van de kwestie in de gemeenteraad. De wethouder heeft het initiatief voor een gesprek met EL-KW dus genomen na de bespreking in

de gemeenteraad en dus ook na het stopzetten van de subsidie. Er zijn geen documenten gevonden waaruit blijkt dat hij reeds voor het stopzetten van de subsidie contact heeft gezocht met EL-KW.

Uit een brief aan de gemeenteraad van 22 november 2016 blijkt dat de gemeente de terugvordering van de subsidie stil wilde zetten mits EL-KW de gemaakte kosten zou onderbouwen. Het bedrijf vond dit voorstel echter niet acceptabel. De terugvordering is nu in handen van een incassobureau (College van burgemeester en wethouders, 2016a).

4.2.2. De tweede fase van het Trolley 2.0-project: het E-bus 2020 project

Zoals eerder gesteld staat de tweede fase van het Trolley 2.0-project, ofwel het E-bus 2020 project, centraal in deze casus. De twee aspecten van dit project, *in-motion charging* en *smart-grid* worden in de resultaten waar mogelijk apart behandeld. De tekstfragmenten die specifiek over een van de componenten gaan zijn als zodanig gecodeerd. Vervolgens is gekeken of er in die fragmenten de andere codes voorkomen. Op deze wijze konden patronen worden gevonden tussen de onderdelen van het project en de daarbij behorende dimensies en indicatoren.

4.2.3. Publieke waarden

Het Trolley 2.0-project vindt haar oorsprong in de doelstelling voor openbaar vervoer in de ov-visie van de gemeente Arnhem (gemeente Arnhem, 2013). Deze doelstelling luidt als volgt:

‘Het in stand houden van betaalbaar en kwalitatief goed openbaar vervoer en doorgroeien naar een emissieloos openbaar vervoer’ (gemeente Arnhem, 2013).

Deze doelstelling verwijst naar het borgen van een aantal publieke waarden. In de onderstaande tabel (tabel 7) staan de meest gecodeerde publieke waarden.

Tabel 7: frequentietabel publieke waarden trolley 2.0

| Publieke waarde | Aantal keer gecodeerd bij ambtelijke respondenten | Aantal keer gecodeerd bij niet-ambtelijke respondenten | Aantal keer gecodeerd in documenten | Totaal aantal keer gecodeerd |
|-------------------------------|---|--|-------------------------------------|------------------------------|
| Duurzaamheid | 17 | 11 | 32 | 60 |
| Mobiliteit | 7 | 0 | 22 | 29 |
| Economische ontwikkeling | 7 | 3 | 17 | 27 |
| Houdbaarheid openbaar vervoer | 6 | 0 | 21 | 27 |
| Innovatie | 6 | 1 | 16 | 23 |

Duurzaamheid is de meest gecodeerde publieke waarde in dit project. Deze waarde komt in zowel de interviews als in de documenten het meest naar voren. Ambtelijke respondenten noemen deze waarde vaker dan niet-ambtelijke respondenten.

Duurzaamheid heeft hier met name betrekking op het verminderen van uitstoot van broeikasgassen. De openbaarvervoersconcessie Arnhem-Nijmegen die verleend is aan Connexxion is de schoonste in Nederland en de gemeente Arnhem streeft naar een volledig emissieloos openbaar vervoer. De gemeente wil de reikwijdte van haar trolley netwerk uitbreiden, zodat er minder gasbussen nodig zijn. De elektrisch aangedreven trolleys hebben namelijk geen uitstoot en gasbussen wel.

‘Nou, het is een vorm van elektrisch vervoer en de gemeente Arnhem wilde dat graag verder uitbouwen. Weet je wel, het is gewoon een interessant net. Elektrisch vervoer is duurzaam. Zeg maar, de voeding, de stroom, die komt ergens uit Noorwegen, dat is groene stroom. Dus je hebt een geweldig voordeel met emissies, want die emissies bestaan in feite niet’ (Ambtenaar 1).

Bovendien is het dankzij de *smart-grid* toepassing mogelijk om de energie die nodig is voor de bovenleidingen en de energie die vrijkomt bij het remmen van de bussen beter te benutten.

‘Er zit een tweede onderdeel in, in dat project E-bus 2020. En dat is het smart trolley grid. Dat we dus de trolleybovenleiding gebruiken voor het opladen van elektrische auto’s. Je kunt, er zit zoveel spanning op. De bus rijdt even voorbij en die is weer weg, terwijl er wel spanning opstaat. Dus je kunt sowieso die spanning gebruiken voor het opladen van elektrische auto’s, maar je kunt ook de remenergie van de trolleybussen [gebruiken]’ (ambtenaar 7).

De publieke waarde die na duurzaamheid het meest voorkomt is mobiliteit. Deze waarde is met name gecodeerd in de documenten. De niet-ambtelijke respondent heeft deze waarde niet genoemd in het interview, de ambtelijke respondenten noemden deze waarde wel.

Met mobiliteit wordt met name bereikbaarheid bedoeld. De bereikbaarheid van omliggende dorpen wordt verbeterd als trolleybussen in het buitengebied van Arnhem zonder bovenleiding kunnen rijden.

‘Met dit project wordt beoogd om de actieradius van ons hoogwaardige stedelijke ov-netwerk te vergroten: een trolley 2.0-bus laadt op tijdens het rijden onder de bovenleiding en kan op de accu doorrijden naar regionale bestemmingen binnen 5 à 10 kilometer. Met Trolley 2.0 ontstaat er een agglomeratienetwerk (Sternet Arnhem), waardoor Arnhem en omliggende plaatsen goed worden verbonden’ (Gemeente Arnhem, 2015a).

Economische ontwikkeling is 27 keer gecodeerd, voornamelijk in de documenten. Ambtenaren en niet-ambtelijke respondenten noemden deze waarde wel in de interviews, ambtenaren vaker (7 keer) dan niet-ambtenaren (3 keer). Economische ontwikkeling wordt door de gemeente Arnhem vooral als een bijvangst gezien.

‘Het hogere doel is dat je openbaar vervoer toekomst vast maken (...) en die bijvangsten zijn inderdaad het verbeteren van de economie van Arnhem en dat is natuurlijk alleen maar versterking van het project’ (Ambtenaar 3).

De economische ontwikkeling komt met name tot stand door de bijdrage van het project aan de werkgelegenheid in de regio's waarin aan het project wordt gewerkt. Die bijdrage aan de werkgelegenheid in de Euregio Rijn-Waal is een criterium van de aangevraagde Interreg subsidie

‘Het project zorgt voor gekwalificeerde werkgelegenheid in bedrijven in de grensregio’ (Projectleider van het Trolley 2.0-project vanuit de gemeente Arnhem, persoonlijke communicatie, 18 oktober 2016)

De publieke waarde houdbaarheid van het openbaar vervoer is 27 keer gecodeerd. In het interview met de niet-ambtelijke respondent is deze waarde niet naar voren gekomen, maar in de interviews met ambtenaren wel (zes keer). De houdbaarheid van het openbaar vervoer wordt voornamelijk genoemd in documenten.

Deze waarde komt samen met duurzaamheid het sterkst naar voren in de Arnhemse doelstelling voor openbaar vervoer. Het Trolley 2.0-project is een manier om om te gaan met nieuwe uitdagingen voor het openbaar vervoer, zoals een kleiner budget en een grotere vraag wegens de decentralisatie van de zorgtaken naar de gemeenten.

‘Door trolleybussen zonder bovenleiding in te zetten op trajecten waar nu een gasbus rijdt, kan het aantal gasbussen verminderd worden. Hierdoor kunnen we een efficiëntie realiseren waarmee we de landelijke bezuinigingen opvangen. Naast een daling van het beschikbare exploitatiebudget zal de vraag naar openbaar vervoer wel toenemen. Door de decentralisatie van zorgtaken naar gemeenten is het noodzakelijk dat zorgbehoefigen langer zelfstandig blijven wonen. Hierdoor neemt de vraag naar openbaar vervoer toe. (...) Deze ontwikkelingen maken het noodzakelijk om op korte termijn te investeren in ontwikkelingen die op deze trends inspelen’ (gemeente Arnhem, 2015a).

De argumenten van dalende budgetten en stijgende vraag heeft in deze casus vooral betrekking op het bovenleidingloos rijden en minder op de *smart-grid* component. Het rijden zonder bovenleiding bespaart installatie- en onderhoudskosten en vergroot het bereik van het trolley netwerk. De *smart-grid* toepassing levert geen kostenbesparing op, deze toepassing draagt met name bij aan efficiënter energiegebruik.

De vijfde meest gecodeerde publieke waarde is innovatie. Deze waarde wordt vaker genoemd door ambtenaren (zes keer) dan door de niet-ambtelijke respondent (één keer). Deze waarde komt vooral voor in de documenten.

Het Trolley 2.0-project gaat met technische innovatie gepaard. Deze innovaties zijn een middel om de andere publieke waarden zoals duurzaamheid en houdbaarheid van het openbaar vervoer te realiseren.

‘Het primaire doel van Trolley 2.0 is om de trolleytechniek te innoveren en daarmee het voorzieningenniveau van het openbaar vervoer in stad en regio in stand te houden en te verduurzamen’ (College van burgemeester en wethouders, 2016b).

4.2.4. Additionaliteit

Het concept additionaliteit is slechts twaalf keer gecodeerd in de tekstfragmenten. Uit deze tekstfragmenten kwam naar voren dat het overheidsingrijpen wel additioneel is, omdat het netwerk van de gemeente en de subsidies vanuit verschillende overheidslagen nodig waren om het project op dit moment te realiseren.

4.2.5. Effectiviteitscriteria

Tabel 8: frequentietabel effectiviteitscriteria trolley 2.0

| Effectiviteitscriterium | Aantal keer gecodeerd bij ambtelijke respondenten | Aantal keer gecodeerd bij niet-ambtelijke respondenten | Aantal keer gecodeerd in documenten | Totaal aantal keer gecodeerd |
|---|---|--|-------------------------------------|------------------------------|
| Doelmatigheid | 6 | 2 | 26 | 34 |
| Verwachte bijdrage aan realisatie beleidsdoelen | 0 | 0 | 20 | 20 |
| Uitvoerbaarheid | 2 | 1 | 16 | 19 |
| Aanvaardbaarheid | 7 | 0 | 8 | 15 |

Het vaakst gecodeerde effectiviteitscriterium is doelmatigheid (tabel 8). Doelmatigheid is het effectiviteitscriterium dat het meest voorkomt in de documenten. In de interviews werd het vaker genoemd door ambtenaren (zes keer) dan door de niet-ambtelijke respondent (twee keer).

Dit effectiviteitscriterium heeft met name betrekking op het *in-motion charging* aspect. In tekstfragmenten die specifiek over *smart-grid* gaan, komt dit criterium niet naar voren. Vanwege de stijgende vraag en dalende budgetten is de gemeente op zoek naar een meer kostenefficiënte openbaarvervoersoplossing. De trolley 2.0 is een dergelijke oplossing.

‘Doordat gedeeltelijk geen bovenleidingen zijn vereist, kunnen kosten worden bespaard. In totaal zijn ca. 50% minder bovenleidingen nodig. Dure kruisingen, wissels en bochten vervallen. Het aantal onderstations kan worden beperkt. In totaal kunnen de kosten worden gereduceerd tot 35%’ (Projectleider van het Trolley 2.0-project vanuit de gemeente Arnhem, persoonlijke communicatie, 18 oktober 2016).

De verwachte bijdrage aan de realisatie van beleidsdoelen is twintig keer gecodeerd (tabel 8), dit criterium kwam alleen voor in de documenten. Het Trolley 2.0-project is een middel om het doel van het openbaarvervoersbeleid van de gemeente Arnhem te behalen. Bovendien draagt het project naar verwachting bij aan het behalen van de doelen van het beleid rondom energietransitie. Ook dit effectiviteitscriterium heeft alleen betrekking op het *in-motion charging* aspect of op het project als geheel.

‘Het doel van Trolley 2.0 is om de trolleytechniek te moderniseren en daarmee het voorzieningenniveau van het openbaar vervoer in de stad en regio in stand te houden’ (gemeente Arnhem, 2015a).

Het effectiviteitscriterium uitvoerbaarheid is negentien keer gecodeerd, waarvan zestien keer in de documenten. De ambtelijke respondenten noemden dit criterium twee keer en de niet-ambtelijke respondent noemde dit criterium een keer.

Een onderdeel van het Trolley 2.0-project is onderzoeken of het voor de gemeente Arnhem haalbaar is om de gehele trolleyvloot om te zetten naar trolleys die gedeeltelijk zonder bovenleiding kunnen rijden. Ook dit criterium komt niet naar voren in tekstfragmenten die specifiek over *smart-grid* gaan.

‘Het onderzoek heeft tot doel om feiten te analyseren uit het inzetten van verschillende voertuigtechnieken in een dienstregeling. Hiermee wordt voor de gemeente Arnhem de haalbaarheid duidelijk van een volledige transitie van de bestaande trolleyvloot (gemeente Arnhem, 2015a).

Het criterium aanvaardbaarheid is vijftien keer gecodeerd, waarvan zeven keer in de interviews met ambtenaren en acht keer in de documenten. Dit criterium heeft met name betrekking op de wenselijkheid van het innoveren van de trolleytechniek. Het trolley netwerk is erg belangrijk voor de gemeente Arnhem en zij wil graag meer ervaring opdoen met het gedeeltelijk rijden zonder bovenleiding.

4.2.6. Samenwerking tussen verschillende partijen

Tabel 9: frequentietabel sturingsmechanismen trolley 2.0

| Sturingsmechanisme | Aantal keer gecodeerd bij ambtelijke respondenten | Aantal keer gecodeerd bij niet-ambtelijke respondenten | Aantal keer gecodeerd in documenten | Aantal keer gecodeerd |
|--------------------|---|--|-------------------------------------|-----------------------|
| Netwerkmecanisme | 5 | 4 | 14 | 23 |
| Marktmechanisme | 5 | 4 | 7 | 16 |

In het Trolley 2.0-project werken verschillende Nederlandse en Duitse overheidsorganisaties, bedrijven en kennisinstellingen samen. Er is dus sprake van een grensoverschrijdende netwerksamenwerking. De gemeente Arnhem noemt deze samenwerking een *triple helix* samenwerking (Etzkowitz, 2008, p. 8).

‘De ontwikkeling van Trolley 2.0 is een Triple Helix samenwerking tussen 12 Nederlandse en Duitse bedrijven, overheden en kennisinstellingen. Waaronder Euregio, HAN, Oberhausen (D), Solingen (D), GVB Amsterdam en RIGA (LT)’ (Gemeente Arnhem, Projectleider van het Trolley 2.0-project vanuit de gemeente Arnhem, persoonlijke communicatie, 18 oktober 2016).

Het bedrijf Vossloh Kiepe is de netwerkmanager. Dit Duitse electronicabedrijf wordt de *leadpartner* genoemd in de documenten en interviews. Het bedrijf trekt het project en doet de subsidieaanvragen.

‘Het project wordt getrokken door de leadpartner: ‘Vossloh Kiepe’, een groot electronicabedrijf uit Düsseldorf’ (gemeente Arnhem, 2016).

Het management van het netwerk is bij een bedrijf neergelegd. Volgens subsidieregels van Interreg mag een bedrijf het project trekken en de subsidieontvanger zijn (Interreg Deutschland-Nederland, 2016).

‘En toen kwam 5a, de vijfde tranche en daar werd eigenlijk helemaal omgegooid. Daarin werd gezegd, de overheid is faciliterend. Het initiatief en de lead moet vooral bij het bedrijfsleven komen te liggen. En het is eigenlijk gewoon heel praktisch, pragmatisch en we lieten ons gewoon leiden door de subsidieverordeningen’ (Ambtenaar 3).

De rol die de gemeente Arnhem in deze netwerksamenwerking op zich neemt is die van *launching customer*. Ze is vanaf het begin betrokken bij de ontwikkeling van de Trolley 2.0. De gemeente heeft een visie op openbaar vervoer en faciliteert de ontwikkelingen in het bedrijfsleven.

‘In dit geval ook omdat de overheid *launching customer* is en ambitie heeft, wordt je daar ook trekker en verbinder en facilitator’ (Ambtenaar 8).

Het netwerkmechanisme wordt in dit project gecombineerd met het marktmechanisme. De provincie Gelderland verleent de openbaarvervoerconcessie aan het bedrijf met het beste aanbod. Zo wordt concurrentie tussen marktpartijen gecreëerd.

Ambtenaren noemden het marktmechanisme en het netwerkmechanisme even vaak (vijf keer) in de interviews en ook de niet-ambtelijke respondent noemde beide mechanismen even vaak (vier keer). Het netwerkmechanisme kwam vaker (veertien keer) voor in de documenten dan het marktmechanisme (zeven keer).

4.2.7. Beleidsinstrumenten

De beleidsinstrumenten die het meest gecodeerd zijn, zijn subsidie verkrijgen en concessie verlenen (tabel 10), deze instrumenten zijn van het *effecting* en verruimende type. Beide instrumenten zijn in totaal even vaak gecodeerd. Het instrument subsidie verkrijgen werd ongeveer even vaak genoemd door ambtenaren (zes keer) als door de niet-ambtelijke respondent (vijf keer). Het instrument concessie verlenen werd vaker genoemd door ambtenaren (tien keer) dan door de niet-ambtelijke respondent (zes keer).

Tabel 10: frequentietabel beleidsinstrumenten trolley 2.0

| Beleidsinstrument | Aantal keer gecodeerd bij ambtelijke respondenten | Aantal keer gecodeerd bij niet-ambtelijke respondenten | Aantal keer gecodeerd in documenten | Totaal aantal keer gecodeerd |
|---------------------|---|--|-------------------------------------|------------------------------|
| Subsidie verkrijgen | 6 | 5 | 13 | 24 |
| Concessie verlenen | 10 | 6 | 8 | 24 |

De *leadpartner* Vosloh Kiepe is de subsidieaanvrager van het Trolley 2.0-project. Er is subsidie aangevraagd bij de Euregio RijnWaal (de Interreg subsidie), bij de Rijksoverheid, bij de provincie Gelderland en bij de gemeente Arnhem. Uit de verkregen documenten en

interviews valt op te maken dat de Interreg subsidie en de subsidie vanuit de gemeente Arnhem verleend zijn. De financiering van het project komt naast subsidies ook voort uit cofinanciering door de projectpartners. De Interreg subsidie was nodig om de begroting van het project rond te maken en dus om het project te kunnen realiseren.

‘30 juni hebben wij subsidie gekregen van Brussel en gisteren hebben we dan de eerste projectmeeting gehad. Dus dat is een project wat nu echt gaat starten’ (Ambtenaar 3)

Het tweede belangrijke beleidsinstrument is de concessieverlening. De provincie Gelderland verleent de openbaarvervoerconcessies. De huidige concessie loopt tot 2023 en is verleend aan Connexxion. De respondenten gaven aan dat de overheid door middel van de concessieverlening kan sturen op het borgen van bepaalde publieke waarden.

‘Het is nog niet te betalen voor een doorsnee bedrijf, dus je hebt als overheid heb je een grote ov-concessie, daar kun je mee sturen in de maatschappij. Waarin je zegt van als we dat toch moeten doen, laten wij dan dat stapje meer doen als *launching customer*, op weg naar meer duurzaamheid maar ook naar meer innovatie’ (Ambtenaar 8)

Met het Trolley 2.0-project speelt Connexxion nu al in op de concessieverlening in 2023, waarin hogere eisen aan duurzaamheid zullen worden gesteld.

‘Ja, maar voor Connexxion is het natuurlijk ook goed, er komen een heleboel aanbestedingen. Al die aanbestedingen moeten zero-emmissie (...). Dus ja, dan kun je beter nu al zeggen van we krijgen nu subsidie, we gaan dat mooi testen’ (Manager infrastructuur en bovenleiding Connexxion).

De provincie Gelderland dient te waarborgen dat de volgende concessieverlening eerlijk verloopt, dus zonder dat Connexxion voordeel ondervindt van de reeds aangeschafte trolley 2.0-vloot. Dit doet zij door de vloot te verkopen aan de nieuwe partij die de concessie wint.

‘Connexxion zal die bussen niet willen houden, want zij hebben daar niks aan. Dus doorgaans wordt er dan in het bestek (...) afgesproken dat de volgende winnaar de bussen overneemt. Dan tegen bepaalde prijzen enzo. Dus het enige wat Connexxion misschien als voordeel zou kunnen hebben, is dat zij meer bekend zijn met de techniek’ (Ambtenaar 9).

4.2.8. Afrondend beeld trolley 2.0-casus

Het trolley 2.0-project bestaat uit twee fases. Het doel van de eerste fase was het bouwen van een prototype Trolley 2.0, die tien kilometer zonder bovenleiding kan rijden. Deze fase ging gepaard met onduidelijkheid over de financiële dekking en over de looptijd van het project. Naar aanleiding van onderzoek naar openbare documenten van de gemeente Arnhem kan gesteld worden dat deze onduidelijkheid voortkwam uit het ontbreken van één leidend projectplan en het ontbreken van subsidievoorwaarden over cofinanciering.

De informatievoorziening over het ontwikkelen van het prototype is niet optimaal geweest. De gemeenteraad werd een maand na het stopzetten van de subsidie geïnformeerd over het mislukken van het prototype en werd niet tussentijds geïnformeerd over de voortgang in de ontwikkeling van het prototype.

Ook het contact tussen de gemeente Arnhem en EL-KW lijkt niet optimaal te zijn geweest tijdens de ontwikkeling van het prototype. De gemeente Arnhem had naar aanleiding van het projectplan van EL-KW in januari 2015 kunnen weten dat de gestelde deadline niet haalbaar was. Bovendien had ze in maart 2015, toen bleek dat er nog geen cofinanciering voor het prototype was, kunnen signaleren dat de deadline in gevaar zou kunnen komen. De gemeente Arnhem had tevens op de hoogte moeten zijn van het feit dat EL-KW niet in staat was om aan de andere subsidievoorwaarden te voldoen. Uit de openbare documenten komt niet naar voren dat er overleg is geweest tussen EL-KW en de verantwoordelijk wethouder over deze kwesties of dat er gezamenlijk gezocht is naar een oplossing. De wethouder neemt initiatief tot overleg als de subsidie reeds is stopgezet.

Gedurende de fase van de prototype-ontwikkeling werd een parallel traject gestart, het E-bus 2020-project. Hierin worden twee trolley 2.0-prototypes, een *in-motion charging* systeem en een *smart-grid* toepassing ontwikkeld. De doelstellingen van dit traject zijn breder dan die van het oorspronkelijke trolley 2.0 project. Het is onduidelijk of de gemeenteraad voldoende op de hoogte was van de doelverschuiving in het trolley 2.0 project.

Het E-bus 2020-project bestaat uit twee componenten, namelijk *in-motion charging* en *smart-grid*. Het motief voor het ondernemen van het project komt vooral voort uit het borgen en realiseren van publieke waarden, waarbij duurzaamheid de belangrijkste publieke waarde is.

Het project heeft de vorm van een *triple helix* samenwerking (Etzkowitz, 2008, p. 8) met het bedrijf dat de trolleys ontwikkelt als *leadpartner*. De gemeente Arnhem heeft een rol als

launching customer aangenomen. Zij is betrokken bij het gehele ontwikkeltraject van de bussen die gedeeltelijk zonder bovenleiding kunnen rijden en bij de ontwikkeling van het *smart-grid* systeem.

De belangrijkste beleidsinstrumenten zijn het verkrijgen van subsidie en het verlenen van de concessie. Voor het project is een Interreg subsidie verkregen vanuit de Euregio Rijn-Waal. Volgens de subsidiecriteria mag een bedrijf de leider van het project zijn, in dit project is het bedrijf Vossloh Kiepe de *leadpartner*. Het project moet volgens de subsidievoorwaarden bijdragen aan de werkgelegenheid in de Euregio Rijn-Waal. De bijdrage aan de werkgelegenheid komt tot stand middels het vormen van een samenwerking tussen verschillende bedrijven in de Euregio.

De concessie is door de provincie Gelderland aan Connexxion verleend. Met de concessieverlening kunnen eisen aan bijvoorbeeld duurzaamheid gesteld worden, zodat deze publieke waarde gewaarborgd wordt.

Wat opvalt in deze casus is dat de effectiviteitscriteria die het meest naar voren komen geen betrekking hebben op de *smart-grid* component. De criteria komen alleen naar voren in tekstfragmenten die over *in-motion charging* of het project als geheel gaan. Bij het criterium doelmatigheid zou de verklaring hiervoor kunnen zijn dat het *smart-grid* aspect niet te maken heeft met kostenbesparing of met kostenefficiëntie.

Het *in-motion charging* onderdeel van het Trolley 2.0-project draagt naar verwachting bij aan het behalen van de beleidsdoelen rondom openbaar vervoer en energietransitie. Het *smart-grid* systeem lijkt niet zozeer te passen bij de doelstellingen voor openbaar vervoer van de gemeente Arnhem, het systeem wordt namelijk gebruikt voor het opladen van allerlei elektrische voertuigen. Het *smart-grid* aspect heeft betrekking op het beter gebruiken van energie. Daarom zou men verwachten dat er vaker gewezen zou worden op de bijdrage van het *smart-grid* systeem aan de beleidsdoelen rondom energietransitie.

4.3. Vergelijking tussen de cases

Bij vergelijking van de resultaten van de twee onderzochte projecten zijn drie overeenkomsten en vier verschillen gevonden. Ten eerste komen de publieke waarden die van belang zijn in de projecten overeen, want in beide projecten spelen duurzaamheid, mobiliteit,

economische ontwikkeling en de houdbaarheid van het openbaar vervoer een belangrijke rol. Ten tweede is er in beide projecten sprake van een netwerksamenwerking, de provincie Gelderland en de gemeente Arnhem beschrijven hun projecten namelijk allebei als een *triple helix* samenwerking (Etzkowitz, 2008, p. 8). Ten slotte komen de typen beleidsinstrumenten overeen, want in beide cases zijn de belangrijkste beleidsinstrumenten van het *effecting*-verruimende type.

Van de vier verschillen tussen de projecten hebben twee verschillen betrekking op de motieven voor het ondernemen van de projecten. Ten eerste speelt additionaliteit in het WEpod-project een grotere rol dan in het Trolley 2.0-project. De provincie Gelderland benoemt namelijk vaker dan de gemeente Arnhem dat zij van mening is dat het project zonder overheidsingrijpen op dit moment niet van de grond zou komen. Ten tweede speelt er bij de provincie Gelderland een derde bijkomend motief voor het ondernemen van het WEpod-project, namelijk profilering van de provincie en de Foodvalley als innovatieve regio. Bij de provincie Gelderland spelen dus drie typen motieven om het project te ondernemen, terwijl er bij de gemeente Arnhem één motief duidelijk naar voren komt.

Daarnaast zijn er twee verschillen die betrekking hebben op effectiviteitscriteria en netwerkmanagement. Wat de effectiviteitscriteria betreft is het verschil tussen de projecten dat de gemeente Arnhem alle vier de effectiviteitscriteria meeneemt in haar argumenten voor het ondernemen en vormgeven van haar Trolley 2.0-project. Terwijl de provincie Gelderland vooral de aanvaardbaarheid en uitvoerbaarheid van de vormgeving van haar WEpod-project benoemt, alsmede de verwachte bijdrage van het project aan het behalen van beleidsdoelen. Het laatste verschil zit in het management van het beleidsnetwerk. In het WEpod-project is de provincie Gelderland zelf de netwerkmanager, terwijl in het Trolley 2.0-project een bedrijf de leiding over het beleidsnetwerk heeft.

4.4. Terugkoppeling naar de veronderstellingen

Aan het begin van deze scriptie zijn twee veronderstellingen geformuleerd. Na de analyse kan worden bepaald of deze veronderstellingen kloppen. De eerste veronderstelling is: motieven die ten grondslag liggen aan het ondernemen van de projecten door de gemeente Arnhem en de provincie Gelderland komen voort uit (1) het streven naar het borgen en realiseren van publieke waarden en (2) de overtuiging dat de overheidsinterventies additioneel zijn.

Deze veronderstelling blijkt te kloppen. Bij het WEpod-project worden de genoemde motieven echter nog aangevuld met een derde motief, namelijk profilering. In het Trolley 2.0-project speelt het motief van het streven naar realiseren en borgen van publieke waarden een belangrijke rol, maar blijft de overtuiging van de additionaliteit van het overheidsingrijpen onderbelicht.

De tweede veronderstelling is: de desbetreffende overheidsorganisaties (1) zoeken samenwerking met partijen waarvan zij verwachten dat de samenwerking zal bijdragen aan de effectiviteit van beleid en (2) kiezen voor beleidsinstrumenten die naar verwachting effectief zijn.

Deze veronderstelling blijkt ook te kloppen, want de keuze voor het samenwerken met verschillende partijen en het inzetten van bepaalde instrumenten komt voort uit de verwachting dat het samenwerken of het gebruiken van een beleidsinstrument effectief zal zijn. Het betrekken van de benodigde partijen bij het project zorgt bijvoorbeeld dat het project uitvoerbaar is. De veronderstelling behoeft echter wel een aanvulling, want de effectiviteitscriteria hebben vaak betrekking op het gehele project en niet op een aspect van de vormgeving. In het WEpod-project heeft het effectiviteitscriterium aanvaardbaarheid bijvoorbeeld betrekking op de aanvaardbaarheid van het project als geheel. Voor het Trolley 2.0-project geldt tevens dat de effectiviteitscriteria betrekking hebben op het project, maar dan slechts op één onderdeel van het project, namelijk het *in-motion charging* onderdeel.

4.5. Vergelijking ambtenaren en niet-ambtenaren

In de resultaten is te zien dat de dimensies en indicatoren het meest gecodeerd worden in documenten. De verklaring hiervoor is het grotere aantal documenten in vergelijking tot het aantal interviews. Bovendien is te zien dat de dimensies en indicatoren in bijna alle gevallen, met uitzondering van de publieke waarde kennisontwikkeling in het WEpod-project, vaker worden gecodeerd in de interviews met ambtenaren dan in de interviews met niet-ambtenaren. Het grotere aantal interviews met ambtenaren in vergelijking tot het aantal interviews met niet-ambtenaren zou hier een verklaring voor kunnen zijn. Wegens het kleine aantal interviews is niet vast te stellen of de verschillen tussen ambtenaren en niet-ambtenaren toevallig zijn of de verschillen voortkomen uit daadwerkelijk uiteenlopende opvattingen.

5. Conclusie en discussie

Na het bespreken van de resultaten is het tijd om de hoofdvraag te beantwoorden. De hoofdvraag luidt als volgt: in hoeverre sluit de vormgeving van het WEpod-project en het Trolley 2.0-project aan bij de motieven van respectievelijk de provincie Gelderland en de gemeente Arnhem voor het ondernemen van deze projecten?

In het onderzoek zijn drie motieven naar voren gekomen voor het ondernemen van de innovatieve openbaarvervoersprojecten. Het eerste motief is het streven naar het realiseren en borgen van publieke waarden. In beide projecten spelen verschillende publieke waarden die opeengestapeld en met elkaar geïntegreerd worden. De belangrijkste publieke waarde in het WEpod project is openbare kennisontwikkeling en in het Trolley 2.0-project is duurzaamheid de belangrijkste publieke waarde. Het tweede motief is de opvatting over de additionaliteit van het overheidsingrijpen. Dit motief kwam sterker naar voren in het WEpod-project dan in het Trolley 2.0-project. Het derde motief is profilering en speelt alleen in het WEpod project.

De vormgeving van de projecten bestaat uit twee aspecten, namelijk de beleidsinstrumenten en de sturingsmechanismen. De ingezette beleidsinstrumenten zijn bij beide projecten van het *effecting*-verruimende type, deze instrumenten maken de projecten mogelijk. Bij het WEpod-project werden de instrumenten financiering, aanpassing van wetgeving, het doen van aanpassingen aan de infrastructuur en toestemming verlenen voor het rijden op de openbare weg ingezet, dankzij deze instrumenten kon het project uitgevoerd worden. Door het afwijken van de aanbestedingsregels kon de opdracht voor de ontwikkeling van de WEpod aan DAVI worden gegeven. Bij het Trolley 2.0-project waren concessieverlening het verkrijgen van subsidie de belangrijkste beleidsinstrumenten, dankzij de concessieverlening konden eisen worden gesteld aan het borgen van publieke waarden en dankzij het verkrijgen van de Interreg subsidie kwam het project van de grond.

In beide projecten was netwerksturing een van de sturingsmechanismen, in de projecten was namelijk sprake van een *triple helix* samenwerking. In de *triple helix* kwamen de benodigde partijen samen om de innovaties te realiseren (Etzkowitz, 2008, p. 8). In het WEpod-project werd het sturingsmechanisme gecombineerd met het hiërarchisch mechanisme, want er werd op hiërarchische wijze een opdracht verleend door de provincie Gelderland aan de TU Delft. De opdrachtverlening aan de TU Delft sluit niet aan bij de motieven van regionale economische ontwikkeling en profilering van de regio. De provincie Gelderland is de

netwerkmanager van het WEpod beleidsnetwerk. Dit sluit aan bij haar profileringsmotief voor het ondernemen van het project, omdat zij er met haar leidende rol voor kan zorgen dat de kennis die ontwikkeld wordt in het project openbaar blijft en omdat zij als netwerkmanager het boegbeeld van het project is. In het Trolley 2.0-project wordt netwerksturing gecombineerd met marktsturing, aangezien er door de concessieverleningen concurrentie tussen verschillende vervoerders ontstaat. Dankzij die concessieverlening kan de provincie Gelderland eisen stellen aan het borgen en realiseren van publieke waarden. De gemeente Arnhem heeft in het beleidsnetwerk de rol van *launching customer*, doordat zij bij de gehele ontwikkeling van het *in-motion charging* en de *smart-grid* betrokken is, kan zij zorgen dat de publieke waarden met deze ontwikkelingen gerealiseerd worden. Het netwerkmanagement ligt bij een bedrijf.

5.1. Terugkoppeling naar de theorie

De resultaten van het onderzoek worden hieronder verbonden met de theorieën uit het theoretisch kader. In het theoretisch kader is aandacht besteed aan de literatuur over publieke waarden. Hierin wordt gesproken over een afweging tussen publieke waarden (De Bruijn & Dicke, 2006), maar in de projecten was sprake van een opeenstapeling van publieke waarden. De belangrijke publieke waarden van het project werden bij elkaar opgeteld en sterk met elkaar verbonden.

Een verschil tussen de projecten is de mate waarin de additionaliteit van de overheidsprojecten als motief voor het ondernemen van de projecten naar voren komt. Bij het WEpod-project is dit namelijk sterker het geval dan bij het Trolley 2.0-project. Wellicht wordt de additionaliteit van het WEpod-project meer beargumenteerd omdat een experiment met zelfrijdend vervoer niet vanzelfsprekend als overheidstaak wordt opgevat. Het is voor de provincie Gelderland daardoor een grotere uitdaging om te motiveren waarom het door haar wel als overheidstaak wordt gezien. Alleen door dit goed te motiveren, kan voldoende maatschappelijk en politiek draagvlak voor het project tot stand komen. In tegenstelling tot het WEpod-project geldt wellicht dat het Trolley 2.0-project meer als overheidsaangelegenheid voor de gemeente Arnhem wordt gezien, omdat het trolley netwerk en het openbaar vervoer als gemeentelijke taken worden opgevat. Daardoor roept het innoveren van de trolleybussen en het trolley netwerk minder vragen op. Desalniettemin zou

ook de additionaliteit van dit project sterker beargumenteerd moeten worden, aangezien dit een belangrijk onderdeel van het rechtvaardigen van het gebruik van publieke middelen is.

De wijze van overheidshandelen zou moeten voldoen aan de verwachtingen van burgers over de effectiviteit, efficiëntie, rechtvaardigheid en eerlijkheid van overheidsorganisaties (Moore, 1995, p. 52-56). In deze scriptie zijn deze verwachtingen vertaald naar de vier effectiviteitscriteria, te weten doelmatigheid, bijdrage aan beleidsdoelen, uitvoerbaarheid en aanvaardbaarheid (Houppermans, 2011). In het onderzoek bleek dat in de WEpod-casus vooral de criteria uitvoerbaarheid en aanvaardbaarheid een rol spelen bij de keuze voor de beleidsvorming. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat er vooral vraagtekens werden gezet bij deze aspecten van het project. Dat wil niet zeggen dat de kostenefficiëntie van het project niet van belang is. Ook dit criterium zou dus gebruikt moeten worden in de onderbouwing voor de vormgeving van het WEpod-project, zodat deze onderbouwing compleet is. Anders dan het WEpod-project speelden in het Trolley 2.0-project wel alle effectiviteitscriteria een rol in de onderbouwing van de vormgeving van het project. Er werd echter één onderdeel van het project op die wijze onderbouwd, namelijk het *in-motion charging* onderdeel. De vormgeving van het *smart-grid* systeem werd niet onderbouwd aan de hand van de effectiviteitscriteria. Dit zou echter wel moeten om een volledig beeld te kunnen geven van de redenen voor de gemaakte beleidvormingskeuzes.

In de projecten komen combinaties van sturingsmechanismen voor. Een combinatie van sturingsmechanismen komt overeen met de verwachtingen uit de literatuur (Dicke & De Bruijn, 2006). Publieke waarden kunnen beter geborgd worden door middel van een combinatie van sturingsmechanismen dan door één mechanisme, omdat het ene mechanisme de beperkingen van het andere mechanisme ondervangt.

Het netwerkmechanisme is een mogelijk sturingsmechanisme. Het netwerkmechanisme is het belangrijkste sturingsmechanisme in beide projecten. Uit de literatuur volgt dat er verschillende mogelijke rollen zijn voor overheidsorganisaties in beleidsnetwerken (Klijn & Koppenjan, 2000). Overheidsorganisaties kunnen in een beleidsnetwerk samenwerken met andere publieke en niet-publieke organisaties, ze kunnen het netwerk bouwen en ze kunnen als netwerkmanager de interactie faciliteren. In de onderzochte projecten komen twee van deze rollen naar voren. De provincie Gelderland neemt de rol van netwerkmanager op zich en de gemeente Arnhem de rol van een samenwerkende partij in het netwerk. Deze rollen komen dus overeen met de verwachtingen uit de literatuur.

In het theoretisch kader zijn de typologieën van beleidsinstrumenten van Vedung (1998) Fenger en Klok (2008) en Hood en Margetts (2007) met elkaar geïntegreerd. Dit geïntegreerde schema bleek goed van pas te komen bij de analyse van de gebruikte beleidsinstrumenten, want dankzij het schema bleek dat de verschillende ingezette beleidsinstrumenten onder dezelfde noemer vielen. Dit kwam van pas bij het evalueren van de aansluiting van de instrumenten bij de motieven.

In de literatuur kwamen verschillende mogelijke katalysatoren van innovatie in de publieke sector naar voren (Hartley, 2013). De katalysatoren van innovatie in de projecten komen overeen met de genoemde katalysatoren in de literatuur. In het Trolley 2.0-project is de gemeente Arnhem als *launching customer* de katalysator van de trolleyinnovatie. In het WEpod-project komen twee katalysatoren samen. De politieke impuls kwam van de minister van Infrastructuur en Milieu die pleit voor een koplopperspositie van Nederland op het gebied van zelfrijdend vervoer en de ambtelijke impuls kwam van de Gedeputeerde Staten in Gelderland die graag wilden experimenteren met zelfrijdend vervoer in de regio Foodvalley.

5.2. Aanbevelingen voor de praktijk

Het externe doel van deze scriptie is een bijdrage leveren aan het onderbouwen van innovatieve overheidsprojecten in de toekomst. Naar aanleiding van de onderzochte projecten worden vier aanbevelingen geformuleerd.

De eerste aanbeveling is om de keuze voor de beleidsinstrumenten, voor de manieren van sturing en voor het betrekken van verschillende partijen te onderbouwen aan de hand van de vier effectiviteitscriteria. Dit geeft namelijk een compleet beeld van de redenen voor de gemaakte beleidvormingskeuzes. Bij een beleidvormingskeuze zou dus onderbouwd moeten worden waarom die keuze naar verwachting bijdraagt aan de doelmatigheid, de aanvaardbaarheid, de uitvoerbaarheid en/of aan het behalen van de beleidsdoelen.

De tweede aanbeveling is om expliciet te beargumenteren waarom overheidsingrijpen additioneel is. Dat wil zeggen dat uitgelegd dient te worden waarom het ondernemen van het innovatieve project zonder fundamenteel overheidsingrijpen niet tot stand zou komen. Door de opvattingen over de additionaliteit van overheidsingrijpen te expliciteren, kan het maatschappelijk en politiek draagvlak voor het ingrijpen worden vergroot.

De derde aanbeveling is om de motieven voor alle onderdelen van het innovatieve project uiteen te zetten. Projecten bestaan vaak uit meerdere onderdelen en voor al deze onderdelen zou duidelijk gemaakt moeten worden op welke wijze deze onderdelen bijdragen aan het realiseren of borgen van publieke waarden of waarom ze additioneel zijn. Op die manier komt een compleet beeld naar voren van de motieven en daarmee van het belang van het gehele project.

De vierde aanbeveling is om voldoende aandacht te besteden aan de informatievoorziening van het bestuur naar de politiek. De ambtelijke organisatie dient de politieke organisatie op de hoogte te houden van ontwikkelingen die invloed hebben op de uitkomst van het project. Bovendien moet de politiek op de hoogte worden gesteld indien de doelstelling van het innovatieve project verandert. Op die manier krijgt de politiek de mogelijkheid om te overwegen in welke mate zij de nieuwe doelstelling ondersteunt en welke middelen zij bereid is beschikbaar te stellen voor het bereiken van de aangepaste doelstelling.

5.3. Reflectie op het onderzoek

Deze studie kent een aantal beperkingen. De eerste beperking is dat er geen interviews zijn gehouden met marktpartijen die betrokken zijn bij het WEpod-project. Dat is een beperking omdat bedrijven die zich bezighouden met zelfrijdend vervoer wellicht meer inzicht zouden kunnen geven in de ontwikkelingen die al in de markt tot stand komen of tot stand zouden kunnen komen zonder overheidsingrijpen. Interviews met marktpartijen zouden daardoor mogelijk meer inzicht in de additionaliteit van het WEpod-project hebben opgeleverd. Er zijn geen interviews met marktpartijen gehouden omdat de aangeschreven bedrijven niet reageerden op mijn interviewverzoeken. De tweede beperking is dat de resultaten niet generaliseerd kunnen worden naar andere innovatieve overheidsprojecten. In deze scriptie zijn namelijk slechts twee projecten onderzocht, met als gevolg dat er geen volledig beeld van innovatieve overheidsprojecten is verkregen. Er kan dus niet gesteld worden dat de conclusies voor deze twee projecten ook voor soortgelijke projecten opgaan. De aanbevelingen zijn gebaseerd op de conclusies van het onderzoek, toch is er geprobeerd om deze zo te formuleren dat ze toepasbaar zijn voor andere innovatieve overheidsprojecten.

Case study onderzoek dat goed is uitgevoerd, heeft als voordeel dat de interne validiteit vaak groot is. In deze scriptie zijn vier manieren toegepast om de interne validiteit te vergroten.

Door in de interviews door te vragen naar de opvattingen van de respondenten is er ten eerste een valide beeld tot stand gekomen over de onderzochte aspecten. Ten tweede is de validiteit vergroot dankzij het iteratieve onderzoeksproces. Deze iteratie houdt in dat na een eerste analyse van de documenten en interviews opnieuw interviews zijn gehouden met aangescherpte vragen en opnieuw documenten zijn verzameld. Ten derde zijn de operationalisaties van de variabelen aan de hand van het materiaal aangescherpt gedurende het analyseproces. Ten slotte is er gebruik gemaakt van triangulatie van methoden, waarbij informatie is verzameld met behulp van interviews en documenten.

Een lastig punt bij de Trolley 2.0-casus was dat het project eigenlijk uit twee fases bestaat. Aan het begin van het onderzoek vond ik het moeilijk om deze fases te onderscheiden, omdat ik niet precies wist wat de twee fases inhielden. Vooral in de eerste paar interviews vond ik het lastig om de antwoorden van de respondenten in een bepaalde fase te plaatsen. Aan de hand van documenten uit de eerste en tweede fase die ik van enkele respondenten kreeg, was het wel mogelijk om de fases te onderscheiden.

5.4. Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Additionaliteit als motief voor overheidsingrijpen kwam in een van de projecten duidelijk naar voren, maar bleef in het andere project onderbelicht. In het vervolgonderzoek zou onderzocht kunnen worden hoe de opvatting over de additionaliteit van overheidsingrijpen bij overheidsorganisaties tot stand komt en welke rol deze opvattingen over additionaliteit spelen bij het motiveren van het handelen van overheidsorganisaties.

In de literatuur over beleidsnetwerken vindt men vaak verklaringen voor het aannemen van de rol van netwerkmanager door een overheidsorganisatie (Klijn & Koppenjan, 2000). In dit onderzoek bleek dat die rol van netwerkmanager in het Trolley 2.0-project wordt vervuld door een bedrijf. In vervolgonderzoek zou onderzocht kunnen worden waarom bedrijven de rol van netwerkmanager in een beleidsnetwerk op zich nemen en wat dat betekent voor bijvoorbeeld de legitimiteit van het beleidsnetwerk.

6. Literatuur

Abma, T.A. (2001). Vijf beleidswetenschappelijke perspectieven. In: Abma, T.A. & In 't Veld (Red.). *Beleidswetenschap: perspectieven, thema's, praktijkvoorbeelden* (pp. 25-38). Amsterdam: Boom.

Andeweg, R.B. & Irwin, G.A. (2009). *Governance and politics of the Netherlands*. London: Palgrave Macmillan

Bemelmans-Videc, M. (1998). Introduction: policy instrument choice and evaluation. In Bemelmans-Videc, M., Rist, R.C. & Vedung, E. (Reds.), *Carrots, sticks and sermons: policy instruments and their evaluation* (pp. 1-20). New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Bleijenbergh, I. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag: Boom Lemma.

Boeije, H.R. (2009) Kwalitatief onderzoek. In: Boeije, H.R., 't Hart, H. & Hox, J.J. (Red.), *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom Onderwijs.

Bouman, M. (20 januari 2016). Trolley 2.0: Arnhem zoekt heil bij Duitsers. *De Gelderlander*, p. 8.

Bouman, M. (2016, 21 juli). Miljoenen Euregio voor trolleybus. *De Gelderlander*, p. 5.

Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: counterbalancing economic individualism*. Washington, DC: Georgetown university press.

Brandsen, T. & Honingh, M. (2015) Distinguishing different types of coproduction: a conceptual analysis based on the classical definitions. *Public administration review*, 76(3), 427-435.

Brockhoff, K. (2003). Customers' perspectives of involvement in new product development. *International journal of technology management*, 26(5/6), 464-481.

Bryson, J.M., Crosby, C. & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public administration review*, 74(4), 445-456.

Claessens, S. (2010). De Europese Unie. In: Hage, J.C. (Red.) *Recht, vaardig en zeker: een inleiding in het recht* (pp. 203-236). Den Haag: Boom juridische uitgevers.

De Boer, A. & Kooiker, S. (2012). Zorg. In: Veldheer, V., Jonker, J.J., Van Noije, L. & Vrooman, C. (Red.). *Een beroep op de burger: minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

De Bruijn, H.D. & Dicke, W. (2006). Strategies for safeguarding public values in liberalized utility sectors. *Public administration*, 84(3), 717-735.

De Gelderlander (2016, 16 maart). Arnhem kreeg half miljoen voor mislukte Trolley 2.0 niet. *De Gelderlander*. Geraadpleegd op 17 september 2016 van <http://www.gelderlander.nl/regio/arnhem-e-o/arnhem/arnhem-kreeg-half-miljoen-voor-mislukte-trolley-2-0-niet-1.5827817>

De Gelderlander (2016, 20 januari). Duitsers gaan Trolley 2.0 voor Arnhem ontwikkelen. Geraadpleegd op 24 december 2016 van <http://www.gelderlander.nl/regio/arnhem-e-o/arnhem/duitsers-gaan-trolley-2-0-voor-arnhem-ontwikkelen-1.5642251>

De Gelderlander (2016, 4 juli). WEpod mag nu mensen vervoeren. *De Gelderlander*, p. 21.

De Mik, K. (2016, 14 september). Zonder chauffeur komt zo'n busje ook in buitengebieden. *NRC Handelsblad*, p. 6.

Deschouwer, K. & Hooghe, M. (2011). *Politiek: een inleiding in de politieke wetenschappen*. Den Haag: Boom Lemma.

Etzkowitz, H. (2008). *The triple helix: university-industry-government innovation in action*. New York, NY: Routledge.

Europese Commissie (2016). *Principles*. Geraadpleegd op 26 september 2016 van http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/nl/policy/how/principles/

Fenger, H.J.M. & Klok, P.J. (2008). Beleidsinstrumenten. In Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (Red.), *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap* (pp. 223-241). Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Gillenwater, M.W. (2012). *What is additionality? Part 2: a framework for more precise definitions and standardized approaches*. Discussion paper nr. 002. GHG Management institute.

Haanemaayer, D. (2016). *Ex ante evaluatie*. Geraadpleegd op 26 september 2016 van <http://www.beleidsevaluatie.info/de-kern-van-beleidsevaluatie/ex-ante-evaluatie/>

Haarlems Dagblad (2016, 19 juli). Test zelfrijdende bus. *Haarlems Dagblad*, p. 101.

Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: past and present. *Public money and management*, 25(1), 27-34.

Hartley, J. (2011). Public value through innovation and improvement. In: Benington, J. & Moore, M. (Reds.) *Public value: theory and practice* (pp. 171-184). Londen: Palgrave Macmillan

Hartley, J. (2013). Public and private features of innovation. In: Osborne, S.P. (Red.), *Handbook of innovation in public services* (pp. 44-59). Cheltenham: Edward Elgar Publishing

Hood, C.C. & Margetts, H.Z. (2007). *The tools of government in the digital age*. New York, NY: Palgrave Macmillan.

Hoogerwerf, A. (2008). Beleidsvoorbereiding: het ontwerpen van beleid. In Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (Red.). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap* (pp. 83-100). Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Houppermans, M.K. (2011). *Twee kanten van de medaille: een onderzoek naar de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding* (Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam). Delft: Eburon.

Howlett, M., Ramesh, M. & Perl, A. (2009) *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. New York, NY: Oxford university press.

Jansen, M. (2014). *The tipping point of the perceptions of the Dutch broiler industry: the case of the 'plofkip'*. (Masterscriptie). Animal Sciences, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Wageningen University, Wageningen.

Jørgensen, T.B. & Bozeman, B. (2007). Public values: an inventory. *Administration and society*, 39(3), 354-381.

Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2000). Public management and policy networks. *Public management*, 2(2), 135-158.

Koppenjan, J.F.M. & Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. London: Routledge.

Lelieveldt, H. (September 2014). *Lobbying governments or corporations? A comparative case study of old and new tactics to improve factory farming in the Netherlands*. Paper voor de ECPR General Conference, Glasgow.

Lijphart, A. (2012). *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven, CT: Yale University press.

Luukkonen, T. (2000). Additionality of EU framework programmes. *Research Policy*, 29(6), p. 711-724.

Meerburg, B.G. (2014). *It's good to be sure: product development and risk management in the animal breeding industry*. Wageningen: Musketier.

Miles, I. (2013). Public service innovation: what messages from the collision of innovation studies and services research? In: Osborne, S.P. (Red.), *Handbook of innovation in public services* (pp. 72-89). Cheltenham: Edward Elgar Publishing

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

Neuendorf, K.A. (2002). *The content analysis guidebook*. Thousand Oaks, CA: Sage Publicatons.

Osborne, S.P. (2010). The (new) public governance: a suitable case for treatment? In: Osborne, S.P. (Red.). *The new public governance?: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routlegde.

Osborne, S.P. (2013). A services-influenced approach to public service innovation? In: Osborne, S.P. (Red.), *Handbook of innovation in public services* (pp. 60-71). Cheltenham: Edward Elgar Publishing

Rijksdienst voor het wegverkeer (n.d.). *Missie en kerntaken*. Geraadpleegd op 25-11-2016 van <https://www.rdw.nl/overrdw/Paginas/Missie-en-kerntaken.aspx>

Rijksdienst voor ondernemend Nederland (n.d.). *Interreg 2014-2020*. Geraadpleegd op 20-10-2016 van <http://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/interreg>

Rocheft, D.A. & Cobb, R.W. (1994) Problem definition: an emering perspective. In Rocheft, D.A. & Cobb, R.W. (Red.) *The politics of problem definition: shaping the policy agenda*. Lawrence, KS: university press of Kansas, pp. 1-31.

Rogers, E.M. (2010). *Diffusion of innovations*. New York, NY: Free Press.

Rutgers, M.R. (2014). As good as it gets? On the meaning of public value in the study of policy and management. *American review of public administration*, 45(1), 29-45.

Steenhuisen, B., Dicke, W. & De Bruijn, H. (2009). 'soft' public values in jeopardy: reflecting on the institutionally fragmented situation in utility sectors. *International journal of public administration*. 32(6), 491-507.

Stellinga, B. (2012). *Publieke zaken in de marktsamenleving*. Den Haag: WRR.

Strokosch, K. (2013). Co-production and innovation in public services: can co-production drive innovation? In: Osborne, S.P. (Red.), *Handbook of innovation in public services* (pp. 375-389). Cheltenham: Edward Elgar Publishing

Torring, J. (2013). Collaborative innovation in the public sector. In: Osborne, S.P. (Red.), *Handbook of innovation in public services* (pp. 301-316). Cheltenham: Edward Elgar Publishing

Van der Wal, Z. & Van Hout, E. Th. J. (2009). Is public value pluralism paramount? The intrinsic multiplicity and hybridity of public values. *International journal of public administration*, 32(3), 220-231.

Van Staa, A.L. & Evers, J. (2010). 'Thick analysis': strategie om de kwaliteit van kwalitatieve data-analyse te verhogen. *Kwalon: tijdschrift voor kwalitatief onderzoek in Nederland*, 43(1), 5-12.

Vedung, E. (1998). Policy instruments: typologies and theories. In Bemelmans-Videc, M., Rist, R.C. & Vedung, E. (Reds.), *Carrots, sticks and sermons: policy instruments and their evaluation* (pp. 21-58). New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Verhoeven, N. (2010). *Wat is onderzoek? Praktijkboek methoden en technieken voor het hoger onderwijs*. Den Haag: Boom Lemma.

Verschuren, P.J.M. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Lemma.

Visscher, Q. (2015, 29 juli). Wie heeft de macht over het stuur? *Trouw*. Geraadpleegd op 17 september 2016 van

<http://www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/4109826/2015/07/29/Wie-heeft-de-macht-over-het-stuur.dhtml>

Visscher, Y.M. (2012). *Praktisch bestuursrecht*. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.

Von Hippel, E. (2005). *Democratizing innovation*. Cambridge, MA: The MIT press.

Wakker Dier (2016). *Stop dierenleed, stop de kiloknaller*. Geraadpleegd op 31 augustus 2016, van <https://actie.wakkerdier.nl/kiloknaller/successen>

WEpods (2016). *Over WEpods*. Geraadpleegd op 26 september 2016 van <https://wepods.nl/pages/over>

7. Referentielijst documenten

College van burgemeester en wethouders (2016, 22 november). *Voortgang subsidie prototype trolley 2.0*. Raadskamerbrief. Arnhem: gemeente Arnhem. Geraadpleegd op 20 december 2016 van <http://ris.ibabs.eu/raad-arnhem/list/ec16a63e-2895-4667-b26f-e1bf1063a407/932c2338-b917-4ff0-96b5-9fad1d1427e9/c4bdac0f-1ef2-42ee-ae64-b3c35a4230bd/>

College van burgemeester en wethouders. (2016, 12 januari). *Stand van zaken Trolley 2.0*. Raadskamerbrief. Arnhem: gemeente Arnhem. Geraadpleegd op 20 december 2016 van <https://arnhem.raadsinformatie.nl/vergadering/265492/Politieke%20Maandag%2007-03-2016>

Cornielje, C.G.A. (2015). *Vervolg zelfrijdend voertuig Foodvalley (WE-pod)* [Statenbrief]. Arnhem: provincie Gelderland. Geraadpleegd op 24 november 2016 van <https:// gelderland.stateninformatie.nl/modules/1/ingekomen%20stukken/151836>

Dijkstra, W. (2014, 3 november). *Trolley 2.0*. Brief aan de gemeente Arnhem. Nijmegen: Stadsregio Arnhem-Nijmegen. Geraadpleegd op 20 december 2016 van <https://arnhem.raadsinformatie.nl/vergadering/265492/Politieke%20Maandag%2007-03-2016>

EL-KW B.V. (2015, 2 maart). *Projectplan ontwikkeling trolley 2.0*. Projectplan. Nijmegen: EL-KW B.V. Geraadpleegd op 20 december 2016 van <https://arnhem.raadsinformatie.nl/vergadering/265492/Politieke%20Maandag%2007-03-2016>

EL-KW B.V. (2015, 26 januari). *Projectplan trolley 2.0*. Projectplan. Nijmegen: EL-KW B.V. Geraadpleegd op 20 december 2016 van <https://arnhem.raadsinformatie.nl/vergadering/265492/Politieke%20Maandag%2007-03-2016>

Gemeente Arnhem (2013). *Beleidsnota openbaar vervoer: de reiziger centraal*. Arnhem: gemeente Arnhem. Geraadpleegd op 24 november 2016 van <http://www.arnhem6811.nl/wp-content/uploads/2016/08/Beleidsnota-Openbaar-Vervoer.pdf>

Gemeente Arnhem (2015). *Aanvraag subsidie verkeersprojecten MUM/BDU 2015*. Arnhem: gemeente Arnhem. Geraadpleegd op 24 november 2016 van <https://arnhem.raadsinformatie.nl/modules/dossiers/8658>

Gemeente Arnhem (2015, 21 april). Jaarverslag 2014. Arnhem: gemeente Arnhem. Geraadpleegd op 20 december 2016 van https://www.arnhem.nl/Bestuur/financien/Jaarverslag_1/Eerdere_jaarverslagen/Jaarverslag_2014/Jaarverslag_Gemeente_Arnhem_2014.pdf

Gemeente Ooststellingwerf, provincie Groningen, provincie Fryslân & provincie Drenthe (2016). *Intentieverklaring autonoom vervoer: bereikbaarheid en leefbaarheid in Noord-Nederland*. Geraadpleegd op 24 november 2016 van https://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjEtuik5MHQAhWE0sAKHVRYCUYQFggBMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.provinciegroningen.nl%2Ffileadmin%2Fuser_upload%2FDocumenten%2FDownloads%2FIntentieverklaring_autonoom_vervoer_Noord-Nederland.pdf&usq=AFQjCNHuAMv5HN16IMZCN1RhWK2PZm5blg&sig2=NfIF4icMW_-0CaZGAKS-Fw&bvm=bv.139782543,d.ZGg

Gemeenteraad (2016, 21 maart). Trolley 2.0: samen verder. Motie. Arnhem: gemeente Arnhem. Geraadpleegd op 20 december 2016 van <https://arnhem.raadsinformatie.nl/vergadering/269011/Politieke%20Maandag%2021-03-2016>

Geurts, J. & Van Kalleveen, J. (2015, 2 november). Vervolgstappen hybride trolleybus. Brief aan de gemeente Arnhem. Arnhem: EL-KW B.V. Geraadpleegd op 20 december 2016 van <https://arnhem.raadsinformatie.nl/vergadering/265492/Politieke%20Maandag%2007-03-2016>

Interreg Deutschland-Nederland. (2016). Subsidiebepalingen Interreg V A-programma Deutschland-Nederland versie 2.3. Geraadpleegd op 24 november 2016 van https://www.deutschland-nederland.eu/wp-content/uploads/2015/07/160922-Subsidiebepalingen_INTERREG-V_nl_2.3.pdf

Lauriks, B. (2014, 4 december). Beschikking prototype trolley 2.0. Brief aan EL-KW. Arnhem: gemeente Arnhem. Geraadpleegd op 20 december 2016 van <https://arnhem.raadsinformatie.nl/vergadering/265492/Politieke%20Maandag%2007-03-2016>

Lauriks, B. (2015, 22 december). *Intrekken subsidie prototype Trolley 2.0*. Brief aan EL-KW. Arnhem: gemeente Arnhem. Geraadpleegd op 20 december 2016 van <https://arnhem.raadsinformatie.nl/vergadering/265492/Politieke%20Maandag%2007-03-2016>

Lauriks, B. (2015, 31 maart). *Beschikking prototype trolley 2.0*. Brief aan EL-KW. Arnhem: gemeente Arnhem. Geraadpleegd op 20 december 2016 van <https://arnhem.raadsinformatie.nl/vergadering/265492/Politieke%20Maandag%2007-03-2016>

Markink, J. (2015). *Vervolgvoorstel pilot zelfrijdende voertuigen Foodvalley* [Statenbrief]. Arnhem: provincie Gelderland. Geraadpleegd op 24 november 2016 van <https:// gelderland.stateninformatie.nl/modules/1/ingekomen%20stukken/154191>

Mink, A. (n.d.). *Mail van wethouder A Mink inzake het in overleg treden met EL-KW*. E-mail. Arnhem: gemeente Arnhem. Geraadpleegd op 20 december 2016 van <https://arnhem.raadsinformatie.nl/vergadering/265492/Politieke%20Maandag%2007-03-2016>

Provincie Gelderland (2016). *Betere bereikbaarheid: van modaliteit naar mobiliteit – uitwerking OV-visie, fase 1 (2020)*. Geraadpleegd op 24 november 2016 van [https:// gelderland.stateninformatie.nl/document/3476027/1/Notitie_Betere_Bereikbaarheid_Gelderland_-_uitwerking_OV-visie_\(PS2016-374\)](https:// gelderland.stateninformatie.nl/document/3476027/1/Notitie_Betere_Bereikbaarheid_Gelderland_-_uitwerking_OV-visie_(PS2016-374))

Provincie Gelderland. (2014). *OV visie Gelderland: mobiliteit in de toekomst*. Geraadpleegd op 4 september 2016 van [http://gldtoptaken.vmware.seneca.nl/4/Home/\(109011\)-Welke-kant-gaan-we-op-met-het-ov.pdf](http://gldtoptaken.vmware.seneca.nl/4/Home/(109011)-Welke-kant-gaan-we-op-met-het-ov.pdf)

Schultz van Haegen, M.H. (2015). *Grootschalige testen met zelfrijdende voertuigen* [Kamerbrief]. Den Haag: ministerie van Infrastructuur en milieu. Geraadpleegd op 24 november 2016 van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/06/16/grootschalige-testen-van-zelfrijdende-auto-s>

Stadsregio Arnhem Nijmegen (2012). *Notitie bestuurlijk overleg doortrekken trolleylijn 1 naar Huissen*. Nijmegen: Stadsregio Arnhem Nijmegen. Geraadpleegd op 24 november 2016 van <https://gemeenteraad.lingewaard.nl/documenten/schriftelijke-vragen-artikel-41-rvo-voorheen-art.-38/2012-09-12b-trolleylijn-Arnhem-Huissen-collegeantwoord.pdf>

Vakgroep Mobiliteit (2014, 10 november). *Prototype Trolley 2.0*. Projectplan. Arnhem: gemeente Arnhem. Geraadpleegd op 20 december 2016 van <https://arnhem.raadsinformatie.nl/vergadering/265492/Politieke%20Maandag%2007-03-2016>

Bijlagen

Bijlage 1: operationalisaties

Enkel de publieke waarden waarvan het waarschijnlijk is dat ze een rol spelen in de cases zijn geoperationaliseerd. Deze waarden zijn duurzaamheid, mobiliteit, verkeersveiligheid en houdbaarheid van het openbaar vervoer. De operationalisatie staat in tabel 11.

Tabel 11: operationalisatie substantiële publieke waarden

| Dimensies | Indicatoren |
|--|---|
| Duurzaamheid | Beter voor het milieu |
| | <i>Energiebesparing</i> |
| | <i>Energietransitie</i> |
| | Goed voor het milieu |
| | Klimaatneutraal |
| | <i>Leefbaarheid</i> |
| | Milieuvriendelijk |
| | Minder brandstofgebruik |
| | <i>Minder geluid</i> |
| | Minder grondstoffen nodig |
| | Minder onnodige kilometers |
| | Minder uitstoot |
| | <i>Reductie autogebruik</i> |
| <i>Zero-emmission</i> | |
| Mobiliteit | Bereikbaarheid |
| | <i>Doorstroming</i> |
| | Gemakkelijk verplaatsen |
| | Minder files |
| | <i>Mobiliteit in de toekomst</i> |
| <i>Van a naar b</i> | |
| Verkeersveiligheid | Minder materiële schade door ongevallen |
| | Minder menselijke fouten |
| | Minder verkeersdoden |
| | Minder verkeersongelukken |
| | <i>Veilig testen</i> |
| <i>Veiligheid van andere weggebruikers</i> | |

| | |
|--------------------------------------|---|
| Houdbaarheid openbaar vervoer | Betaalbaar |
| | <i>Betrouwbaar</i> |
| | Hoogwaardig |
| | Klaar voor de toekomst |
| | Passend bij OV-behoefte in de toekomst |
| | Toegankelijk |
| | <i>Economische ontwikkeling</i> |
| | <i>Beter vestigingsklimaat</i> |
| | <i>Betere bekendheid bij bedrijven voor vestiging</i> |
| | <i>Bevordert lokaal bedrijfsleven</i> |
| | <i>Economische vooruitgang</i> |
| | <i>Meer werkgelegenheid</i> |
| <i>Innovatie</i> | <i>Nieuwe ontwikkelingen</i> |
| | <i>Nieuwe ontwikkelingen mogelijk</i> |
| | <i>Procesinnovatie</i> |
| | <i>Productinnovatie</i> |
| | <i>Technische ontwikkeling</i> |
| | <i>Vooruitgang door nieuw onderzoek</i> |
| | <i>Kennis ontwikkeling</i> |
| | <i>Ervaring opdoen</i> |
| | <i>Kennis bijeenbrengen</i> |
| | <i>Kennis delen</i> |
| | <i>Openbare kennis ontwikkelen</i> |
| | <i>Privacy</i> |
| <i>Data beschermen</i> | |

In tabel 12 staan de dimensies van de relativiteit van publieke waarden. In de theorie komt naar voren dat publieke waarden vaak moeilijk zijn vast te stellen, maar de publieke waarden in de casus zijn redelijk objectief vast te stellen. Daarom is deze dimensie niet goed te operationaliseren.

Tabel 12: operationalisatie relativiteit publieke waarden

| Dimensies | Indicatoren |
|-------------------------|--|
| Pluriformiteit | Verschillende beschrijvingen |
| | Verschillende betekenissen |
| | Verschillende definities |
| | Verschillende opvattingen |
| Veranderlijkheid | Eerst was dat belangrijk, nu is dit belangrijk |
| | Steeds opnieuw afwegen |
| | Veranderende afwegingen |

In tabel 13 staat de operationalisatie van additionaliteit. Het gaat hierbij zoals in het theoretisch kader gesteld om de opvatting van de organisaties over de toegevoegde waarde van het project.

Tabel 13: operationalisatie additionaliteit

| Dimensies | Indicatoren |
|-----------------------------|--|
| Wel additionaliteit | Bedrijfsleven kan het niet alleen |
| | Markt kan het niet alleen |
| | Overheidshulp nodig |
| | <i>Overheidstaak</i> |
| | <i>Overheidsverantwoordelijkheid</i> |
| | Samenwerking tussen markt en overheid nodig |
| | <i>Te groot risico voor markt</i> |
| Geen additionaliteit | <i>Te grote investering voor markt</i> |
| | Markt kan het alleen |
| | Markt maakt al dergelijke producten |
| | <i>Markt moet risicovolle projecten ondernemen</i> |

In tabel 14 staan de dimensies en indicatoren van effectiviteit. Omdat beide projecten nog in het beginstadium zijn, kan de doeltreffendheid van de projecten niet worden vastgesteld. Daarom is het criterium doeltreffendheid aan de hand van het materiaal geoperationaliseerd als verwachte bijdrage aan realisatie beleidsdoelen.

Tabel 14: operationalisatie effectiviteit

| Dimensies | Indicatoren |
|--|---|
| <i>Verwachte realisatie beleidsdoelen</i> | <i>Draagt bij aan realiseren beleidsdoelen</i> <i>Draagt bij aan doelen beleidsprogramma's</i> |
| Doelmatigheid | Efficiënt Kostenefficiënt Meer opbrengsten, zelfde kosten Minder kosten, zelfde opbrengsten |
| Uitvoerbaarheid | <i>Haalbaar</i> Juiste partijen betrokken Na te leven door de doelgroep Te handhaven Voldoende middelen Voldoende tijd |
| Aanvaardbaarheid | Juist Legitiem Maatschappelijke draagvlak Politiek draagvlak Rechtvaardig <i>Wenselijk</i> Zinvol |

In tabel 15 staan de drie sturingsmechanismen met hun indicatoren.

Tabel 15: operationalisatie sturingsmechanismen

| Dimensies | Indicatoren |
|--------------------------------|---|
| Hïerarchisch mechanisme | Expliciete regels Overheid stuurt |
| Marktmechanisme | Aanbestedingen <i>Bedrijf investeert</i> Concurrentie <i>Markt gaat project exploiteren in de toekomst</i> <i>Markt ontwikkelt</i> Minimaal overheidsingrijpen <i>Op de markt brengen</i> |
| Netwerkmechanisme | <i>Grensoverschrijdende samenwerking</i> |

| |
|--|
| Publieke en niet-publieke organisaties betrokken |
| Samenwerking tussen verschillende partijen |
| <i>Triple helix</i> |
| Wederzijds afhankelijke actoren |

Bij het operationaliseren van de beleidsinstrumenten zijn er enkel indicatoren ontwikkeld voor de instrumenten waarvan het waarschijnlijk is dat ze een rol spelen in de cases, als er ook andere instrumenten naar voren komen in het materiaal worden ook voor deze instrumenten indicatoren gemaakt. De operationalisatie staat in tabel 16.

Tabel 16: operationalisatie beleidsinstrumenten

| Dimensies | Indicatoren |
|--|---|
| Effecting – Verruimend – Nodaliteit | <i>Communicatie</i> |
| | <i>Informereren</i> |
| | Verschillende partijen bijeenbrengen |
| Effecting – Verruimend – Autoriteit | Voorlichten |
| | <i>Aanbesteden</i> |
| | <i>Afwijken van aanbestedingsregels</i> |
| | <i>Akkoord geven voor weggebruik</i> |
| | <i>Concessie verlenen</i> |
| | Discretionaire bevoegdheid gebruiken |
| | Rechten |
| | Regel afschaffen |
| | Toestemming verlenen |
| | Uitzondering op regel maken |
| Effecting – Verruimend – Schatkist | <i>Wetgeving aanpassen</i> |
| | <i>Wetgeving afstemmen</i> |
| | Budget beschikbaar stellen |
| | <i>Cofinancieren</i> |
| | Geld vrijmaken |
| | <i>Subsidie verkrijgen</i> |
| | Subsidie verlenen |
| | Voertuigen aanschaffen |

| | |
|---|---|
| Effecting – Verruimend – Organisatie | Bovenleidingen aanleggen |
| | <i>Infrastructurele aanpassingen</i> |
| | <i>Infrastructuur ter beschikking stellen</i> |
| | <i>Locatie beschikbaar stellen</i> |
| | <i>Smart-grid mogelijkheden installeren</i> |
| | Stoplichten aanpassen |
| | Voertuigen aanpassen |
| | <i>Werknemers inzetten</i> |
| Detecting – Verruimend – Nodaliteit | Informatie van samenwerkende partijen ontvangen |
| | Meningen van burgers ontvangen |
| Detecting – Beperkend – Organisatie | Camera's |
| | <i>Datamonitoring</i> |
| | Volgsysteem |

In tabel 17 staat de operationalisatie van mogelijke overheidsrollen in beleidsnetwerken.

Tabel 17: operationalisatie overheidsrollen in netwerk

| Dimensies | Indicatoren |
|--------------------------|---|
| Geen leidende rol | Andere actor vervult leidende rol |
| Netwerkmanager | Bepaalt wie worden toegelaten tot netwerk |
| | Faciliteert interactieproces |
| | Leidende rol |
| Netwerkbouwer | Stelt regels voor besluitvorming vast |
| | Stelt regels voor toegang vast |

In tabel 18 staat de operationalisatie van overheidsrollen in innovatie.

Tabel 18: operationalisatie overheidsrollen in innovatie

| Dimensies | Indicatoren |
|---------------------------|--------------------------------------|
| Lead user | Regelmatig gebruik |
| | Veel kennis over gebruikerskant |
| Launching customer | Betrokken bij gehele ontwikkelproces |

Tijdens het coderen viel op dat er vaak werd gesproken over de positieve uitstraling van het project op de betrokken partijen. Deze uitstraling werd genoemd als motief om de projecten te ondernemen. Om dit motief mee te kunnen nemen in de analyse is de dimensie ‘beeldvorming’ toegevoegd (tabel 19).

Tabel 19: operationalisatie profilering

| Dimensies | Indicatoren |
|--------------------|-------------------------------|
| <i>Profilering</i> | <i>Media-aandacht</i> |
| | <i>Uitstraling Foodvalley</i> |
| | <i>Uitstraling WUR</i> |
| | <i>Uitstraling Gelderland</i> |
| | <i>Arnhem op de kaart</i> |
| | <i>Modelregio</i> |

Bijlage 2: lijst van geïnterviewde functionarissen

Trolley 2.0-project

- Projectleider Trolley 2.0-project van de gemeente Arnhem
- Verkeersplanoloog van de gemeente Arnhem
- Manager infrastructuur en bovenleiding van Connexxion
- Betrokken ambtenaar Lingewaard
- Ambtenaar concessiebeheer provincie Gelderland

WEpod-project

- Projectleider vanuit het ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Verkeerskundige gemeente Ede
- Verkeerskundige gemeente Wageningen
- Gedeputeerde mobiliteit van de provincie Gelderland
- Projectleider vanuit de provincie Gelderland
- Terreinbeheerder WUR
- Beleidsmedewerker mobiliteit Foodvalley
- Woordvoerder mobiliteit SP van Provinciale Staten Gelderland