Werken met City Deals

Invulling geven aan multi-temporal governance

Jorren Scherpenisse
Martin Schulz
Mark van Twist

NSOB

Vorm geven aan inhoud

Over de auteurs

drs. Jorren Scherpenisse is als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

dr. Martin Schulz is co-decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en adjunct-directeur van de NSOB Denktank.

prof. dr. Mark van Twist is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit en is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Werken met City Deals

Invulling geven aan multi-temporal governance

Jorren Scherpenisse

Martin Schulz

Mark van Twist

2017

ISBN 978-90-75297-63-8

NSOB

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Vorm geven aan inhoud

Samenvatting

Nederland staat voor grote veranderopgaven. Energie, klimaat, duurzaamheid, veiligheid, gezondheid, stedelijke ontwikkeling, de economische concurrentiepositie en digitalisering zijn slechts enkele voorbeelden van thema's waarop zich majeure veranderingen dienen te voltrekken. In algemene zin spreken we hier van *transities*, zoals de energietransitie naar een duurzame energiehuishouding en de economische transitie naar een duurzame, circulaire economie. Dit zijn dermate grote veranderopgaven dat de rijksoverheid ze niet zelf kan regelen en ook niet alleen kan betalen. Ze zijn alleen te realiseren in samenwerking met vele partners zoals bedrijven, maatschappelijke organisaties, (internationale) organisaties en andere overheden. De rijksoverheid bepaalt wel mede, maar niet als enige hoe de verschillende transities invulling krijgen.

City Deals zijn een werkwijze voor de rijksoverheid om bij te dragen aan het initiatief van steden om te komen tot duurzame maatschappelijke transities. In steden wordt initiatief genomen en daarbij hebben zij de rijksoverheid nodig. Niet om de rekening van de transitie te betalen, maar wel om de dynamiek in de stad die leidt tot die transitie *een zetje* te geven. De City Deal is een vorm van een *overeenkomst* waarin de rijksoverheid met steden en andere partners afspraken maakt over ieders bijdrage om een noodzakelijke stap in de transitie te realiseren. Deze werkwijze onderscheidt zich van andere werkwijzen, omdat gekozen wordt voor een beperkt aantal deals, die niet sectorbreed of zelfs nog generieker georganiseerd zijn, maar zich juist richten op activering van lokale netwerken waar via gerichte coalities vernieuwingen tot stand kunnen worden gebracht. Het Rijk stelt zich daarbij op als netwerkende en responsieve overheid. De rijksoverheid draagt in City Deals steeds bij op basis van wat er in die specifieke deal nodig is, zoals: kennis uitwisselen, experimenteerruimte maken (bijvoorbeeld door proeflocaties in te richten), een procesmanager aanstellen of zoeken naar ruimte in de interpretatie van regelgeving. In een City Deal zoekt ook de rijksoverheid binnen de grenzen van de eigen vermogens naar mogelijkheden om transities op gang te brengen, blokkades weg te nemen en

transitieprocessen te versnellen. In dit essay gaan we in op de vraag hoe de manier van werken in City Deals bijdraagt aan de samenwerking tussen verschillende bestuurslagen.

Dankzij het perspectief van *multi-level governance* weten we inmiddels dat het bij transitieopgaven belangrijk is dat samenwerking plaatsvindt tussen partijen op verschillende schaalniveaus: internationaal, nationaal, regionaal en lokaal. Wat dit essay hieraan toevoegt, is dat sturing in deze samenwerking óók gaat om sturen op en in de tijd: *multi-temporal governance*. Alle partijen hebben hun eigen kritieke momenten, urgente thema's, stippen op de horizon en begrotings- of verkiezingscycli die maken dat wat voor de ene partij een goed moment is voor de andere niet uitkomt en dat wat voor de ene partij de opstartfase is voor de andere partij moet bijdragen aan de afronding. Vaak gaat het mis in bestuurlijke samenwerking doordat partijen zich in een andere fase bevinden, bijvoorbeeld wanneer verkiezingen de samenwerking doorkruisen. Wat voor de één haast heeft, is dan voor de ander iets wat eerst eens verder verkend mag worden. Of wat voor de één precies op tijd is, is voor de ander nog te vroeg of juist te laat. Als de klokken van partijen niet gelijk staan en tijdbelevingen verschillen, komt samenwerking niet vanzelf tot stand. Partijen kunnen langs elkaar heen of zelfs tegen elkaar in werken als zij beiden vasthouden aan hun 'eigen tijd'. Om in samenwerking en samenspraak bij te kunnen dragen aan het realiseren van een maatschappelijke transitie, is het nodig om voorbij te komen aan deze temporele verschillen. De praktijk van de City Deals laat zien dat het in de samenwerking niet alleen gaat om het juiste plan, de juiste partijen en de juiste plek, maar ook om de juiste tijd.

Dat maakt het proces voor en na de ondertekening van de deal tot een opgave van synchronisatie van tijd. Dit gaat over het slim benutten van *momenten* (zoals de ondertekening van de deal of het vieren van tussenresultaten), om partijen bij elkaar te brengen die anders niet bij elkaar zouden komen. Het gaat om het afstemmen van *tijdhorizonnen* (zoals het formuleren van toekomstambities en -doelen), om een gezamenlijk gevoel van urgentie te ontwikkelen. Het gaat om afstemmen van *snelheden* (bijvoorbeeld afspreken wanneer er mag worden geëxperimenteerd en wanneer opgeschaald wordt), zodat er ruimte ontstaat voor verkenningen en er vermogen is om te versnellen wanneer het kan. En het gaat om het overbruggen van de verschillende

cycli van partijen (bijvoorbeeld door een tijdperiode af te bakenen voor de samenwerking), zodat een gemeenschappelijk proces van agenderen, verkennen, uitvoeren, evalueren tot stand komt.

De kern is dat het werken met deals synchronisatie tussen (publieke en private) partijen mogelijk maakt in de tijd, waardoor grote veranderopgaven die niet door regels of geld van de minister gerealiseerd kunnen worden, tot stand worden gebracht in een *coalition of the willing*. Er wordt geprofiteerd van elkaars momentum, er kan worden meegelift op de snelheid van anderen en samenwerking kan een katalyserende werking hebben. Daarin zitten de winstkansen voor bewindspersonen bij het voortzetten en verder brengen van het werken met deals in de volgende kabinetsperiode. De keerzijde daarvan is dat er in de deal beperkingen zijn om in termen van timing en tempo eigen keuzes en afwegingen te maken, los van andere partijen.

Het werken met deals moet dan ook voor veel beleidsdossiers zeker geen vanzelfsprekendheid worden. Dit essay is geen pleidooi om altijd en overal met deals te werken. De City Deal is bedoeld voor bijzondere opgaven, voor de grote transities. Juist in die gevallen is een andere werkwijze nodig, die niet volgens de reguliere departementale routines en procedures gestalte krijgt maar die juist ruimte maakt buiten de gebaande paden en de bestaande kaders. De deal moet in die zin dus niet te regulier worden. Het moet bijzonder blijven, maar tegelijkertijd niet zó uitzonderlijk zijn dat er geen ervaring mee wordt opgedaan en geen verdere inbedding in de organisatie plaatsvindt. De kunst is om het werken met City Deals door te ontwikkelen tot een vanzelfsprekende werkwijze voor bijzondere opgaven.

Inhoudsopgave

Samenvatting 3

1 Werken met Deals 9

1.1 Geen instrument, maar een werkwijze 10

1.2 Deals als werkwijze van een netwerkende en responsieve overheid 12

1.3 Van multi-level naar multi-temporal governance 15

1.4 Tijd in relatie tot andere factoren 17

2 De reguliere beleidscyclus en het dealproces 19

2.1 Afwijking van het hoofdpatroon 20

2.2 Synchronisatie in samenwerking 22

2.3 Tijdstrategie: aangrijpingspunten voor synchronisatie 24

3 Van ordelijk project tot intuïtief proces 29

3.1 Vier tijdbeelden van het werken met deals 29

3.2 Deal als fase 30

3.3 Deal als ronde 32

3.4 Deal als stroom 34

3.5 Deal als tandwiel 35

3.6 Sturen op synchronisatie in de vier tijdbeelden 38

4 Het samenspel van ontwerp en techniek 39

4.1 Dynamisch dealen 39

4.2 Tijdsensitief sturen 40

4.3 Werkwijze in een nieuwe fase 42

1 Werken met Deals

Feestelijk moment

De stemming zit er goed in. De verschillende sprekers op het podium benadrukken allen het belang van deze bijeenkomst voor de toekomst. Er hangen ballonnen aan het plafond, die straks op het juiste moment naar beneden zullen komen naar de vele aanwezigen in de zaal. Maar eerst is er het moment waar iedereen voor is gekomen. Het moment van de ondertekening van de 'City Deal'. Steden en Rijk, andere overheden en private partijen slaan de handen ineen om te werken aan dit maatschappelijke thema.

In de afgelopen jaren zijn vele van deze deals gesloten in soortgelijke bijeenkomsten. Er is een hele reeks foto's van te vinden. Foto's die een feestelijke momentopname weergeven, een moment waarop voor even de overtuigingen, belangen en prioriteiten van vele verschillende partijen samenvallen.

Het is een moment met een bijzonder karakter. Het is een formeel moment, met een ondertekening die afspraken bekrachtigt en leidt tot wederzijds gevoelde verplichtingen. Tegelijkertijd is het ook een momentopname. Als straks de slingers weer van het plafond worden gehaald, begint een proces waarvan niemand precies weet hoe het zal verlopen of welke opbrengsten het zal genereren. De symbolische markering is mooi, maar het is nog maar de vraag hoe het verder gaat als straks iedere partij ook weer te maken heeft met andere urgenties, schaarste van tijd en wisselende prioriteiten.

Dat roept vragen op over wat het betekent om samenwerking te zoeken door middel van een deal. Specifiek gaat het dan over wat dat eigenlijk behelst, een City Deal: wat voor proces het oproept en hoe dat in verhouding staat tot andere manieren van werken. Het feestelijke moment van de ondertekening is daarin ook betekenisvol, omdat dit een beeld oproept van de mannen en vrouwen op het podium die morgen en overmorgen aan de slag gaan om de deal om te zetten in reële maatschappelijke verandering. Terwijl dat natuurlijk helemaal niet zo hoeft te zijn en waarschijnlijk ook niet zal zijn. In ieder geval niet door deze mensen – daarvoor zijn anderen verantwoordelijk. Op papier tekenen partijen voor een gezamenlijke deal, voor het vastleggen van het werken aan een specifieke overeengekomen toekomst. Dat maakt het nodig niet alleen na te denken over wat die toekomst dan vanuit ieders waarneming is of zou moeten zijn, maar ook over hoe het proces eruitziet dat daar naartoe zal leiden.

1.1 Geen instrument, maar een werkwijze

Wie de foto's van de ondertekening van City Deals naast elkaar legt, ziet steeds ongeveer hetzelfde beeld. De samenwerking in het kader van de deal wordt symbolisch verbeeld en bekrachtigd door het ondertekenen van een document: de deal. Dit moment van ondertekening is echter precies dat: een momentopname. Officieel is dit het begin van de samenwerking, maar tegelijkertijd is het een volgende stap in een al langer lopend proces. Het proces dat voorafgaat aan, en volgt op, de ondertekening ligt niet vast en verloopt altijd anders.

Op papier lijkt steeds hetzelfde te gebeuren: steden die een maatschappelijke transitie willen ondersteunen, die zich willen en kunnen inzetten voor het teweeg brengen van een echte verandering sluiten een overeenkomst met de landelijke overheid. Het vormen van zo'n samenwerkingscoalitie (een '*coalition of the willing*') met nationale en lokale overheid, bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke initiatieven in een City Deal komt voort uit een oproep vanuit het Rijk. Het initiatief voor een specifieke deal komt vervolgens (idealiter) uit de steden. Het Rijk omarmt niet elk initiatief: er wordt een selectie gemaakt op basis van een set criteria, mede om na te gaan of het vraagstuk en de ambitie een multilevel governance aanpak vergt. In de deal stelt het Rijk zich op als partner en faciliteert, bijvoorbeeld door het inbrengen van kennis, inzetten van marktprikkels of soms middelen, het zoeken naar ruimte in regelgeving of het aanstellen van een procesmanager. Steeds oppassend voor willekeur vanuit de nadrukkelijke bedoeling bij geslaagde experimenten over te gaan tot opschaling. Door op een bepaald thema te experimenteren met een nieuwe aanpak ontstaat vernieuwing, die dan na verloop van tijd opgeschaald kan worden.

Dat is de inzet van de City Deal. Maar hoe de uitvoeringspraktijk eruit moet zien en hoe dat aangestuurd moet worden, is niet eenduidig te omschrijven. Werken met deals is niet hetzelfde als het uitvoeren van een helder omschreven project. Een deal staat niet op zichzelf, maar is onderdeel van een bredere maatschappelijke dynamiek waarin de deals een rol spelen. Het gaat uiteindelijk niet om de individuele deals, maar om het op gang brengen van *deal flow*[1]. Met deal flow bedoelen we een stroom aan deals die opgeteld over de gehele portefeuille voldoende zetjes in de dynamiek opleveren om een transformatie teweeg te brengen. Waarbij

[1] Schulz, M., Den Heijer, I., De Baas, J.H. & Van der Steen, M. (2017). *Sturen en stromen; overheid in een samenleving waarin iedereen stuurt*. Den Haag: NSOB.

een verschil tussen Green Deals en City Deals is, dat in de Green Deals met een grote hoeveelheid deals geprobeerd wordt de dynamiek verder te helpen (een stroom van deals), terwijl dat bij City Deals juist met een select, exclusief aantal wordt geprobeerd. Deals moeten leiden tot versnellingen, kantelingen en opschaling van maatschappelijke vernieuwing. Het werken met een deal kan daar op verschillende manieren aan bijdragen. Bijvoorbeeld door nieuwe werkvormen te ontdekken, door te laten zien welke regels kunnen worden verminderd, door betere samenwerking mogelijk te maken, door nieuwe inzichten te genereren. Een deal kan zelfs mislukken – in de zin dat de vooraf gestelde doelen binnen de deal niet worden behaald – en toch succesvol zijn doordat het op langere termijn wel bijdraagt aan de maatschappelijke vernieuwing. Om die reden bestaat er geen blauwdruk voor deze werkwijze. Verhoudingen staan op papier mooi omschreven, maar vergen maatwerk en vormen zich pas echt in de praktijk. Het is een proces dat onderweg wordt gevormd, wat niet vooraf vastligt. Pas achteraf is precies te zeggen, wat het was.

Juist daarom is het te oppervlakkig om de deals alleen te beschouwen als *instrument*. Daarmee wordt verwezen naar het object van de deal, opgetekend op het papier waarop de wederzijdse overeenkomst met afspraken en verplichtingen staat. Het document staat centraal. Op zich is het logisch om van een instrument te spreken: de bestuurders kiezen immers voor het inzetten van een deal en niet voor een subsidie of iets anders wat in de 'instrumentenkoffer' zit. Echter, de term instrument is ook misleidend, omdat het suggereert dat het een vaste vorm en gebruiksaanwijzing heeft. Dat is bij de City Deals maar in zeer beperkte mate het geval. Wat er over een City Deal op papier wordt gezet is (bewust) beperkt, het gaat er juist om dat partijen tijd en ruimte creëren voor een werkwijze waarbij de inzet gaandeweg ontdekt kan worden. De overeenkomst heeft een formele status, maar er is veel vrijheid voor de betrokken partijen om er samen eigen invulling aan te geven. Die manier van werken, is de kern van waar het in deals om gaat. De City Deal is een op zichzelf staand instrument, maar is beter te begrijpen als concrete uitdrukking van een werkwijze.

In dit essay wordt de City Deal dan ook niet beschouwd als een 'vast' object, maar als een 'maatwerk' werkwijze. Een manier van partijen om samen aan het werk te gaan op manieren die in de bestaande structuren niet tot stand komen. Het gaat niet om het *technische object* van de deal-overeenkomst, maar om de *techniek* die de partijen toepassen gedurende het proces. Een proces dat al begint voor de ondertekening van de deal en

ook doorloopt nadat de deal formeel is geëindigd. De Deal als woord is het vehikel dat een andere werkwijze en techniek mogelijk maakt door af te wijken van de normale procedures. Een werkwijze die kan worden ingezet als het via de reguliere wegen niet lukt.

We verkennen deze werkwijze op basis van de praktijken die zich momenteel voltrekken in de City Deals en de Partnerschappen (de Europese evenknie van City Deals). Het ministerie van BZK heeft ons gevraagd om, ook met het oog op de komende kabinetswisseling, in te gaan op de vraag wat deze manier van werken bijdraagt aan de samenwerking tussen verschillende bestuurslagen. Dit onderzoek gaat niet over de resultaten van de City Deals, maar over de betekenis van deze werkwijze in politiek-bestuurlijk perspectief. Dit doen we op basis van een documentenstudie en interviews met leidinggevenden en ambtenaren op Rijksniveau en met projectleiders van verschillende City Deals en Europese Partnerschappen.

1.2 *Deals als werkwijze van een netwerkende en responsieve overheid*

Pacten, akkoorden, convenanten, nationale programma's, charters. In de praktijk van het openbaar bestuur zien we allerlei constructies van samenwerkingsverbanden tussen de nationale en de lokale overheid, tussen publieke en private partijen. Net als deze vormen is ook de City Deal een juridische overeenkomst. Ze hebben een juridische status omdat er sprake is van aanbod en aanvaarding. Daarnaast worden City Deals gepubliceerd in de Staatscourant om redenen van rechtszekerheid en kenbaarheid van handelingen van de overheid. Maar de betekenis die een overeenkomst in de praktijk van de samenwerking krijgt is afhankelijk van het sturingsparadigma van waaruit ernaar wordt gekeken. Pacten, convenanten, akkoorden, charters en ook deals zijn naar ons idee op te vatten als uitwerkingen en interpretaties van *overeenkomsten* in verschillende contexten. Niet het document is leidend, maar de werkwijze die met het document bijeen wordt gehouden. De gehanteerde documenten zijn steeds uitdrukking van een bepaalde context en daarmee ook van een sturingsopvatting en *status* die een document heeft in het verkeer tussen partijen. De verschillen in status zijn naar ons idee te begrijpen vanuit het onderscheid dat Van der Steen et al.[2] maken tussen vier bestuurskundige perspectieven op overheidssturing.

[2] Van der Steen, M., Scherpenisse, J. & Van Twist, M.J.W. (2015). *Sedimentatie in sturing; systeem brengen in meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB.

In het perspectief van *Traditional Public Administration* (TPA) staan legitimiteit en rechtmatigheid van overheidshandelen centraal. Het is een legalistisch perspectief, dat de wettelijke basis van het overheidshandelen en de scheiding tussen politiek primaat en ambtelijke loyaliteit benadrukt. De overheid doet het goed als er sprake is van heldere procedures om politieke doelen te formuleren, die vervolgens neutraal worden vertaald in ambtelijk handelen. In dit perspectief is een City Deal primair een document met *juridisch bindende afspraken*.

In het perspectief van *New Public Management* (NPM) gaat het niet primair om het op deugdelijke en geborgde wijze formuleren van doelen, maar om het meetbaar bereiken daarvan. Het accent ligt niet op de procedure om de doelen te formuleren, maar op methoden, technieken en processen om die doelen te realiseren. Doelbereiking is het uitgangspunt van organiseren, op een manier die meetbaar, SMART en afrekenbaar is. In dit perspectief doet de overheid het goed als ze ervoor zorgt dat beleid effectief is en efficiënt wordt uitgevoerd. Dit perspectief legt de nadruk op de City Deal als document met *afrekenbare resultaatafspraken*.

In het perspectief van *Network Governance* (NG) gaat het nog steeds om het bereiken van doelen, maar in een netwerk met andere partijen. De overheid trekt meer naar buiten, om met maatschappelijke organisaties of andere partners in het veld in gesprek te gaan. Dat betekent ook dat die partijen tot op zekere hoogte hun eigen doelen in het proces inbrengen waardoor de overheid moet kunnen onderhandelen met andere partijen. Dit perspectief legt de nadruk op de City Deal als *consolidatie van tussen partijen bereikte afspraken en compromissen*.

Het perspectief van *Societal Resilience* (SR) gaat uit van de veerkracht en de maatschappelijke energie van de samenleving: van beweging die er is, van maatschappelijke waarde die al wordt geproduceerd op eigen initiatief, en van de overheid die zich daartoe moet verhouden. De overheid gaat niet naar buiten om daar zijn eigen plannen en doelen te verkopen, maar sluit aan bij beweging die er al is. De overheid toont zich responsief. In dit perspectief ligt de nadruk op de City Deal als responsief proces om *maatschappelijk initiatief van onderop een podium te bieden en te bekrachtigen*.

In onderstaande tabel zetten we de vier perspectieven en de aard van de documenten die daarbij passen op een rij. We benadrukken dat vele vormen, niet alleen City Deals, maar ook contracten, charters, pacten en

akkoorden vaak niet vanuit een perspectief te duiden zijn. Wel hebben ze naar ons idee vaak een dominant perspectief in zich dat afhankelijk van de situatie met andere perspectieven wordt verbonden.

Perspectief	Vastleggen in document
Traditional Public Management	Rechten en plichten, juridisch bindend
New Public Management	Concrete doelen en mijlpalen, afrekenbare resultaatafspraak
Network Governance	Consolidatie van bereikte afspraken en compromissen
Societal Resilience	Responsief proces om lokale initiatieven te stimuleren en bekrachtigen

In City Deals komen elementen van alle vier perspectieven bij elkaar. De nadruk wordt echter gelegd op het netwerkende en responsieve karakter van de overeenkomsten. Het werken aan lokale vernieuwing wordt niet van bovenaf opgelegd, maar is een proces van lokale dynamiek dat in de deal in een afgebakend netwerk met een select aantal partijen gaandeweg gefaciliteerd en bekrachtigd moet worden. Wat de City Deal in dat kader bijzonder maakt is dat het niet een akkoord is van het Rijk met koepels, maar daaraan voorbijgaat in een direct verbond tussen Rijk en lokale *coalitions of the willing*. Met partijen die het zelf kunnen en willen doen. Een deal die niet sectorbreed of zelfs nog generieker georganiseerd is, maar zich juist richt op activering van lokale netwerken waar via gerichte coalities vernieuwingen tot stand kunnen worden gebracht. City Deals zijn een naam voor de inzet van de overeenkomst als onderdeel van een aanpak waarin steden en private partijen zelf grote transities willen oppakken en het Rijk daarin vanwege nationale afwegingen mee doet en dat faciliteert. Met vanuit het Rijk de grotere ambitie dat de deal gaat leiden tot een grootschaliger transitie door successen op te schalen. Hiertoe zet het Rijk zich in om ruimte te maken voor steden om het verschil te maken, zonder dat er sprake is van stevige juridische verplichtingen of een strakke mijlpaalsturing. Ook al omdat vaak niet zondermeer op voorhand duidelijk is waar oplossingen liggen voor de complexe problemen, de *wicked problems* in de stad. Om de praktijk van de City Deals te begrijpen, moet daarom gekeken worden naar het proces van samenwerking, dat gericht is op het laten ontstaan, ontwikkelen en opschalen van lokale, stedelijke vernieuwing.

1.3 Van multi-level naar multi-temporal governance

Bij City Deals zijn uiteenlopende partijen betrokken: overheden op verschillende bestuurlijke niveaus werken samen met private en (semi) publieke partijen. Samenwerking heeft plaats tussen overheidslagen en over de grenzen van de overheid heen. Samenwerking in City Deals wordt daarom getypeerd als een kwestie van *multi-level governance*.[3] Hierbij wordt een ruimtelijke benadering van het vraagstuk gekozen: het omgaan met, en benutten van, de verschillende schaalniveaus van de betrokken partijen staat dan centraal. Het verschil in schaalniveau tussen de partijen en de uitdagingen om lokale vernieuwingen op te schalen wordt dan als perspectief gehanteerd om naar de uitdagingen voor de samenwerking en sturing te kijken. Samenwerking gaat dan over de locatie van verschillende belangen, posities, middelen en doelen. Deels vanuit de gedachte dat die allemaal op elkaar moeten worden afgestemd, maar meer nog vanuit de gedachte dat ze allemaal nodig zijn – over verschillende bestuurslagen en grenzen van publiek en privaat heen – om maatschappelijke doelen te realiseren. Het schaalperspectief biedt een ruimtelijk, en daardoor ook gefixeerd perspectief op samenwerking.

Wat te vaak uit het oog wordt verloren is dat dit ook partijen zijn met een eigen *tijd*. Dit is waar het vaak misgaat bij betrokkenheid van meerdere besturen die op meerdere lagen actief zijn. Inhoudelijk kan er wel sprake zijn van gedeelde ambities, maar dat betekent niet dat die partijen elkaar ook vinden in de tijd. Vaak genoeg komt samenwerking bijvoorbeeld niet tot stand, doordat partijen zich in een andere fase bevinden. De ene partij bevindt zich in een oriënterende fase, de andere partij is bezig om draagvlak te organiseren, terwijl een derde partij haast heeft om op korte termijn resultaten te behalen en een vierde partij even geduld wil betrachten omdat er binnenkort een nieuwe bestuurder aantreedt. Zo hebben de partijen die samenwerken in een deal, ieder eigen cycli waarbinnen ze werken en die van invloed zijn op hun perceptie van urgentie, noodzaak, timing en volgorde in de aanpak van het probleem. Dat komt alleen al doordat verkiezingen op bestuurlijke niveaus niet aan elkaar zijn gelijkgeschakeld. Dit betekent dat er in het netwerk sprake is van continu *veranderende* belangen, posities, middelen en doelen. Deze zijn immers niet gefixeerd maar veranderen gedurende de tijd waardoor zich regelmatig mismatches voordoen. Er is zowel tussen als binnen schaalniveaus sprake

[3] (cf. uitwerking van dit concept in bijvoorbeeld Rhodes, 1997; Baldersheim & Ståhlberg, 2002 en Andersson & Ostrom, 2008)

van verschillen in tijd: *temporele differentiatie*. Het gevolg is dat partijen belangrijke momenten in elkaars proces kunnen missen waardoor ze als geheel niet verder komen, te laat de betekenis van de fase waarin de ander verkeert herkennen en over het hoofd zien dat partners een andere geschiedenis hebben die betekenisvol is voor hun toekomstbeeld.

De verschillen in *geïnstitutionaliseerde tijd* (cycli, termijnen, vaste verantwoordingsmomenten) kunnen ook leiden tot verschillen in de *tijdperceptie* van partijen. Wat voor de één haast heeft, is dan voor de ander iets wat eerst eens verder verkend mag worden. Of wat voor de één precies op tijd is, is voor de ander nog te vroeg of juist te laat. De betrokken partijen hebben immers allemaal een eigen (politieke) cyclus, tijdhorizon, urgentiebeleving en prioriteitenlijst. Deze verschillende percepties leiden tot verschillende probleemdefinities en visies op de passende en haalbare aanpak. Dat ontstaat overigens lang niet allemaal bewust en rationeel. Binnen organisaties bestaan vaak sterke neigingen tot patronen, die dan niet meer bewust gekozen worden maar 'gewoon' gebeuren. Zo kan het voor de ene partij heel normaal zijn om een project te starten met uitgebreide verkenningen, terwijl een andere partij juist liever eerst actie onderneemt, resultaten probeert te boeken en daarna pas succesvolle experimenten laat doorwerken in beleid.

Wij stellen dat voor het proces van de samenwerking in City Deals niet alleen het verschil in schaal, maar ook verschil in *tijd* van de verschillende partijen cruciaal is. Als de klokken van partijen niet gelijk staan en de tijdbeleving verschilt, komt samenwerking niet vanzelf tot stand. Partijen kunnen langs elkaar heen of zelfs tegen elkaar in werken als zij beiden vasthouden aan hun 'eigen tijd'. Partijen die van elkaar afhankelijk zijn, kunnen elkaar dan ophouden of blokkeren. Bijvoorbeeld als er na een experiment geen ruimte is om op te schalen, omdat de andere partijen de tijd er nog niet rijp voor vinden. Zo zijn er voorbeelden van initiatieven (uit een andere context) die op Rijksniveau na lange tijd het vertrouwen hadden gewonnen en nu wilden doorpakken, maar na de decentralisatie eigenlijk weer opnieuw moesten beginnen omdat de provincies hier nog niet mee bekend en vertrouwd waren en er dus niet zomaar hun nek voor wilden uitsteken.

Wij beschouwen in dit essay het samenwerken in City Deals als een vraagstuk van *multi-temporal governance*. Het gaat om het slim benutten van *momenten*, om partijen bij elkaar te brengen die anders niet bij elkaar

zouden komen. Het gaat om het afstemmen van *tijdhorizonnen*, om een gezamenlijk gevoel van urgentie te ontwikkelen. Het gaat om afstemmen van *snelheden*, zodat er ruimte ontstaat voor verkenningen en er vermogen is om te versnellen wanneer het kan. En het gaat om het overbruggen van de verschillende *cycli* van partijen, zodat een gemeenschappelijk proces van agenderen, verkennen, uitvoeren, evalueren tot stand komt.

Daarin ligt naar ons idee ook de betekenis van het moment van ondertekenen van de deals. Het is een moment waarop de klokken even gelijk staan, waarop een verbinding in de tijd is gemaakt waarop alle partijen een voor hen passende betekenis aan de deal kunnen geven en dit tegelijkertijd kunnen uitdragen. Voor de een is het misschien een eindpunt, voor de ander een startpunt, voor weer een ander een tussenstation. Hoe de tijd wordt beleefd, hoeft niet gelijk te zijn en dat maakt het proces voor en na de ondertekening – het proces van voorbereiding en uitvoering dat de kern vormt van het werken met deals – tot een opgave van *synchronisatie van tijd*.

1.4 Tijd in relatie tot andere factoren

Natuurlijk spelen naast tijd ook andere factoren een rol bij de deals: factoren zoals schaalverschillen, juridische bevoegdheden, machtsrelaties of verschillende expertisen. Het zou een vergissing zijn te denken dat die met de keuze voor een temporeel perspectief naar de achtergrond verdwijnen. Ze blijven even relevant, maar krijgen alleen meer kleur en reliëf door ze in de tijd te plaatsen: sommige kwesties rond macht of schaal spelen wel op het ene moment maar niet op het andere moment. Formele bevoegdheden in juridische zin en specifieke expertise zijn in bepaalde fasen echt nodig, maar in andere fasen juist overbodig. Een coalitie kan prachtige experimenten doen, maar hier toch geen vervolg aan kunnen geven omdat dat besluiten vergt die in een eerder stadium hadden moeten worden genomen.

Het sturen op factoren als schaal, macht, expertise en bevoegdheden vergt strategische aandacht voor tijd – ook in de samenstelling en samenwerking in een deal. Zo brengen schaalverschillen met zich mee dat partijen verschillende snelheden kunnen bereiken en de ene partij misschien eerder moet beginnen dan de andere om op hetzelfde moment in de tijd tot een resultaat te komen. Verschillen in machtsposities gaan al snel gepaard met andere doelstellingen voortkomend uit een ander verleden en toekomstbeeld en daarmee andere tijdhorizonnen die betekenisvol

worden geacht. Verschillen in expertise vragen misschien wel om voldoende tijd zodat alle partijen in overleg met elkaar eenzelfde kennisbasis kunnen ontwikkelen. Niet de verschillen in schaal, macht en expertise zijn dan doorslaggevend als het misgaat of moeilijk loopt, maar de gebrekkige of zelfs afwezige aandacht voor de tijdsdimensie – terwijl de verschillen juist in de tijd kunnen worden gecompenseerd en opgelost.

Kwesties rond macht, expertise, schaal en bevoegdheden staan niet buiten de tijd en krijgen niet minder aandacht bij een temporeel perspectief. Integendeel, het is juist zo dat deze factoren problemen of knelpunten oproepen die alleen in de tijd en dus door aandacht voor het verloop van tijd zijn op te lossen: bijvoorbeeld door uitstellen en naar voren halen, tempo maken of vertragen, het goede moment kiezen of een moment laten lopen. Daarom halen wij hier de tijd naar voren als strategische opgave in de politiek-bestuurlijke samenwerking in City Deals.

2 De reguliere beleidscyclus en het dealproces

Moment van bezinning

Het is een van de eerste echt warme dagen van het jaar. In een net iets te klein zaaltje in een restaurant in Utrecht lopen de temperaturen zelfs nog hoger op. In de zaal zit een bonte verzameling mensen. Ambtenaren van betrokken ministeries, projectleiders van City Deals en een enkele deelnemer aan een City Deal vanuit het bedrijfsleven. De bijeenkomst wordt voorgezeten door een ambtenaar van het ministerie, het onderwerp is de tussentijdse evaluatie. Er wordt een presentatie verzorgd door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) dat onder betrokkenen bij City Deals onderzoek heeft gedaan naar de voortgang en ontwikkelingen in de City Deals. Het gaat niet om de cijfers, zo wordt gemeld, maar die komen toch hard aan bij sommige aanwezigen. Sommige deals worden positief beoordeeld, maar bij andere lijkt vooral veel mis te zijn.

Wat opvalt: het gesprek gaat niet over de inhoud van de deals. Over de inhoudelijke ambities van de deals lijkt iedereen het wel eens. Het gesprek gaat over het proces van het werken met deals. Zo is er een gesprek gaande over de vraag of onvermijdelijk lastige discussies over budget en ICT vooruitgeschoven moeten worden tot na de experimenteerfase, of juist in het begin van het proces moeten worden doorlopen. Ook het tekenen van de deal als moment blijkt belangrijk te zijn: volgens sommigen als boost voor de onderlinge samenwerking, volgens anderen als kroon op het werk dat al is verzet. Weer anderen hadden de ervaring dat het een moment is waarop alles samenkomt, maar waarna het helaas ook snel weer uiteenvalt. Een derde discussie gaat over de vraag wanneer het een goed moment is om met een deal te werken. De stelling wordt besproken dat een deal beter ingezet kan worden in een 'agenderende fase' van het thema, in plaats van een fase waarin harde besluiten moeten worden genomen. Volgens verschillende aanwezigen is er dan meer ruimte voor experimenteren en is het beter als er pas daarna bij de opschaling grote besluiten genomen moeten worden.

Het doet er dus nogal toe voor de mensen in het zaaltje hoe het proces wordt doorlopen, daar zitten allerlei strategisch keuzes aan vast. Maar als de onderzoeker van PBL laat vallen dat sommige respondenten de behoefte hebben uitgesproken aan regie vanuit het Rijk, valt er eerst een diepe stilte en wordt er

- - - - →

vervolgens voorzichtig geprotesteerd. Het ging er toch juist om dat de steden en andere partners de vrijheid hebben om eigen keuzes te maken, zonder dat het Rijk daar regie over voert? Enerzijds wordt het belang van regie tijdens het proces onderkend, anderzijds wordt er ook gewaarschuwd dat dit niet moet leiden tot hiërarchische sturing van bovenaf.

In het werken met deals, zeker met de lange termijn doelstelling van het bijdragen aan een transitie, blijkt zo het proces dat met alle partners wordt doorlopen cruciaal. Het tijdpad kan vooraf niet worden opgelegd door één van de partijen en tegelijkertijd hebben partijen wel enige houvast nodig. Het proces ligt niet vast en verloopt altijd anders, maar tegelijk valt juist daar wel een onderliggende werkwijze in te ontdekken.

2.1 *Afwijking van het hoofdpatroon*

In de reguliere beleidscyclus van een ministerie is de *regeerperiode* van groot belang voor de planning, scope en coördinatie. Binnen die periode wordt een *agenda* opgesteld die gerealiseerd moet worden. Daar worden *budgetten* aan gekoppeld die worden besteed in een *gefaseerd*, cyclisch proces. In eerste instantie worden er verkenningen uitgevoerd. Vervolgens worden er *activiteiten* ontplooid, op basis van het te besteden budget. Dat budget wordt meestal *één keer per jaar* toegekend aan bepaalde thema's, dossiers, en afdelingen. Aan het einde van het jaar wordt *verantwoording* afgelegd. De reguliere beleidscyclus is een bureaucratisch proces, waarin *planning & control* een belangrijke rol spelen. Op het niveau van het ministerie is dit bijvoorbeeld te omschrijven als het *departementale ritme*.

Dit hebben van een eigen ritme is niet uniek voor een ministerie: iedere partij heeft een eigen *temporele orde* waar ritmiek in zit. Vaak is de politieke cyclus daarvoor sterk bepalend. Die wordt uitgewerkt in een agenda waaraan binnen de cyclus uitvoering wordt gegeven. Dat werkt door in de agendering van thema's, de budgetcyclus, sturings- en verantwoordingsmomenten. En daarmee ook in de periode waarbinnen resultaten moeten worden geboekt.

De uitdaging van *multi-temporal governance* is dat iedere partij een eigen temporele orde heeft. Er zijn intern allerlei processen geordend, vaak te herleiden tot de politieke cyclus, die een termijn voor actie scheppen, die fasen van beleid bepalen en van grote invloed zijn op de besteding van middelen. Deze georganiseerde tijd hangt samen met de *tijdbeleving* die

verschilt per partij. Iedere partij heeft een eigen beleving van snel en traag, van wat haast heeft en wat nog even kan wachten. Zo lopen de verkiezingscycli van verschillende publieke organen niet gelijk, laat staan de zittingstermijnen van de besturen van private partijen waarmee wordt samengewerkt. Dit werkt door in verschillende termijnen, tempo's, faseringen en relevante momenten. Partijen die met een zelfde thema bezig zijn, kunnen dit zo doen terwijl ze in een totaal verschillende fase zitten: bijvoorbeeld oriënterend, realiserend of evaluerend. Dit kan ertoe leiden dat partijen langs elkaar heen werken, een verschillende perceptie van urgentie en horizon van het vraagstuk hebben, van relevante momenten. Daardoor kan ook schuring of tegenwerking ontstaan. Het is dus een opgave voor samenwerkingsverbanden zoals City Deals om deze verschillende temporele ordes te overbruggen.

In de deal zien we dan ook een heel ander soort tijdpad. In plaats van het volgen van de reguliere sturings- en beleidscyclus, maken partijen afspraken met elkaar over een apart, gezamenlijk proces. Het dealproces is een afwijking van het hoofdpatroon van de individuele partijen. De deal wordt gesloten voor een *bepaalde periode*, die niet noodzakelijk aansluit bij de regeerperiodes van de verschillende partijen. De deal kan bijvoorbeeld langer doorlopen dan het verkiezingsmoment van een individuele partij en er worden dan dus afspraken gemaakt die doorlopen onder een volgende bestuurder. Interessant is ook dat het uiteindelijke doel van het werken met deals, verdergaat dan het eindpunt van de looptijd van de deal. De deal is onderdeel van een *veel langduriger traject*. De belangrijkste resultaten moeten zich na afloop van de deal manifesteren. Het samenwerken in een deal biedt de mogelijkheid om de temporele verschillen tussen partijen te overbruggen in een apart proces. De deal is een manier om samen te werken in een samenhangend proces dat wordt georganiseerd naast de veelheid aan individuele ritmes. Het is daarmee een afwijking van het 'hoofdpatroon' binnen de betrokken organisaties. Het is de introductie van een (in meer of mindere mate) gezamenlijke temporele orde.

Zo is het samenwerken in een City Deal een manier om te komen tot tijdsynchroniciteit tussen partijen van wie de reguliere cycli en processen niet gelijk lopen. Synchronisatie kan door voor een deel via afstemming van 'planning'-afspraken (zoals begin, eind en mijlpalen in de deal), maar ook door het afstemmen over een gedeelde tijdbeleving. De deal is een vehikel, dat werken in synchroniciteit mogelijk maakt.

2.2 *Synchronisatie in samenwerking*

Synchronisatie is niet de enige manier van omgaan met temporele verschillen tussen partijen. Een andere manier kan zijn om processen juist gescheiden te houden, zodat ieder op de eigen manier iets kan bijdragen zonder dat de onderlinge aanpakken met elkaar conflicteren. Er wordt dan parallel gewerkt zonder interactie, samenwerking of onderlinge samenhang. Deze vorm zien we bijvoorbeeld terug in situaties waar lokale partijen los van elkaar experimenteren met een eigen aanpak.

Een tweede vorm is om temporele ordes af te stemmen in een sequentieel proces. Partijen werken dan opeenvolgend, als schakels in een keten. Zij behouden hun autonome temporele orde, maar maken ook deel uit van een overkoepelend geschakeld proces. Een voorbeeld hiervan is de strafrechtketen, waarbij aangiftes door de politie worden verwerkt, er vervolgens wordt toegewerkt naar een zaak die door het Openbaar Ministerie voor de rechter kan worden gebracht, wat na een veroordeling leidt tot een tenuitvoerlegging van de straf bij een van de betreffende instanties. Partijen die verderop in de keten zitten, komen pas in actie als de partij daarvoor zijn deel van het werk heeft gedaan.

Een derde vorm is dat het tijdpad van één partij dat van de anderen gaat domineren. Dit zien we bijvoorbeeld terug als het Rijk of de EU verplichtingen stelt die binnen een bepaalde periode en met bepaalde deadlines moeten worden gerealiseerd door decentrale overheden. De tijd is dan een coördinatiemechanisme voor de inzet van de vele partijen. De andere partijen werken dan binnen de temporele kaders die door één partij worden gecoördineerd.

Als partijen in een netwerk een gezamenlijk proces afspreken of gaandeweg vormgeven, is er sprake van synchronisatie. De term synchronisatie is afgeleid van het Griekse (sýn) ‘samen’ en (chrónos) ‘tijd’. Bij synchronisatie stemmen partijen hun temporele ordes en het tijdsverloop van processen op elkaar af. Dit kan door hele precieze afspraken te maken over de planning van de inzet van de betrokken partijen, maar ook bijvoorbeeld juist door tijd te maken voor samenwerking zonder dat verder uit te werken in een concrete planning. De kern is dat de samenwerking in de tijd bij elkaar wordt gebracht.

Een manier om synchronisatie te bewerkstelligen, is door middel van een deal (of de Europese variant hiervan, een Partnerschap). Er wordt dan een separate temporele orde afgesproken of gaandeweg ingevuld voor de samenwerking in de aanpak van een maatschappelijk thema. De partijen behouden hun temporele autonomie op andere thema's, maar spreken hier af samen te werken in een gezamenlijk proces. Dit kan door bijvoorbeeld een gezamenlijk begin- en eindpunt af te spreken, of het definiëren van verschillende fasen. Steeds worden koppelingen gemaakt in de tijd. Illustratief daarvoor is wel het moment dat de deal wordt getekend. Een moment waarop iedereen samenkomt, waarop gezamenlijk feest wordt gevierd. Een moment dat zowel een gezamenlijk eindpunt (van het proces tot de totstandkoming van de deal) markeert, als een startpunt (van de onderlinge samenwerking). Naast het reguliere beleidsproces, bieden deals de ruimte om met andere partijen dingen te doen die de individuele cycli ontstijgen. Dat biedt bijvoorbeeld de ruimte om iets te starten, wat anders in die fase niet zou kunnen starten. Het werken in deals is een manier om synchronisatie te bewerkstelligen in een situatie van multi-temporal governance.

Blijvende synchronie is een illusie. Na een moment van synchroniciteit gaan partijen weer hun eigen weg, keren terug naar hun eigen tijdorde. Dat maakt het noodzakelijk strategieën te ontwikkelen voor het omgaan met tijd zodat een nieuw moment van synchroniciteit kan worden bereikt. Het dealproces kent slechts twee formele momenten waarop die synchroniciteit bestaat: de ondertekening van de deal en de beëindiging van de deal. Daartussenin loopt het proces het risico *momentloos* te worden. Er zijn dan geen nieuwe momenten voorzien waarin de tijd wordt gesynchroniseerd. Zonder bewuste strategie werken partijen deels parallel, deels serieel, deels in de veronderstelling dat de anderen zich wel zullen aanpassen en deels helemaal niet aan de realisatie van afspraken. Het proces na de ondertekening heeft niet als vanzelf een nieuwe gezamenlijk temporele orde, of toch tenminste een afspraak over hoe temporele wanorde voorkomen gaat worden. Dat vraagt bewust aandacht voor een tijdstrategie.

2.3 Tijdstrategie: aangrijpingspunten voor synchronisatie

Goed plan, verkeerde moment

De gemeenten hebben er lang over vergaderd. Het thema is er belangrijk genoeg voor, en na verschillende notities en besprekingen is er eindelijk groen licht. Ook een partij uit het bedrijfsleven doet mee. Ze stellen samen een voorstel op en brengen dat ook gezamenlijk in bij het Rijk. De verwachtingen zijn hooggespannen. Dit kan een mogelijkheid zijn om het eens echt anders te proberen, en van elkaar te leren.

De ambtenaren die het voorstel ontvangen, moeten vanuit nationaal perspectief afwegen of het Rijk zich hieraan wil verbinden door middel van een deal. Wil het Rijk zich hiervoor inzetten, is dit passend als City Deal? Wat volgt is een beleidsmatige afweging. Dan blijkt dat over hetzelfde thema vorig jaar al pilots zijn gefinancierd in andere gemeenten. Die pilots lopen nog, er is niks over de uitkomsten te zeggen. Maar zoveel inzet voor één onderwerp, zou eigenlijk wel onevenredig verdeeld zijn. Dus besluiten de ambtenaren hier om niet met een City Deal te werken. Wat voor de steden de start van een interessant nieuw initiatief leek te zijn, bleek elders een lopende praktijk.

Het is de uitdaging om in de deal tot synchronisatie in de aanpak te komen zodat deze bijdraagt aan de dynamiek rond het maatschappelijke vraagstuk. Dat vergt sturing met en in de tijd. Het bewerkstelligen van synchroniciteit in een City Deal kan op verschillende manieren die we in de praktijk terugzien. Soms zie je synchroniciteit plaatsvinden in één moment: waarop het bij elkaar komt. Een andere vorm is, als het gaat om de richting in de tijd: een gezamenlijk toekomstbeeld, een stip op de horizon. Nog anders is het als het gaat om het tempo waarop in die richting wordt gewerkt, een samenhang in snelheid. In het geheel leidt dit tot samenhang in het proces; een gedeeld patroon. We ordenen hieronder vier aangrijpingspunten voor synchronisatie.

Een eerste strategisch tijdaspect dat opvalt in de deals, is het sturen met specifieke gebeurtenissen, overgangen en referentiepunten (momenten). Momenten zijn in dit proces vaak van groot belang om commitment, draagvlak en momentum te vergroten. Ze kunnen de samenwerking bevestigen en bekrachtigen. Dat vergt wel dat partijen bij elkaar komen in gezamenlijke momenten, bijvoorbeeld op slim gekozen dagen die veel

publiciteit en aandacht opleveren. Een veelgenoemd voorbeeld daarvan is het ondertekenen van de deal: alle partijen komen letterlijk samen in het moment en de ondertekening markeert het gezamenlijke startpunt van de samenwerking. Maar ook het *einde* van de deal is potentieel zo'n moment. Het vieren van een succesvol einde, kan minstens net zo belangrijk zijn als een goed startmoment, omdat het mede bepaalt wat het effect is van de deal op de *deal flow*. Het einde is immers ook de overgang naar een nieuw begin, of een volgende fase. Het is een moment waarop weer nieuw momentum kan worden gegenereerd. Het risico is er altijd dat het anders uitgaat als een kaars, stilletjes verdwijnt in de nacht. Het moment van eindigen is, net als het vieren van de start, een belangrijk moment van synchroniciteit. Dat vergt handige timing. Het moment dat de deal eindigt is zowel van belang voor het oordeel over de deal als voor de dynamiek die het 'na het einde' teweegbrengt. Naast het begin en het einde, zijn er onderweg ook verschillende momenten te maken, om de voortgang te vieren en het momentum levend te houden. Tussentijdse opbrengsten, mijlpalen, brainstorms: allemaal mogelijke momenten om het geheel samen te laten komen in de tijd. Dat is niet alleen een kwestie van handig plannen. Het gaat ook om het aanvoelen van ontwikkelingen, weten wanneer de timing het beste is voor het procesverloop op korte en lange termijn.

Een tweede strategische aspect is het belang van termijnen en toekomstverwachtingen (tijdhorizon). Als partijen hier andere beelden van hebben, kan dit leiden tot frictie in het proces (hetzelfde speelt bijvoorbeeld ook bij het Energieakkoord). Als partijen in het begin hetzelfde doen, maar voor iets wat een ander doel dient, dan is er het risico dat dit gaat wringen als het middel niet meer beide doelen even goed dient. Synchronisatie in de tijdhorizon kan bijvoorbeeld door af te spreken hoe lang de samenwerking duurt. Het werken met deals is altijd duidelijk afgebakend in de tijd, althans op papier. Er is een duidelijk startpunt en eindpunt. Zo kent de deal een eigen, afgebakende duur waarbinnen wordt samengewerkt. Ook kunnen partijen werken aan een gemeenschappelijk beeld van de toekomst; doelen en ambities over de doorwerking die de deal in de toekomst moet hebben. Partijen zetten gezamenlijk een stip op de horizon, formuleren doelstellingen en committeren zich hieraan. Doelen kunnen binnen de termijn van de deal vallen, maar ook eraan voorbijgaan. Sterker nog, afstemming over tijdhorizon moet verdergaan dan de individuele deal: sommige deals mogen mislukken als er maar *deal flow* op gang komt, bijvoorbeeld doordat op basis van de deal geleerd wordt en nieuwe

projecten kunnen worden ontplooid. Alleen afstemming over de korte termijn van de individuele deal kan hieraan het zicht onttrekken. Er is dus ook inzicht nodig in de stroom die op gang wordt gebracht.

Een derde vorm van tijdstrategie is het sturen met snelheden, vertragingen, en geduld (tempo). Als er een verschil is in (gewenste) snelheid tussen twee processen in een deal, bestaat het risico dat een van de twee processen de ander vertraagt of onder druk zet. Als bijvoorbeeld het laten opstarten van teams die gaan experimenteren met een nieuwe aanpak veel sneller verloopt, dan het juridisch mogelijk maken van die experimenten, kan dit leiden tot disfunctionele remming en frictie. Door tempo's op elkaar af te stemmen, kan dit worden voorkomen. Een voorbeeld daarvan is het afspreken van een periode van experimenteren, waarbij dus bewust wordt gewacht met systeemwijzigingen maar (mede door het ruimte maken in de regels) geprobeerd wordt om lokaal versneld tot nieuwe vormen van werken te komen. Door samenwerking plaats te laten vinden in een beperkte tijd, wordt er tijdsdruk gecreëerd. Er is beperkte tijd om tot resultaten te komen wat tot een hoger tempo zou kunnen leiden. Ook hier geldt, dat het perspectief van 'deal flow' een rijker perspectief kan bieden op het tempo van de deal. Het gaat er niet alleen om hoe snel er *in* de deal wordt gewerkt, maar ook of de 'deal flow' kan worden versneld. In de deal kan ook te vroeg gepiekt worden of het verzadigingspunt bereikt worden. Zo kan het ook zijn dat er in een deal processen moeten worden afgeremd, om de uiteindelijke deal flow te versnellen.

Het vierde aspect dat we hier uitlichten, gaat over sturen op het verloop van het proces (patronen). Dit vergt sturing, omdat de individuele partijen ieder eigen cycli en ritmes hebben die niet vanzelf synchroon lopen. Sturing kan bijvoorbeeld plaatsvinden door gezamenlijk verschillende fasen te doorlopen, sequentieel te werken of juist parallel aan elkaar verschillende paden te bewandelen in experimenten. Een manier is om afspraken te maken over een opeenvolging van stappen of fasen in het dealproces. Bijvoorbeeld door af te spreken dat er eerst experimenten plaatsvinden, alvorens de successen opgeschaald zullen worden. Of om op een andere manier het samenwerkingsproces op te delen in een sequentie van stappen, zodat iedere partij weet in welke fase het proces zich bevindt en welke activiteiten daarbij horen. Een veelgehoord credo in dit verband is: 'Alleen ga je sneller, samen kom je verder'. De ervaring is dat partijen om grote stappen te kunnen maken soms geduld moeten opbrengen om

eerst een integrale afweging te maken en zo andere partijen mee te krijgen, in plaats van direct zelf tot actie over gaan. Ook hier geldt, dat de aandacht zich niet moet beperken tot het patroon in de deal. De uiteindelijke vraag is, hoe de deal een katalyserende, versnellende werking kan hebben voor de *deal flow*. Is de deal een versneller of juist een kantelpunt, een volgende fase of een nieuw tijdperk? De deal maakt onderdeel uit van een groter patroon en sturing in de deal vergt inzicht in die dynamiek.

Samengevat zien we in de praktijk van de City Deals verschillende pogingen tot synchronisatie: in momenten, tempo, tijdhorizon en patronen. Die sturing vindt plaats in de deal, maar staat in het teken van de bijdrage van de deal aan de *deal flow*. Dit vergt inzicht in de patronen van de deal flow, en de werking van de individuele deal daarin. Sturing op momenten, tempo, tijdhorizon en tijdverloop staat in het teken van de maatschappelijke dynamiek. In het volgende hoofdstuk gaan we daarom nader in op de patronen. Wat is de betekenis van een Deal in de tijd, en wat betekent dit voor sturing in de tijd?

3 Van ordelijk project tot intuïtief proces

3.1 *Vier tijdbeelden van het werken met deals*

In City Deals worden doelen zo precies mogelijk geformuleerd. Het proces om de doelen te bereiken wordt echter bewust niet vastgelegd in een strakke tijdplanning. Partijen geven zelf gaandeweg invulling aan het proces dat zij doorlopen. Dit open proces is de kern van de werkwijze, vanuit de overtuiging dat daarmee bij deze vraagstukken betere resultaten kunnen worden geboekt dan als gestuurd wordt op een vooraf precies uitgestippeld pad. Voor dat proces is er (bewust) geen blauwdruk; in iedere deal verloopt het anders. De partijen kijken naar de dynamiek die zich in dit vraagstuk afspeelt, en proberen daar met de deal een productieve invloed op uit te oefenen. De deal op zichzelf is niet de transformatie, maar het werken in de deal kan hier wel een wending geven, bijvoorbeeld als *katalysator* of *tipping point*. De deal geeft de dynamiek als het ware een zetje de goede kant op. En om dat zetje na afronding van de deal niet verloren te laten gaan, de energie bij partijen en de uitstralingseffecten naar sectoren levend te houden en zo mogelijk nog te vergroten – en daarmee de voltooiing van de transformatie dichterbij te brengen – is het zaak niet alleen oog te hebben voor de resultaten in deze ene deal, maar juist ook oog te hebben voor de gehele *deal flow*.

Maar hoe zo'n proces aan te sturen, dat bewust niet strak gestructureerd is? Dat hangt af van de beweging waar de deal deel van uitmaakt, de rol van de deal in de maatschappelijke dynamiek (deal flow). Daarover kunnen verschillende beelden ontstaan. Is de deal bijvoorbeeld een *fase* met een duidelijke voorganger en opvolger, of is het meer een op zichzelf staande *ronde* die tijdelijk kansen biedt voor samenwerking? Of zijn er ook andere beelden mogelijk? Het tijdbeeld dat wordt gehanteerd, levert ook ander handelingsrepertoire. In een gefaseerd proces waarin alles in dienst staat van de volgende stap, moet anders gestuurd worden dan als het een ronde betreft waarin alleen telt wat nu wordt behaald. In de praktijk zien we meerdere tijdbeelden, die ieder op zich een waardevol perspectief

bieden op het dealproces en sturingsopties. Daarom werken we hier vier archetypische beelden van het tijdverloop[4] uit, die we (soms apart, soms tegelijkertijd) terugzien in het werken met City Deals. Ieder beeld geeft ander inzicht in het (goede) verloop van een City Deal en de sturingsmogelijkheden daarbij.

De kunst is niet om in een deal een van deze beelden te kiezen, en de andere af te wijzen. Het gaat erom dat het vier beelden zijn van het verloop van een deal en ieder beeld kansen biedt voor synchronisatie. Iedere individuele deal kan vanuit deze vier tijdbeelden worden beschouwd, te weten: de deal als fase, als ronde, als stroom, en als tandwiel. Iedere interpretatie brengt zijn eigen vragen mee. Hoe en wanneer gaan we over naar de volgende fase? Hoe zorgen we dat doorwerking uit de vorige ronde plaats heeft als straks een volgende ronde ingaat waarbij andere perspectieven en belangen centraal staan? Hoe brengen we stromen zo bij elkaar dat '*tipping points*' in de dynamiek ontstaan? En hoe zorgen we voor een blijvend productief samenspel tussen de verschillende tandwielen die de dynamiek voortstuwen, ook na afloop van de deal? Ieder perspectief legt andere accenten en laat andere synchronisatiekansen zien.

3.2 *Deal als fase*

Het eerste beeld is dat van de City Deal als een fase. Het werken in een deal is dan een sequentieel, logisch proces waarin verschillende stappen na elkaar moeten worden gezet. Hoe een City Deal eruitziet, is in dit tijdperspectief heel precies uitgewerkt. Er bestaat een stappenplan om te komen tot een deal, er is een modelconvenant, er zijn voorschriften voor hoe de ondertekening en publicatie van de deal in zijn werk gaat en het is duidelijk wat voor en na de ondertekening dient te gebeuren. De deal is daarmee opgedeeld in fasen. Daarmee heeft de deal volgtijdelijkheid in zich. De ene fase komt na de andere en er zijn duidelijke en formele momenten die het einde van de ene fase markeren en de start van de andere.

In de praktijk zien we dat (bij de eerste tranche deals zoals Roadmap Next Economy, Stedelijke Veiligheid en Health Hub) de aanpak als geheel wordt opgedeeld in zeven fasen, die deels leiden tot deals en zich deels voltrekken in en als afronding van deals. In de eerste fase doet het kernteam een

[4] Deze tijdbeelden zijn geïnspireerd door drie perspectieven van Geert Teisman. Zie o.a. de publicatie: Teisman, G. (1993). *De reconstructie van beleidsprocessen: over fasen, stromen en ronden.* Heffen, O. van & Van Twist, M.J.W., Beleid en wetenschap; hedendaagse bestuurskundige beschouwingen, Alphen aan den Rijn: Samson HD Tjeenk Willink, blz, 18-32.

brede oproep op zoek naar proposities om deals op te sluiten. In de tweede fase formuleren steden en partners gezamenlijk proposities. Fase drie heeft tot doel om vanuit het Rijk, de steden en de partners ordening aan te brengen in de proposities en mensen voor te dragen die de deal gaan uitvoeren. In fase vier wordt de deal vervolgens voorbereid door de steden en partners zelf. Dit resulteert in het tekenen van de deal tussen fase vier en vijf in. In fase vijf worden de City Deals vervolgens uitgevoerd, in fase zes geëvalueerd en in fase zeven staat de opschaling van de resultaten centraal. Met het doorlopen van alle fasen is de aanpak voltooid en zijn de City Deals afgerond. Momenteel wordt dit fasenmodel niet meer standaard toegepast bij de tweede tranche deals, maar wordt per deal een afweging gemaakt.

De synchronisatiekansen zitten volgens het fasenperspectief vooral in het onderling afstemmen van planning en implementatieprocessen. Er moet overeenstemming zijn over aanleiding en noodzaak van de deal (de vorige fase), evenals de gewenste uitkomsten en vervolgstappen (de volgende fase). Het op papier zetten van de stappen in het proces, hier termijnen aan verbinden en daar regie op voeren, zijn allemaal manieren om stapsgewijs verder te komen in een logisch proces. Hierdoor kunnen de verschillende fasen goed op elkaar aansluiten en dat geeft partijen richting en overzicht in het gezamenlijke proces. Partijen die anders hun eigen fasen en cycli volgen, maken compromissen zodat er overzicht is, iedereen weet wat er gedaan moet worden, en hier regie op kan worden gevoerd.

De beperking van het fasenperspectief is dat een logisch ontwerp van het tijdverloop ten koste gaat van bewegingsvrijheid en inzicht om het proces gaandeweg bij te sturen. Verrassingen die om aanpassing vragen zijn dan al gauw hinderlijk voor de voortgang, in plaats van inzichten die het proces verder helpen. Ook kan het fasenperspectief leiden tot dwingende deadlines die niet altijd passen bij een experimentele aanpak van gaandeweg zoeken en ontdekken. Het risico bestaat ook dat de planning wordt gecoördineerd op basis van de cyclus van een van de partijen, die de andere partijen aanstuurt om op tijd te leveren terwijl de planning niet op hun cyclus aansluit. Er is dan meer sprake van ‘domineren’ dan ‘synchroniseren’. Tot slot gaat het fasenperspectief uit van een gefixeerd verleden en een redelijk voorspelbare toekomst, waar de deal een logische rol in moet spelen. In vraagstukken waarin daarover geen overeenstemming bestaat en er bovendien veel onverwachte ontwikkelingen en gebeurtenissen plaatsvinden, schiet het fasenperspectief al snel te kort.

Partner of regisseur?

De vertegenwoordiger van de Stad Amsterdam steekt zijn hand op, en er wordt met enige verbazing naar gekeken. Niet een nationale overheid, maar een stad werpt zich op als partner van de Europese Commissie. Terwijl tot nu toe de stad op grote afstand leek te staan van Europa, de plek waar beleid 'uiteindelijk' geïmplementeerd moest worden, zal de stad nu een gelijkwaardige gesprekspartner zijn. Dat maakt het Europese Partnerschap 'Inclusie van Vluchtelingen en Migranten' bijzonder.

Zo ontstaat een bijzonder netwerk. De stad heeft ineens directe toegang tot Commissieleden en allerlei bronnen op het Europese niveau. Daartegenover staat wel, dat de stad regelmatig moet leveren, in de tijdorde die de Europese Commissie bepaalt. De duur van het partnerschap is gelijk gesteld aan de zittingstermijn van de huidige Commissie, en aan het einde van die termijn moet er een aantal zichtbare resultaten liggen. Het leidt ertoe dat de gemeente regelmatig deelproducten moet opleveren volgens een fasering die past bij de Europese planning. Hoewel de Europese Commissie officieel slechts lid is van het partnerschap, stelt het zich op als opdrachtgever door regie te voeren over het tijdpad.

3.3 *Deal als ronde*

Het tweede beeld is dat van de City Deal als een ronde. Daarbij is vooral het scheppen van een gemeenschappelijke periode van belang, omdat dit partijen bij elkaar brengt. De idee dat een deal altijd logisch volgt op een eerdere fase en wordt opgevolgd door een volgende fase wordt losgelaten, omdat daarmee ook het risico bestaat van padafhankelijkheid. Het idee van fasen is dat steeds een stap verder wordt gezet op een logisch pad, terwijl het idee van ronden is dat iedere tijd een eigen aanpak vraagt, zonder de suggestie dat het steeds beter wordt. Iedere ronde kent een eigen netwerk, eigen perspectieven, en kan zo bijdragen aan maatschappelijke vernieuwing. Door de samenwerking een plek te geven én te begrenzen in de tijd, ontstaat momentum en tijdsdruk om echt wat neer te zetten. Het tijdverloop in de ronde is niet meer zo logisch geordend als in het fasenperspectief. Het gaat er juist om dat de deal tijd schept voor vrij experimenteren, slimme timing, handig versnellen of vertragen, door los te komen van een vooraf gepland proces.

De synchronisatiekansen zitten in het rondenperspectief in het scheppen én begrenzen van een gemeenschappelijke periode. De beslotenheid van een ronde biedt de partijen kansen om verschil te maken in een krachten-

spel van versnellen en vertragen, van slim timen en wachten. Interessant zijn hier ook de overgangen tussen ronden, waarbij geldt: 'nieuwe ronde, nieuwe kansen'. In die overgangen hoeft niet zozeer aansluiting met de vorige ronde plaats te vinden zoals in het fasenperspectief: het gaat er juist om iets anders te doen, iets nieuws te bereiken. Het gaat niet om een opeenvolging van ronden die logisch is, maar de kern is juist dat het na afloop van de ronde ook 'klaar' is en er dus voor die tijd zoveel mogelijk moet worden bereikt.

Risico van het rondenperspectief is dat er ook veel verloren kan gegaan in de overgang naar ronden. Wat in de ene ronde wordt bereikt, wordt dan in de volgende niet meer als relevant gezien en kan daardoor aan effectiviteit verliezen. Ook is er het risico dat partijen gedurende de deal met belangentegenstellingen te maken krijgen, bijvoorbeeld door incidenten of een wisseling van bestuur die ertoe leiden dat een partij een andere koers wil varen of de inzet wat wil verminderen. Hier vindt dan in feite desynchronisatie plaats, bijvoorbeeld in tempo of in toekomstbeeld.

Korte en lange termijn

Het doel van de City Deal 'Binnenstedelijk Bouwen' is om een transformatie te bewerkstelligen naar het 'aantrekkelijker, betaalbaarder en duurzamer' maken van woningbouw. Zij zien een grote opgave: er zijn tot 2030 maar liefst 230.000 extra woningen in de zuidelijke Randstad nodig. In de deal wordt daarom gewerkt aan nieuwe allianties en business cases om binnenstedelijk bouwen een impuls te geven.

Een van de activiteiten is een onderzoek waaruit blijkt dat parkeernormen vaak een belemmering vormen voor binnenstedelijke bouw. De verplichte aanleg van parkeerplaatsen bij woningbouwprojecten maakt deze soms onnodig duur en leidt tot onuitvoerbaarheid. Dit terwijl de parkeerplaatsen bij een goede OV-verbinding vaak niet gebruikt worden. Er volgt een lijst van zo'n 30 voorbeelden van geplande, afgeblazen en recent opgeleverd woningbouwcomplexen, nabij hoogwaardig openbaar vervoer. Deze projecten kampen met structurele leegstand in parkeergarages, vertraging of komen helemaal niet van de grond.

Met de bevindingen uit het onderzoek, en de publicatie ervan die veel aandacht trekt, wordt gepoogd op korte termijn beweging te genereren. Door het thema bij alle partijen tegelijkertijd te agenderen, kwamen nieuwe perspectieven en inzichten naar boven.

3.4 *Deal als stroom*

Het derde beeld is dat van de City Deal als venster in een stroming. In tegenstelling tot het fase of ronde perspectief, staat hierbij niet de indeling van de tijd centraal, maar het verloop van de tijd. Het gaat erom op het juiste moment aan te voelen welke stromen versneld kunnen worden, een zetje kunnen gebruiken, aan elkaar kunnen worden verbonden om de stroom krachtiger te maken. De deal markeert een kans, een *window of opportunity*, in doorgaande *stromen* van gebeurtenissen. In dit perspectief gaat sturing en samenwerking vooral over het aanvoelen van wanneer zich zo een kans voordoet. Dat is geen exacte wetenschap, maar een ervaring en tussen partners gedeelde beleving dat een deal op dit punt in de tijdsstroom helpen kan. Het is het moment waarop een zetje gegeven kan worden dat nodig is om beweging te maken, om dynamiek te sturen in een gewenste richting, om collectieve actie tot stand te brengen, die er anders niet zou zijn. Het is ook een bewust toeslaan als de kans zich voordoet. In het geval van de Roadmap Next Economy bijvoorbeeld, had de regio een zetje nodig om zich actiever te gaan bezig houden met een toekomstbestendige economie. Dat zetje wilde ze zichzelf geven en dat is gebeurd in de vorm van een City Deal en in samenwerking met partners.

Synchronisatiekansen zitten in het vensterperspectief niet zozeer in het afstemmen van fasen of periodes, maar ieder op het eigen vlak aan de slag gaan en het af en toe bij elkaar laten komen om weer verder te kunnen gaan. De deal zelf kan gezien worden als synchronisatiemoment; partijen komen even bij elkaar op het moment dat ze daar de tijd rijp voor vinden. De City Deal biedt de mensen die daar inzicht in hebben de ruimte om de maatschappelijke dynamiek aan te voelen en hieraan op het juiste moment gezamenlijk een betekenisvolle wending te geven. Alleen al het agenderen of het beëindigen van de City Deal op het juiste moment, kan cruciaal zijn voor het genereren van het momentum om daadwerkelijk verschil te kunnen maken.

Het risico van het stromenperspectief zit met name in de onzekerheid van het procesverloop. Het risico bestaat dat kansen gemist worden of zich een tijdje niet zo voordoen (doordat andere thema's de aandacht vragen), waardoor commitment afneemt en het momentum verdwijnt. Er is dan geen dwingend tijdpad meer wat ervoor zorgt dat partijen wel moeten leveren. De onduidelijkheid over hoe het proces zal gaan verlopen, kan enerzijds veel energie genereren ('eindelijk hebben we de ruimte om snel anders te gaan werken') maar anderzijds ook leiden tot partijen die

afhaken en een lastige verantwoording; er is in het stromenperspectief geen mijlpalenmonitoring.

Een vehikel voor vernieuwing

De Deal Inclusieve Stad gaat over het nemen van de leefwereld als uitgangspunt voor beleid. Probleemgezinnen hebben vaak met veel instanties te maken, die ieder hun eigen regime opleggen. Die corresponderen in de praktijk vaak niet met elkaar, waardoor mensen vastlopen in complexiteit en oplopende problemen. Daarom worden in verschillende gemeenten multiprobleemgezinnen gevolgd waar veel instanties bij betrokken zijn om te kijken welke obstakels zich daarbij voordoen.

De projectleider legt uit waarom dit het goede moment is voor de deal: "We waren al een aantal jaren bezig met dit idee. Langzaam zien we nu dat de tijd er rijp voor wordt om het anders te gaan doen. De decentralisaties in het sociale domein hebben daar een belangrijke rol in gespeeld. Niet omdat het daarmee allemaal beter gaat in de uitvoering, maar het heeft wel ervoor gezorgd dat partijen het nu belangrijk vindt om hiermee aan de slag te gaan. De deal is voor ons het middel om op die golf mee te kunnen gaan. Dit is het juiste moment om deze experimenten te doen. Overigens is in die paar kwartalen van de deal niet ineens de omslag bereikt. Maar we kunnen wel verder komen, en zo de golf verder brengen. Uiteindelijk gaat het om het bereiken van een transformatie op de lange termijn".

3.5 *Deal als tandwiel*

Het vierde beeld is dat van de City Deal als tandwiel in de tijd. Het tandwiel maakt deel uit van een groter geheel, van een raderwerk. Alle raderen staan met elkaar in verbinding. Sommige raken elkaar direct, andere zijn verbonden door assen. Raderwerken zijn driedimensionaal, er zitten grote en kleine tandwielen in die meer op de voorgrond of meer op de achtergrond hun werk doen. Net als in een horloge zijn alle tandwielen nodig om het uurwerk *op tijd* te laten lopen. Op tijd in de betekenis van het juiste moment, op het moment dat het nodig is, in de gewenste richting. Het ene tandwiel draait linksom en het andere rechtsom, dat lijkt soms vreemd, maar is nodig om het uurwerk goed te laten functioneren. Kleine tandwielen draaien soms sneller dan grote, die juist door de energie van de kleine in beweging worden gebracht en daardoor een gestage snelheid behouden.

Het uurwerk en de mechaniek van het raderwerk zijn hier metaforen voor de dynamiek in steden op bepaalde thema's. In de netwerksamenleving spelen zaken vaak op meerdere borden tegelijk. Het bekijken van integrale problematiek (met meerdere tandwielen) is dus van groot belang. De deal is een tandwiel dat in het raderwerk wordt bijgeplaatst om die dynamiek beter, meer gesynchroniseerd en op tijd te laten lopen. Onder dynamiek verstaan we hier de inspanningen die relevante partijen doen om een bepaalde transitie voor elkaar te brengen, zoals een circulaire stad, stedelijke transformatie of klimaatadaptatie (de thema's van de City Deals). Allerlei partijen – tandwielen of raderen – spelen in die transformaties een rol. Sommige tandwielen werken als katalysator of versneller, andere als bestendiging en zorgen zo voor stabiliteit. In dit perspectief wordt de deal flow als uitgangspunt genomen. De deal als tandwiel speelt een rol in het totale uurwerk (de dynamiek). Plaatsing van het tandwiel maakt dat het uurwerk werkt, geeft de dynamiek een zetje, maar als de kracht van het tandwiel afneemt en de energie eruit raakt, heeft het uurwerk (mogelijk) nieuwe impulsen nodig. Niet het ene tandwiel telt, maar het samenspel van tandwielen, net zo als het plaatsen van eventuele andere, nog ontbrekende tandwielen.

In het perspectief van de deal als tandwiel komen de indeling van de tijd en het procesverloop met elkaar samen. Deze worden vorm gegeven in continue afstemming over inzet en aanpak. Alle partijen werken vanuit eigen kracht aan het vraagstuk, maar synchroniseren daarbij wel steeds hun processen. Daardoor gaan ze werken als tandwielen die in elkaar grijpen, en daardoor een veel grotere beweging kunnen bewerkstelligen dan alleen de individuele draaiingen. Ieder wiel heeft een eigen functie, en iedereen is nodig om echte beweging te genereren. Daarvoor is inzicht nodig in het grotere geheel, de lokale dynamiek die verschillende tandwielen veroorzaken, en de mogelijkheden om dat te sturen. Bijvoorbeeld door tandwielen ruimte te geven, met elkaar te verbinden of met elkaar confronteren.

Synchronisatiekansen zitten in het tandwielperspectief in een constante uitwisseling van praktijken, tactische afstemming van snelheden, symbolische momenten en ideeën over problemen én oplossingen. De tandwielen draaien ieder op hun eigen manier, met eigen snelheid en richting. Maar steeds is de kunst om dat productief bij elkaar te brengen zodat ze elkaar versterken, verrijken of uitdagen en het geheel richting krijgt. Soms is dat een volgordelijk proces, vaak is het ook gewoon het even bij elkaar

laten komen om samenhang in ieders eigen inzet te creëren. De idee van synchronisatie door middel van een deal gaat in dit perspectief niet om een interventie die alle tandwielen dezelfde kant op laat draaien, maar om een interventie die tandwielen met verschillende draairichting en snelheid, tot samenspel te brengen. De deal is het tandwiel dat andere tandwielen verbindt, dat hun draaiing logisch maakt, bestendigt, in eenklank breng en daarmee de dynamiek en het gezamenlijk draaien op gang helpt en houdt. In deze vorm van sturing zit ook een andere omgang met de toekomst. Dit gaat niet om een vaststaande toekomst waarnaartoe bewogen moet worden: er zijn vele toekomstbeelden die ieder op zich motiverend kunnen werken. Deze toekomsten zijn geen specifieke einddoelen waarnaartoe wordt gewerkt, maar werken meer als motiverende steun in de rug.

Risico's van het tandwielperspectief zitten met name in het spaak lopen van de machine. Als één van de partijen niet meedoet of hapert, loopt het hele proces stuk. Er is een grote mate van wederzijdse afhankelijkheid. Regie op het geheel is belangrijk, maar wel met behoud van autonomie van de verschillende tandwielen.

Synchronisatie in het netwerk

De Health Hub Deal beoogt gezond leven in de stad te stimuleren via de aanpak van complexe gezondheidsvraagstukken in de Utrechtse regio. Het is een samenwerking waarbij een groot aantal partijen betrokken is zoals ministeries, gemeenten, kennisinstellingen en ziekenhuizen.

Deze partijen hebben allemaal hun eigen intrinsieke tijdlijn. De looptijd van de landelijke ministers, is heel anders dan die van lokale wethouders of ziekenhuisbestuurders. Ook hebben zij allen eigen prioriteitenlijsten. Hoewel al deze partijen 'gezond leven' een belangrijk thema vinden, is het daarom niet vanzelfsprekend dat deze partijen zich tegelijkertijd met dezelfde urgentie hiervoor inzetten.

De deal zorgt voor synchronisatie in dit netwerk. Dat gaat niet alleen om het starten van innovatieve projecten, daarvan zijn er zelfs al vele. Maar in de City Deal stemmen de partijen hun strategieën wel op elkaar af, waardoor er meer samenhang komt in de innovatieve aanpakken. Zo wordt het veel meer mogelijk om samen op te trekken en kennis en financiering te combineren. De City Deal creëert een gezamenlijke urgentie. Dit leidt onder andere tot het bouwen van een groot kinderkankercentrum en het mogelijk maken van proeftuinen bij het stationsgebied van Utrecht. Zo brengt de deal vele tandwielen samen die zelfstandig draaien, maar ook een groter geheel vormen.

3.6 Sturen op synchronisatie in de vier tijdbeelden

In onderstaande tabel zetten we de vier tijdbeelden naast elkaar. Ieder tijdbeeld biedt andere synchronisatiekansen. Dat werken we uit aan de hand van de vier aangrijpingspunten voor synchronisatie: momenten, tempo, tijdhorizon en patronen.

Tabel *Overzicht van synchronisatiekansen in de vier perspectieven*

	Fase	Ronde	Stroom	Tandwiel
Momenten	Moment om *overgang* te maken naar volgende fase	Moment om *begrenzing* tussen ronden te markeren	Moment om *bundeling* te maken tussen verschillende ontwikkelingen, tijdelijke bundeling als wending in de dynamiek	*Continu* afstemmen en bijsturen in het moment
Tempo	Sneller of langzamer door de fase heen lopen. Fasen eerder of later starten.	Zoeken naar versnellingsmomenten binnen de ronde, urgentie en commitment vasthouden	Kansen aangrijpen die zich voordoen en daarmee zetjes geven en kantelpunten maken.	Tijd nemen en proactief wachten tot gezamenlijke versnelling bereikt kan worden
Tijdhorizon	Toewerken naar de volgende fase	Een lange termijn doel vertalen naar acties die binnen de ronde kunnen worden gerealiseerd	Doelen en gevolgen die voorbij de deal zelf gaan als hoofddoel	Vanuit intrinsieke toekomstambities, acties in het heden voorstuwen
Tijdpatronen	Geplande tijdlijn, sequentieel	Pressure cooker	Windows of opportunity, kantelpunten	Doorwerking, inwerking, duurzame verandering

4 Het samenspel van ontwerp en techniek

4.1 Dynamisch dealen

In City Deals werken publieke en private partijen samen die op verschillende (bestuurs)lagen opereren. Dankzij het perspectief van *multi-level governance* weten we inmiddels dat het belangrijk is dat samenwerking plaatsvindt tussen partijen op verschillende schaalniveaus: internationaal, nationaal, regionaal en lokaal. Aandacht voor schaalverschillen en opschalingsvraagstukken zijn daarbij van belang. Wat dit essay hieraan toevoegt, is dat sturing in deze samenwerking ook gaat om sturen met tijd: *multi-temporal governance*. De praktijk van de City Deals laat zien dat het niet alleen gaat om het juiste plan, de juiste partijen en de juiste plek, maar ook om de juiste tijd.

Vaak zijn er rond het maatschappelijke vraagstuk wel vele partijen actief, maar vinden die partijen elkaar niet vanzelfsprekend in de tijd. Als bepaalde interventies net te vroeg of te laat komen, wordt de aansluiting gemist met initiatieven van andere partijen. Samenwerking kan soms ondanks goede intenties toch stuklopen omdat er een verschillend besef van urgentie of logische volgorde bestaat. Kansen om op te schalen kunnen worden misgelopen, omdat de ene partij zich nog aan het oriënteren is en de andere partij nu door wil pakken. Door dit soort temporele verschillen komt het vaak voor dat, ondanks dat er vele initiatieven en ontwikkelingen zijn, vernieuwingen niet worden doorgevoerd of opgeschaald, of zelfs (onbedoeld) worden afgeremd of tegengehouden.

We hebben de City Deals in dit essay daarom beschouwd als een vraagstuk van *multi-temporal governance*: een samenwerking tussen partijen die in hun reguliere beleid een eigen temporele orde hebben. In een tijd waarin ontwikkelingen steeds sneller gaan, en het heden steeds korter duurt, is synchronisatie een kans om richting te geven aan de vele ontwikkelingen. Het is niet de vraag of er vernieuwingen plaatsvinden, maar vooral welke richting deze opgaan en of ze verder gebracht worden richting een grote verandering of transformatie. De kunst in de deals is dan ook om, ook na de feestelijke ondertekening en zelfs nadat de deal is afgesloten, samen-

hang te creëren in de veelheid van ontwikkelingen. Soms door gezamenlijk even te vertragen, en dan met volle kracht te versnellen. Soms door slim het moment te kiezen, of een stip op de horizon te plaatsen. Soms door mijlpalen vast te stellen als *points of no return*, of juist ruimte in te bouwen voor een stap terug en nadere reflectie. De City Deal biedt een vehikel om anders met tijd om te gaan: niet vanuit de logica van de beleidscyclus, maar vanuit de logica van wat de dynamiek rondom het maatschappelijke vraagstuk op dat moment vraagt en wat partijen samen kunnen bieden.

In ieder samenwerkingsproces is het 'wie' (welke partijen, bevoegdheden, mandaat), het 'wat' (thema afbakening, activiteiten, producten) en het 'hoe' (interventies, middelen) van belang. In dit essay hebben we het belang van het 'wanneer' uitgelicht, omdat dit voor de City Deals als proces cruciaal is. Om met alle betrokken partijen echt verschil te maken richting een transitie, is aandacht nodig voor tijd en synchroniciteit. Tijd is zowel een aparte variabele (wanneer sluit je een deal, wanneer ga je de volgende fase in, wanneer vier je een tussenstap, wanneer sluit je het af), als ook een continue verandering van het wie, wat, en hoe. Er kunnen immers ook goede deals zijn, die toch op het verkeerde moment worden ingezet of mislukken doordat goede intenties van partijen verloren gaan tussen andere prioriteiten bij gebrek aan een bewuste tijdstrategie. Omdat de verschillende partijen een eigen tijd hebben, gaat dit niet vanzelf goed. Daarom is het, juist voor dit soort complexe thema's, van belang om de mogelijkheid te hebben om af te wijken van de reguliere cyclus en samen met andere partijen in een apart, open proces te kunnen werken. Door een uitzondering op de reguliere beleidscyclus mogelijk te maken, kan op complexe thema's productief samen worden gewerkt door verbindingen in de tijd (synchroniciteit) aan te gaan.

4.2 Tijdsensitief sturen

De kansen voor synchronisatie hebben we uitgewerkt op basis van verschillende tijdbeelden van de deals. Het is niet zo dat een van de beelden klopt, en de andere niet. Eerder bieden ze ieder een ander en eigen perspectief; van een redelijk overzichtelijk logisch verlopend proces tot een steeds rijker beeld waarin samenwerking en sturing plaatsvindt op basis van het aanvoelen, aanwenden en verder brengen van maatschappelijke dynamiek. Het hangt dus zeer af van de dynamiek rondom een vraagstuk, welk perspectief op City Deals op zeker moment het beste aansluit bij de sturing. Soms is een meer logisch, gepland proces wenselijk, als al duidelijk is welke partijen en activiteiten nodig zijn en wat

effecten zullen zijn. Naarmate complexiteit en ambiguïteit toenemen, bieden de andere perspectieven meer handvatten.

Centraal in dit essay staat dat voor sturing met deals *gevoel voor tijd* van belang is. Dat gaat over inzicht in de tijdperspectieven van verschillende partijen en de manieren om deze bij elkaar te brengen. Het gaat tevens over inzicht in welke partijen, interventies, schaalniveaus en vormen van expertise op bepaalde momenten en in specifieke fasen nodig zijn om de dynamiek verder te helpen. Met aandacht voor de manier waarop het werken in de deal vervolgens bijdraagt aan de maatschappelijke dynamiek op langere termijn. Het ontwerp van de deal, met heldere doelen en een open proces, schept de voorwaarden om slimme tijdstrategieën in te zetten.

Tijdsensitief sturen[5] gaat daarbij dus steeds om een combinatie van het institutionele ontwerp van de deal, en de intuïtieve technieken van het dealwerken. Het dealwerken vergt coördinatie in tijd en afstemming over de planning, om het gewenste resultaat te kunnen verkrijgen. Bijvoorbeeld door het organiseren van een gezamenlijk beginmoment en het vaststellen van de samenwerkingsperiode die niet gebonden is aan individuele cycli. Er is echter meer nodig om een goede prestatie te leveren. Dat is de intuïtie om te weten hoe de inzet in de praktijk werkt, het inzicht in de dynamiek en de deal flow. Het gaat om de techniek de deal op het juiste moment in te zetten, in het juiste frame te plaatsen, met de juiste partijen. Aan te takken op de juiste golf, en vervolgens ook zorgen voor een einde dat een goed vervolg kan krijgen en wat dus tot blijvende effecten kan leiden. Dat is deel van de werkwijze van de deal. Het werken met een deal schept een situatie die ruimte biedt voor de intuïtie, de improvisatie, de techniek. De improvisatie die wordt toegepast om thema's in beweging te krijgen, de juiste momenten te kiezen, uit een stap steeds een volgende stap te genereren.

Dit gegeven is ook relevant in relatie tot politieke verantwoordelijkheid en aanspreekbaarheid, waarin het uiteindelijk gaat om het rapporteren over voortgang en resultaten. De politieke verantwoordelijkheid en aanspreekbaarheid van de betreffende minister is geen bijzondere aangelegenheid, in die zin dat de samenwerking in deals net als andere activiteiten waarbij

5 Eshuis, J. & Van Buuren, A. (2014). Innovations in water governance; the importance of time. *International Review of Administrative Sciences*, 80(2), 401-420.

de rijksoverheid betrokken is hieronder valt. Het verhaal dat hierbij hoort is echter wel anders dan gebruikelijk, juist omdat het hier een uitzondering betreft in de werkwijze. De minister kan in de Tweede Kamer aangesproken worden op een werkwijze die niet hiërarchisch wordt aangestuurd, maar horizontaal is vormgegeven in lokale netwerken; gefundeerd in samenwerking en samenspraak. Op resultaten die nu behaald worden, terwijl de doelen hiervan voor een deel pas voorbij de huidige kabinetsperiode liggen.

In deals wordt een ander proces dan gebruikelijk gevolgd, vanuit de idee dat daarmee op deze thema's tot de beste resultaten kan worden gekomen. Dat moet dus ook doorvertaling krijgen in de verantwoording over voortgang en resultaten: een *tijdsensitieve* invulling van politieke verantwoording die aansluit bij de manier waarop de deal op dat moment wordt ingezet in het realiseren van maatschappelijke transities. Dat betekent niet alleen verantwoorden dat de fasen worden doorlopen, maar ook of de deal past in de stroom en hoe het tandwielen van maatschappelijke dynamiek in beweging brengt. Laten zien waarom eigen ritmes worden losgelaten en voor synchronisatie wordt gekozen omdat daardoor samenwerking met *coalitions of the willing* tot stand wordt gebracht. Verantwoorden waarom het tijdpad zo wordt ingericht, dat het ruimte biedt voor de professionele intuïtie om gaandeweg keuzes te maken. Zo vergt verantwoording afleggen over deze werkwijze ook het voorbij komen aan de overzichtelijkheid van één tijdbeeld en een rijk perspectief op het bewerkstelligen van deze transities neerzetten.

4.3 *Werkwijze in een nieuwe fase*

Het effect dat de deals bewerkstelligen is belangrijk, maar de meerwaarde zit zeker ook in de werkwijze die hieraan ten grondslag ligt. Deze werkwijze wordt door de tijd heen ontwikkeld. Er zijn nu deals, omdat er eerder momentum was om hiermee te beginnen. Omdat steden en lokale netwerken in de aandacht kwamen op nationaal en Europees niveau. Gaandeweg is het werken met deals in de praktijk verder vormgegeven en doorontwikkeld. Naarmate de tijdgeest verandert, is het steeds de vraag wat wordt meegenomen en wat wordt achtergelaten. Hoe de deals door te ontwikkelen in veranderende tijden? De aanstaande kabinetswisseling is daarvoor een belangrijk overgangsmoment.

Aan tafel bij de minister..

Een groep ambtenaren zit om tafel bij de nieuwe minister. Het is een belangrijk startmoment van de minister, de tijd dat de prioriteiten worden bepaald en (al dan niet) herbevestigd. Afspraken die in het Regeerakkoord zijn gemaakt, moeten vertaald worden naar een beleidsagenda voor de komende vier jaar. Daar worden nieuwe programma's voor ingericht en budgetten aan toegekend die in het departementale ritme van planning, monitoring en verantwoording worden ingepast.

Ook het dossier Agenda Stad met de City Deals komt aan deze tafel ter sprake. De minister wordt geconfronteerd met afspraken die in de vorige regeerperiode zijn gemaakt, maar tijdens deze regeerperiode doorlopen. De deals zijn immers al gesloten. En hoewel het werken aan de deals plaatsvindt in lokale netwerken, kan de minister hierop worden aangesproken in de Tweede Kamer.

Voor de minister is dit gesprek de start van een nieuwe regeerperiode, maar voor de City Deals is het een bepalend moment in een doorlopend proces. De deal heeft een tijdverloop dat niet vanzelf synchroon loopt met het departementale ritme. Dat kan gezien worden als de vorige minister die 'over het graf heen regeert', maar ook als uitdrukking van goed bestuur om (democratisch geborgd) aan te sluiten en mee te bewegen met de dynamiek van belangrijke maatschappelijke vraagstukken. Zelfs in termen van einddoelen, is het lastig voor de Minister. Die liggen veelal verder weg in de tijd dan het einde van deze kabinetscyclus.

Dat roept strategische vragen op voor de minister maar ook voor de betrokken ambtenaren. Een belangrijke uitdaging is om een goede overgang te maken van de vorige naar de volgende regeerperiode. Enerzijds is het een kwestie van aansluiting vinden bij de nieuwe periode, met ministers die de deals niet zelf ondertekend hebben, maar wel het belang inzien van gezamenlijke uitvoering ervan met andere partijen. Anderzijds is de kwestie om ook de werkwijze van het werken met City Deals goed voor het voetlicht te krijgen, zodat ook in de nieuwe periode weer synchronisatie kan plaatsvinden met de temporele dynamiek van andere publieke en private partijen. Zo kan ook deze overgang een betekenisvol moment zijn in de doorontwikkeling van het werken met deals.

Het werken met City Deals is nieuw; deze manier van werken is voor alle partijen een kwestie van wennen en nog bepaald geen vanzelfsprekendheid. Daarom is het belangrijk scherp voor ogen te houden welke redenen er zijn om hiermee te werken zonder de risico's die er ook aan vastzitten onbenoemd te laten. De kern daarvan is dat het werken met deals synchronisatie tussen (publieke en private) partijen mogelijk maakt in de tijd, waardoor grote veranderopgaven die niet door regels of geld van de

minister gerealiseerd kunnen worden tot stand worden gebracht in een *coalition of the willing*. Die synchronisatie brengt winstkansen, maar is nooit zonder enig verlies.

Het voortzetten en verder brengen van het werken met deals biedt mogelijkheden voor de ministers in de volgende kabinetsperiode: meebewegen met de flow, meeliften op het tempo van anderen, meevieren van momentum en mee kunnen bouwen aan opwaartse spiralen die tot maatschappelijke transities kunnen leiden. Samen met anderen, buiten de reguliere ritmes van sturing en verantwoording, een katalyserende rol vervullen voor maatschappelijke transities. Maar de keerzijde daarvan is ook dat er beperkingen zijn als het erom gaat in dit opzicht eigen keuzes en afwegingen te maken, los van andere partijen. Soms kan het eigen momentum niet verzilverd worden, omdat dat niet goed uitkomt voor de andere partijen. Soms moet het eigen tempo even losgelaten worden, om anderen de ruimte te geven. Niet altijd zijn opbrengsten van de deals in overeenstemming te brengen met de tijdhorizon van de eigen politieke cyclus. Het werken met deals biedt unieke winstkansen voor de minister, maar wel in de wetenschap dat het ook verliezen met zich meebrengt.

Per opgave is het de vraag of deze zich leent voor de werkwijze van de deals, of de winstkansen opwegen tegen het verlies aan eigen sturingsmogelijkheden. Dat is zeker niet bij alle opgaven het geval. Het werken met deals is geen vanzelfsprekendheid, en dat moet het voor veel beleidsdossiers ook zeker niet worden. Dit essay is geen pleidooi om overal met deals te werken. De City Deal is bedoeld voor bijzondere opgaven, voor de grote transities. In die gevallen is een andere werkwijze nodig, die niet volgens de reguliere procedures gestalte krijgt maar juist ruimte maakt buiten de gebaande paden en bestaande kaders. Dat is nodig, om in samenspraak en in samenwerking met andere partijen maatschappelijke dynamiek richting te geven. Dat het alleen voor een select aantal specifieke thema's wordt ingezet is een belangrijk kenmerk, het moet niet algemeen of normaal worden. Het heeft uitstraling als ergens een deal voor is, juist de symbolische waarde van de deal zorgt voor bestuurlijke commitment. De deal moet in die zin dus niet te regulier worden. Het moet bijzonder blijven, maar tegelijkertijd niet zó uitzonderlijk zijn dat er geen ervaring mee wordt opgedaan en geen verdere inbedding in de organisatie plaatsvindt. De kunst is om het werken met City Deals door te ontwikkelen tot een vanzelfsprekende werkwijze voor bijzondere opgaven.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) verzorgt sinds 1989 hoogwaardig postacademische opleidingen. In dat jaar besloten de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam tot de oprichting van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Sinds juli 1995 participeren behalve de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam ook de Universiteit Utrecht, de Universiteit van Amsterdam, de Technische Universiteit Delft, de Universiteit van Tilburg en de Vrije Universiteit Amsterdam in de NSOB. Vanaf haar aanvang streeft de NSOB ernaar om met geavanceerde en uitdagende opleidingen voor het topsegment van het management in openbaar bestuur en publieke sector bij te dragen aan een hoogwaardig openbaar bestuur. De opleidingen van de NSOB onderscheiden zich door geavanceerde didactische concepten, een excellent docentenkorps van topwetenschappers en vooraanstaande professionals uit de praktijk en intensieve en kleinschalige onderwijsvormen. De opleidingen bieden een mix van cognitieve verdieping, theoretische en professionele reflectie, oefening in professionele en persoonlijke competenties, toepassing van kennis en inzichten in complexe advies- en onderzoeksopdrachten.
De opleidingen zoeken de grenzen van weten en kunnen op en dagen de deelnemers uit hetzelfde te doen.
De NSOB is sinds 2006 niet alleen een hoogwaardig opleidingsinstituut voor de publieke sector, maar tevens een ***denktank***. In die functie wil de NSOB bijdragen aan kennisontwikkeling voor en over openbaar bestuur en publieke sector. Het gaat daarbij om strategische vragen over beleidsinhoud en sturingsrelaties, over verschuivende verhoudingen tussen private, publieke en politieke domeinen en over de vormgeving en instrumentering van veranderingen in die domeinen. De NSOB werkt aan vragen die worden aangereikt door opdrachtgevers uit openbaar bestuur en publieke sector, maar ook aan vragen die voortkomen uit autonome wetenschappelijke en professionele reflectie. De NSOB biedt ruimte en inspiratie voor gasten uit de praktijk en de wetenschap, tijdens en na hun loopbaan. De NSOB organiseert publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.

NSOB

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Lange Voorhout 17

2514 EB Den Haag

(070) 302 49 10

www.nsob.nl

info@nsob.nl