



Planbureau voor de Leefomgeving

# EVALUATIE CITY DEALS – VERVOLG

## **Notitie**

**David Hamers, Marloes Dignum & David Evers**

**4 december 2017**

PBL

## **Evaluatie City Deals - vervolg**

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2017

PBL-publicatienummer: 3015

### **Contact**

David Hamers (projectleider): david.hamers@pbl.nl

### **Met dank aan**

Begeleidingsgroep: Mattie Blauw, Saniye Çelik (beiden BZK), Vincent van der Gun (IenW), Rachel Janiuk (gemeente Amsterdam), Sanne van den Broek (gemeente Utrecht) en Maarten Riemersma (gemeente Ede).

Alle respondenten van de enquête en deelnemers aan de workshop.

Commentatoren: Mattie Blauw en Mieke Kars (beiden BZK), Mark van der Ven (EZK), Ton Dassen (PBL).

### **Redactie figuren**

Frank van Rijn, Maarten van Schie

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Hamers, D., M. Dignum & D. Evers (2017), *Evaluatie City Deals - vervolg*, Den Haag: PBL.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is voor alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

# Inhoud

Samenvatting	4
1 Inleiding	5
2 De rol van steden in experimenteer- en innovatieprocessen	10
3 Transitietheorie en network governance	14
4 Rollen	21
5 Samenwerking	27
6 De doorontwikkeling van City Deals	34
Literatuur	37

# Samenvatting

- City Deals kunnen de totstandkoming en uitwerking van nieuwe ideeën en werkwijzen stimuleren, en zijn daarmee van belang voor transities (systeemveranderingen). Voorwaarden zijn dan wel dat urgente inhoudelijke opgaven centraal staan en dat de initiatiefnemers duidelijk maken wat de rol van de stad is én waarom betrokkenheid van het Rijk nodig is.
- City Deals kunnen door middel van 'bescherming', 'verzorging' en 'versterking' van prille, mogelijk veelbelovende ideeën (in experimentele niches) ruimte creëren voor het verkennen en testen van innovaties. Dit geldt vooral voor het eerste stadium van transities, waarin het beleid zich in een heroriëntatiefase bevindt.
- In City Deals nemen steden het voortouw in een samenwerking die ontstaat vanuit de gedeelde ambities van meerdere, gelijkwaardige partijen – ook wel aangeduid als *network governance*.
- Deze werkwijze vraagt om een actieve bijdrage van de Rijksoverheid. Het Rijk kan verschillende rollen spelen: facilitator, deelnemer, verbinder, inspirator, kadersteller en handhaver. De eerste vier staan dicht bij *network governance* dan de laatste twee. Voor alle betrokken partijen is de opgave om al doende meer ervaring op te doen met het uitoefenen van de afzonderlijke rollen én per initiatief de passende verhouding ertussen te verkennen.
- De passende verhouding tussen de rollen is afhankelijk van de inhoudelijke maatschappelijke opgave, het stadium van het transitieproces waaraan een City Deal bijdraagt, en de fase in het Deal-proces.
- De partijen die deelnemen aan City Deals werken vaak met een verschillende tijdhorizon. Dit kan een goede timing van concrete doelen (op weg naar een transitie op lange termijn) bemoeilijken. Het is zinvol om actief te zoeken naar formuleringen (frames) en momenten die een koppeling van agenda's op diverse bestuursniveaus mogelijk maken. Dit vraagt om een goede processturing.
- In een City Deal zijn heldere afspraken nodig over inhoudelijke doelen en de bereidheid om te investeren (tijd, geld, kennis, vaardigheden). Voor de verkennings- en uitvoeringsfase van Deals verdient het aanbeveling dat het Rijk 'procesgeld' ter beschikking stelt.
- Na afloop van een City Deal zijn veelal grotere investeringen nodig om vervolgstappen te zetten, bijvoorbeeld richting opschaling van innovatieve oplossingen. Voor dergelijke investeringen is – verwijzend naar een term uit het maatschappelijk debat over transities – 'kantelgeld' nodig. Omdat er in transities meestal een tijd lang geen markt bestaat voor innovaties, is een rol voor de (Rijks)overheid aan de orde, bijvoorbeeld met betrekking tot aanbestedingen, inkoopbeleid en subsidiëring. Daarnaast kan aanpassing van wet- en regelgeving nodig zijn. De doorbraak van veelbelovende initiatieven vergt niet alleen het opruimen van belemmeringen in het oude systeem, maar ook de creatie van nieuwe instituties.
- Het Rijk kan vanuit zijn rol als verbinder (kennismakelaar) het voortouw nemen bij de opzet van een Kenniscentrum City Deals. Dit kan als platform betrokken partijen helpen experimenten op te zetten en leerprocessen te organiseren om kennis te verwerven en deze te verspreiden in netwerken, zowel 'horizontaal' (bijvoorbeeld tussen steden), 'verticaal' (door bestuurslagen heen) als 'cross-sectoraal' (domeingrens-overschrijdend).

# 1 Inleiding

## Aanleiding

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft het PBL gevraagd het instrument City Deals te evalueren. City Deals zijn concrete samenwerkingsafspraken tussen steden, het Rijk (meerdere departementen), bedrijven en maatschappelijke organisaties om de doelstellingen van Agenda Stad te halen: het versterken van economische groei, innovatie en leefbaarheid in de Nederlandse steden. De Deals moeten leiden tot innovatieve oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken – bijvoorbeeld op het vlak van klimaat, voedsel, huisvesting, energie, gezondheid en mobiliteit – en/of maatregelen bevatten om de economie van de stedelijke regio('s) te versterken.<sup>1</sup>

In mei 2017 heeft het PBL over de evaluatie een eerste notitie gepubliceerd (Hamers et al. 2017). Op basis van vervolgonderzoek (in de periode juni-november 2017) presenteren we in deze tweede notitie aanvullende bevindingen en aanbevelingen.

## Agenda Stad, City Deals en Regeerakkoord 2017-2021

Een belangrijk uitgangspunt van Agenda Stad is enerzijds dat steden een effectieve bijdrage kunnen leveren aan transities (dat wil zeggen systeemveranderingen die zich over een langere termijn voltrekken) op het gebied van economie, innovatie en leefbaarheid, en anderzijds dat het Rijk een rol kan spelen in het creëren van de condities die deze bijdrage van steden mogelijk maken, door hun de (juridische, financiële en bestuurlijke) kaders én de ruimte te bieden die ze nodig hebben. Met Agenda Stad wil het Rijk versnelling teweegbrengen in de transities op de bovengenoemde terreinen. Hiervoor is het nodig belemmeringen als gevolg van bestaande verhoudingen, praktijken en regels weg te nemen, nieuwe kansen te creëren, uitdagers in positie te brengen, organisaties te bewegen om over de eigen belangen heen te stappen, en proeftuinen te organiseren waarin het onbekende kan worden verkend en waarin van geldende regels kan worden afgeweken (Denktank Agenda Stad 2015; Ministerie van BZK 2016a; Ministerie van BZK, EZ & IenM 2015).<sup>2</sup>

Agenda Stad zet in op het sluiten van City Deals rond concrete, stedelijke transitieopgaven. City Deals zijn publiek-private afspraken over samenwerken aan innovatieve oplossingen voor dergelijke opgaven.<sup>3</sup> Bij het maken van afspraken over het ontwikkelen van een City Deal zijn steden en andere betrokkenen, waaronder bedrijven en kennisinstellingen, leidend. Het Rijk kan als partner onder andere faciliteren met het (tijdelijk) aanpassen van regelgeving om ruimte te maken voor innovatieve proeftuinen en regionaal maatwerk, het koppelen van bestaande financieringsstromen, en het aanpassen van voorwaarden voor financiering en aanbestedingen (Ministerie van BZK, EZ & IenM 2015).

Bij City Deals gaat het niet alleen om het inhoudelijk oplossen van (thematische of regiospecifieke) vraagstukken, zoals klimaatadaptatie, binnenstedelijk bouwen of het opnieuw inrichten van de voedselketen, maar ook om nieuwe manieren van samenwerken tussen partijen

---

<sup>1</sup> <http://agendastad.nl/city-deals/> (geraadpleegd op 19 mei 2017).

<sup>2</sup> Hiervoor hebben we ook de website van Agenda Stad geraadpleegd (<http://agendastad.nl/over-agenda-stad/>) (geraadpleegd op 14 november 2016). De bron BZK (2016a) betreft het document *Kernboodschap Agenda Stad*, dat niet publiek beschikbaar is.

<sup>3</sup> In een evaluatie van de aan City Deals verwante Green Deals omschrijft de NSOB (Schulz et al. 2016) het format van de Deal als een afspraak die partijen vrijwillig maken en die geen resultaatverplichting omvat, maar die door het afspreken van een prestatie tegelijkertijd niet vrijblijvend is. In een publicatie over City Deals spreken Scherpenisse et al. (2017: 10) van een 'coalition of the willing'.

(Ministerie van BZK 2016b). Uiteindelijk kunnen zowel de inhoudelijke resultaten als de nieuwe samenwerkingsvormen vanuit afzonderlijke City Deals worden doorvertaald naar veranderingen in de bredere stedelijke praktijk en het landelijk beleid, bijvoorbeeld zoals verwoord in het rijksbrede programma Circulaire Economie, de nationale Voedselagenda en de Nationale Omgevingsvisie.

In het Regeerakkoord (2017) kondigt het kabinet-Rutte III voor de periode tot 2021 de voortzetting van de City Deals als onderdeel van Agenda Stad aan. Naast deze voortzetting spelen ook verscheidene elementen die in Agenda Stad en City Deals centraal staan een rol in het Regeerakkoord, denk aan het leveren van maatwerk door gemeenten en stedelijke regio's, het ruimte maken voor en uitvoeren van experimenten en het belang van innovatie voor transitie op diverse terreinen.

## Doel van de evaluatie en aanpak in deze notitie

In de evaluatie van het instrument City Deals willen we een beeld krijgen van de huidige beleids- en uitvoeringspraktijk rondom de Deals en daarvan leren voor het opstellen en uitvoeren van toekomstig beleid op het gebied van steden, experimenten en innovatie. Momenteel zijn er twee City Deals afgerond en zijn er 16 in uitvoering (figuur 1.1)<sup>4</sup>. Deze evaluatie vindt dus *ex durante* plaats – we willen leren tijdens de rit.

De City Deals bestrijken een breed scala aan maatschappelijke vraagstukken, beleidsterreinen en bestuursniveaus. Op rijksniveau zijn naast het ministerie van BZK andere departementen betrokken: EZK, IenW, VWS, SZW, OCW, JenV en Financiën. Daarnaast zijn uiteraard veel steden betrokken (grotere en kleinere, verspreid over het land), alsook een aantal private en maatschappelijke partners. Omdat samenwerking tussen deze diverse partners een van de belangrijkste uitgangspunten is van de City Deals, besteden we in deze evaluatie aandacht aan de rol van de diverse betrokken actoren. De bedoeling is dat alle partijen hiervan kunnen leren. De nadruk ligt op de rol van de Rijksoverheid.

Een centraal doel van Agenda Stad en het instrument City Deals is als gezegd de verschillende partijen beter in staat te stellen op nieuwe manieren samen te werken en te experimenteren en innoveren om transitie op de hiervoor genoemde terreinen van Agenda Stad te versnellen.

In onze eerste notitie in deze evaluatie vestigden we de aandacht op de condities die City Deals creëren voor experimenten en innovatie, zowel qua inhoud als qua samenwerking. Daarbij kwamen verschillende aspecten van City Deals aan de orde, zoals de vraag of de City Deal een helder en aansprekend concept is, hoe partijen de Deal in de praktijk hebben ingevuld, hoe zij het werken aan een City Deal hebben ervaren, hoe de samenwerking tussen bestuursniveaus en tussen beleidsdomeinen verliep, en welke belemmeringen in het bestaande systeem (bijvoorbeeld regelgeving, procedures en gewoonten) zijn geïnventariseerd en weggenomen.

---

<sup>4</sup> <http://agendastad.nl/city-deals/> (geraadpleegd op 19 oktober 2017).

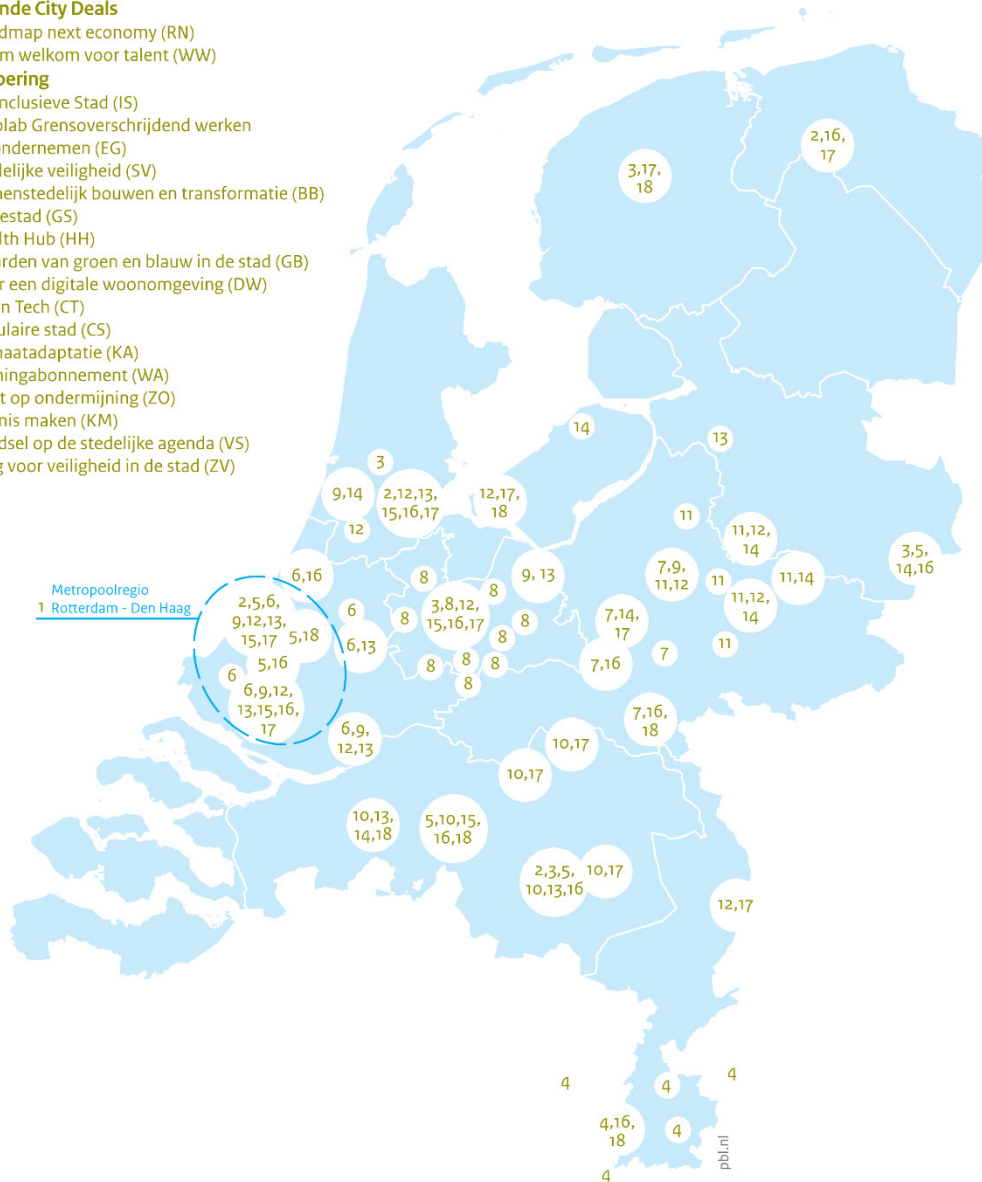
**Figuur 1.1**  
**Overzicht City Deals**

**Afgeronde City Deals**

1. Roadmap next economy (RN)
2. Warm welkom voor talent (WW)

**In uitvoering**

3. De Inclusieve Stad (IS)
4. Eurolab Grensoverschrijdend werken en ondernemen (EG)
5. Stedelijke veiligheid (SV)
6. Binnenstedelijk bouwen en transformatie (BB)
7. Gelreestad (GS)
8. Health Hub (HH)
9. Waarden van groen en blauw in de stad (GB)
10. Naar een digitale woonomgeving (DW)
11. Clean Tech (CT)
12. Circulaire stad (CS)
13. Klimaatadaptatie (KA)
14. Woningabonnement (WA)
15. Zicht op ondermijning (ZO)
16. Kennis maken (KM)
17. Voedsel op de stedelijke agenda (VS)
18. Zorg voor veiligheid in de stad (ZV)



In deze tweede notitie zetten we twee vervolgstappen: een verdieping van enkele wetenschappelijke concepten en de operationalisering daarvan, beide gericht op het nader informeren van partijen die in de beleidspraktijk met City Deals aan de slag zijn, met als doel hen te helpen met de doorontwikkeling van die praktijk. In aansluiting op de eerste notitie besteden we aanvullend aandacht aan:

- het theoretische kader dat we kunnen gebruiken om de ervaringen met City Deals nader te analyseren;
- de concretisering van enkele centrale bevindingen en aanbevelingen uit de eerste notitie.

Om te kunnen verdiepen en operationaliseren hebben we voor deze vervolgotitie eerst een aanvullende wetenschappelijke literatuurstudie verricht op twee terreinen die van belang zijn voor de evaluatie van City Deals: transitietheorie en *network governance*. De concepten en

inzichten op beide terreinen zijn (in combinatie) bruikbaar om de hierboven genoemde centrale aspecten van City Deals – een nieuwe vorm van samenwerking en experiment en innovatie ten behoeve van transities – nader onder de loep te nemen.

Op basis van de genoemde wetenschappelijke concepten en inzichten hebben we vervolgens een enquête uitgevoerd. Deze is uitgezet onder vertegenwoordigers van de bij City Deals betrokken partijen (gemeenten, rijksdepartementen, maatschappelijke organisaties en bedrijven) (n=106).<sup>5</sup> In de enquête kwamen de volgende thema's aan de orde:

- De rol van het instrument City Deal in transitieprocessen. Het instrument City Deals kan deze processen ondersteunen. Daarbij kunnen er grofweg twee mogelijke patronen worden onderscheiden. In de eerste plaats kunnen veranderingen plaatsvinden binnen de bestaande processen, gewoonten, en wet- en regelgeving. De grenzen van wat mogelijk is worden dan (actief) opgezocht maar wel gerespecteerd. Een andere manier is om het systeem zelf te veranderen door nieuwe procedures en wet- en regelgeving te ontwikkelen.
- De rollen van de actoren in City Deals.
- De beschikbare middelen voor de opzet en uitvoering van City Deals (zoals geld en tijd) – dit in het verlengde van de constatering in onze eerste notitie dat beperkte middelen regelmatig een belemmerende factor blijken.
- Mogelijke selectiecriteria voor het kiezen van initiatieven die zich tot een City Deal kunnen ontwikkelen.

---

**In de enquête stelden we de volgende vijf vragen:**

1. Ziet u City Deals als een instrument waarin bestaande grenzen (patronen, processen, gewoonten, wet- en regelgeving) moeten worden opgezocht, of als een instrument om deze structureel te veranderen?
  2. In hoeverre kan de inhoudelijke doelstelling van de City Deal waarbij u betrokken bent bereikt worden binnen de gangbare praktijk (manier van werken), bestaande beleidsprocessen en de huidige wet- en regelgeving?
  3. Wat zou u de juiste rol(en) vinden van het Rijk en in hoeverre vervult het Rijk nu deze rol(len)?
  4. Naast 'procesgeld' zou ook de keuze gemaakt kunnen worden om geld beschikbaar te stellen voor de inhoudelijke uitvoering van de Deals. Vindt u het wenselijk dat hiervoor vanuit de Rijksoverheid een (grote) investering wordt gedaan?
  5. Het vrijmaken van meer middelen kan betekenen dat er keuzes moeten worden gemaakt met betrekking tot welke City Deals steun krijgen. Vindt u het wenselijk dat er slechts een beperkt aantal City Deals kan worden getekend en op welke gronden zou u City Deals willen selecteren?
- 

Tot slot hebben we de respons op de enquête (n=43) in combinatie met de inzichten uit de eerste notitie en de wetenschappelijke theorie gebruikt als input voor een workshop waarin we onze conceptbevindingen hebben voorgelegd aan diverse betrokkenen bij City Deals. In deze workshop hebben we eerst kort de wetenschappelijke achtergronden van ons vervolgonderzoek toegelicht en vervolgens ten behoeve van de operationalisering van inzichten voor de beleidspraktijk ingezoomd op:

- de rol(len) van de Rijksoverheid in City Deals;
- de vereisten voor een goede samenwerking tussen partijen;
- mogelijke selectiecriteria voor nieuwe City Deals.

---

<sup>5</sup> De geënuquêteerden waren deels betrokken bij de City Deals die waren geselecteerd voor de eerste fase van dit onderzoek, deels bij andere City Deals.



Gezamenlijk en in subgroepen hebben we deze thema's bediscussieerd, waarna we de stap hebben gezet richting deze notitie. Gedurende dit proces zijn de voorlopige bevindingen besproken met een begeleidingsgroep.<sup>6</sup>

## Leeswijzer

De besproken invalshoek en aanpak leiden tot de volgende hoofdstukstructuur. Eerst besteden we kort aandacht aan de rol van steden in experimenteer- en innovatieprocessen in het algemeen en in relatie tot City Deals in het bijzonder; daarbij vatten we ook de bevindingen uit de eerste notitie van mei 2017 samen (hoofdstuk 2). Daarna gaan we in op wetenschappelijke inzichten uit de literatuur over transitietheorie en *network governance* (hoofdstuk 3). Vervolgens presenteren we de bevindingen uit de enquête en de workshop en doen we aanbevelingen voor de beleidspraktijk aan de hand van de thema's rollen (hoofdstuk 4) en samenwerking (hoofdstuk 5). Tot slot bieden we enkele uitgangspunten voor de doorontwikkeling van City Deals (hoofdstuk 6).

---

<sup>6</sup> De begeleidingsgroep bestaat uit vertegenwoordigers van twee rijksdepartementen (BZK en IenW) en drie gemeenten (Amsterdam, Ede, Utrecht).

# 2 De rol van steden in experimenteer- en innovatieprocessen

## Slagkracht, maatwerk en leervermogen

Internationaal tonen stedelijke regio's zich ambitieus in innovatieprocessen op allerlei terreinen. Ze stellen doelen die regelmatig verder gaan dan nationale agenda's, formuleren langetermijnstrategieën om deze te halen, nemen op kortere termijn concrete maatregelen en voeren experimenten uit op terreinen waar oplossingen voor complexe problemen niet voor het oprapen liggen. Het belang van de rol van steden blijkt ook uit studies met titels als *Triumph of the city* (Glaeser 2011) en *If mayors ruled the world* (Barber 2013), uit studies specifiek gericht op experiment en innovatie (Bulkeley et al. 2016; Evans et al. 2016) en uit beleidsagenda's als de New Urban Agenda van de Verenigde Naties, de Urban Agenda for the EU (Europese Unie) en uiteraard de nationale Agenda Stad.

Het voornemen van het nieuwe kabinet om de komende regeerperiode de City Deals voort te zetten, sluit hierbij aan. Naast de City Deals zelf, en meer in het algemeen Deals tussen de Rijksoverheid en decentrale overheden om samen aan nieuwe oplossingen te werken, wordt in het Regeerakkoord de aanpak van specifieke regionale knelpunten genoemd, en komt er meer ruimte voor gemeenten om op lokaal niveau met vernieuwende aanpakken en maatwerk te experimenteren. Dit geldt bijvoorbeeld voor het terugdringen van armoede en schulden, integratie en mobiliteit. Daarnaast worden de mogelijkheden voor regionale en sectorale proefprojecten, wettelijke experimenteerruimte, testlocaties en regelvrije zones vergroot (onder de noemer 'ruimte voor ondernemers'). Bovendien komt er meer aandacht voor de verspreiding van kennis uit *best practices* en voor het oplossen van knelpunten in regelgeving, toezicht en handhaving die duurzame innovaties in de weg staan (circulaire economie) (Regeerakkoord 2017-2021).

In een analyse van het discours over de rol van steden in experimenteer- en innovatieprocessen identificeerde Hamers (2016) drie elementen die steden kunnen helpen hun ambities en die van andere overheden waar te maken. Ten eerste ervaren zij de urgentie van tal van problemen heel direct, denk aan sociale spanningen en wateroverlast ten gevolge van klimaatverandering, en kunnen ze door de korte lijnen in lokale en regionale netwerken relatief snel in actie komen. Ten tweede kunnen steden met hun kennis van de lokale omstandigheden en de bestaande verbanden tussen samenwerkende spelers in de regionale praktijk maatwerk leveren. Dat is nodig, want stedelijke regio's verschillen onderling en juist deze context is belangrijk voor het effectief vormgeven van initiatieven. Ten derde worden steden in staat geacht snel te leren. Hierbij spelen lokale en regionale experimenten een grote rol; zo karakteriseert de Europese Unie steden als 'engines of new ideas and solutions', 'beyond traditional policies and services'.<sup>7</sup> Opnieuw staat de (lokale) praktijk hierbij centraal, niet alleen de bestuurlijke praktijk, waarin bijvoorbeeld nieuwe institutionele verbanden worden ontwikkeld, of de bedrijfspraktijk waarin ondernemers nieuwe technologische oplossingen

<sup>7</sup> <http://www.uia-initiative.eu/en>; [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/themes/urban-development/portal/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/portal/) (beide geraadpleegd op 21 december 2015).

testen, maar ook de dagelijkse leefomgeving van burgers. Al deze actoren verzamelen al doende waardevolle ervaringen en kennis met het zoeken naar oplossingen voor complexe problematiek.

Zij hebben hierbij echter hulp nodig. Zo is voor de oplossing van veel problemen actie nodig op een grotere schaal dan het lokale/regionale niveau, vaak inclusief aanpassing van wet- en regelgeving. Het is daarom van belang dat steden samenwerken in netwerken waarin lokale ervaringen en kennis breder worden gedeeld en bediscussieerd, en dat andere overheden (nationaal en internationaal) hun verantwoordelijkheid nemen voor zaken die buiten het bereik van steden liggen.

## De City Deal is niet alleen een instrument, maar vooral ook een werkwijze

In Nederland werken de Rijksoverheid, de steden en de andere partners in City Deals samen aan een innovatieve aanpak van complexe problemen. Daarbij is telkens een bepaalde opgave (of combinatie van opgaven) het uitgangspunt, waarbij vervolgens een passend samenwerkingsverband wordt gezocht. Deze volgorde is belangrijk. De opgave staat centraal, de aanpak wordt daarop afgestemd. City Deals bieden daarvoor de ruimte; in het netwerk kunnen partijen zowel 'horizontaal' (bijvoorbeeld tussen steden), 'verticaal' (tussen gemeente en Rijk) als 'cross-sectoraal' (beleidsdomeinoverstijgend) samenwerken.

Dit gaat niet vanzelf. Betrokkenen doen momenteel ervaring op met deze nieuwe vorm van werken. Dit is een leerproces. Het is geenszins een geval van het eenvoudig toepassen van een beleidsinstrument en vervolgens een-op-een de effecten daarvan meten. In een recente publicatie over City Deals formuleert NSOB (Scherpenisse et al. 2017: 9-10) het als volgt. Op papier lijkt in elke Deal steeds hetzelfde te gebeuren: steden die zich willen en kunnen inzetten voor een maatschappelijke transitie sluiten een overeenkomst met de landelijke overheid. Maar hoe de uitvoeringspraktijk eruit moet zien en hoe dat moet worden aangestuurd, 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 een stroom aan Deals (*deal flow* in termen van Schulz et al. 2016) die opgeteld voldoende zetjes in de dynamiek opleveren om een transitie op gang te brengen.

Het werken met een Deal kan volgens de NSOB op verschillende manieren bijdragen aan versnellingen, kantelingen en opschaling van maatschappelijke vernieuwing. Zo kunnen betrokkenen nieuwe werkvormen ontdekken, laten zien welke regels kunnen worden vermindert, betere samenwerking mogelijk maken, en nieuwe inzichten genereren. Een Deal kan zelfs mislukken, voegen de auteurs hieraan toe, in de zin dat de vooraf gestelde (inhoudelijke) doelen binnen de Deal niet worden behaald, en toch succesvol zijn doordat ze op langere termijn wel bijdraagt aan het proces van maatschappelijke vernieuwing.

De NSOB stelt dat er om deze reden geen blauwdruk bestaat voor deze werkwijze. Er is maatwerk nodig; de verhoudingen tussen partijen liggen niet vooraf vast, maar vormen zich in de praktijk. Daarom beschouwt de NSOB City Deals niet (zozeer) als instrument, maar (eerder) als een werkwijze. Hoewel de overeenkomst een formele status heeft, hebben de betrokken partijen veel vrijheid om er samen een eigen invulling aan te geven. 'Die manier van werken, is de kern van waar het in deals om gaat.' Partijen gaan samen aan het werk 'op manieren die in de bestaande structuren niet tot stand komen', 'door af te wijken van de normale procedures' (Scherpenisse et al. 2017: 11, 12).

## Samenvatting van de bevindingen en aanbevelingen uit de eerste notitie in deze evaluatie

In de eerste fase van onze evaluatie hebben we de ervaringen van de betrokken partijen met de nieuwe werkwijze in City Deals geïnventariseerd en geduid in het licht van wat nodig is om de in Agenda Stad genoemde transitie te realiseren. Hier vatten we de belangrijkste bevindingen uit de eerste notitie samen.

Om conclusies te trekken uit de analyse van de interviews in de eerste fase van dit onderzoek maakten we een onderscheid tussen de thema's meerwaarde, focus, proces, samenwerking, en experiment en innovatie.

In het algemeen zijn de respondenten positief over de *meerwaarde* van City Deals. Vaak noemen zij hierbij het werken in en aan (nieuwe) netwerken om het bereiken van de doelen van Agenda Stad te versnellen. Wel vragen sommigen zich af of versnellingen ook niet kunnen worden bereikt binnen bestaande beleidsprocessen.

Met betrekking tot *focus* kwam naar voren dat respondenten de vrijheid waarderen die City Deals bieden om samen nieuwe ideeën en benaderingen te agenderen en in praktijk te brengen. Wel hebben zij behoefte aan richtlijnen waarin voorwaarden en verwachtingen duidelijker worden omschreven. Deze kunnen het proces bespoedigen om tot een City Deal te komen (ondertekenen) en uit te voeren. Dergelijke 'spelregels' moeten niet werken als een keurslijf; alle betrokkenen zijn het erover eens dat het bottom-upkarakter van City Deals tot zijn recht moet kunnen komen. Omdat stedelijke regio's verschillen, is een zekere diversiteit niet alleen onvermijdelijk maar ook wenselijk.

Met betrekking tot het *proces* gaven veel respondenten aan dat ze het werken aan een City Deal als prettig ervaren. Het soms trage totstandkomingsproces gaat echter ten koste van de energie van betrokkenen. Een duidelijker structuur – bijvoorbeeld het afspreken van een termijn en het werken met duidelijke ijkpunten (inclusief het publiekelijk vieren ervan) – kunnen dit proces versoepelen, evenals het kiezen van een go/no-gomoment, een neutrale procesbegeleider en een tijdige discussie over geld voor zowel het proces als de inhoudelijke uitvoering. De samenwerking en afstemming tussen Rijk en steden verschilt per City Deal. In het algemeen geldt dat als de Deal beter past bij bestaande beleidslijnen, werkzaamheden en (sectorale) budgetten, betrokkenen minder weerstand ervaren. Dit zijn echter juist de Deals die verderaf staan van de doelstellingen van Agenda Stad.

Op het gebied van *samenwerking* is er enthousiasme over het werken door de overheidslagen heen; het instrument City Deals biedt hiervoor de ruimte. Echter, deze manier van werken is nog zó nieuw dat het moeilijk past binnen bestaande structuren en nog niet goed aansluit bij gewoontes. In dit ontwikkelingsstadium van het instrument is het niet verwonderlijk dat er nog ruis op de lijnen in de netwerken zit – en misschien is die ruis wel inherent aan 'multilevel' werken –, maar de frictie die deze tussen en binnen organisaties tot gevolg heeft, belemmert wel de voortgang in de City Deals. Het is daarom belangrijk om vroegtijdig bestuurlijk commitment te hebben (geven) en duidelijkheid te verschaffen over de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden.

Met betrekking tot *experiment en innovatie* kwam uit de interviews naar voren dat City Deals die aansluiten bij bestaand (rijks)beleid in een aantal opzichten vernieuwing stimuleren. Zo kunnen reeds in gang gezette veranderingsprocessen worden versneld, zoals het verkennen en claimen van de handelingsvrijheid die steden door de decentralisatie in het sociale domein wordt geboden, en het leggen van verbanden tussen lokale/regionale praktijken en nationaal

beleid, bijvoorbeeld op het gebied van voedsel en klimaatadaptie. Ook kunnen concrete experimenten die passen binnen lopende beleidsprocessen sneller worden uitgevoerd in de praktijk.

Een nadeel van het aansluiten bij bestaande beleidsprocessen is dat kansen voor innovatie worden gemist. Omdat streven naar innovatie kan worden beschouwd als een bedreiging van geleidelijke vernieuwingsprocessen binnen de grenzen van bestaand beleid, kan de verkenningruimte worden beperkt. Datzelfde geldt voor het zoeken naar experimenteeruimte waarbinnen tijdelijk wordt afgeweken van bestaande wet- en regelgeving. Zo kan er spanning ontstaan met afspraken die in al lopende processen zijn gemaakt, bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur.

Gezien het vroege stadium waarin veel Deals verkeren, is het te vroeg om een balans op te maken tussen het (kortetermijn)voordeel van het versnellen van geleidelijke vernieuwing door aan te haken bij bestaande beleidsveranderingsprocessen, en het mogelijke (langetermijn)nadeel van barrières voor radicalere vormen van vernieuwing. Het eerste kan een opmaat vormen voor het tweede, maar kan het tweede ook in de weg staan.

Op basis van deze bevindingen formuleerden we de volgende aanbevelingen.

Om in te spelen op de breed gevoelde behoefte aan samenwerking door overheidslagen heen, als gelijkwaardige partijen, met kortere communicatielijnen, *verdient het aanbeveling dat de overheid bevordert dat de nieuwe vorm van samenwerking uit City Deals zijn weg vindt naar regulier beleid.*

Op enige afstand van lopende beleidsprocessen of, als de situatie erom vraagt, in aansluiting daarop, *kunnen City Deals structureel een beschermde omgeving vormen voor uitdagende experimenten en innovaties die nodig zijn voor de verkenning of versnelling van transitie.* Zowel de steden als het Rijk kunnen de bestaande experimenteeruimte intensiever verkennen, het maken van tijdelijke uitzonderingen vereenvoudigen, en verkokerde (sectorale) geldstromen verleggen. Als blijkt dat de bestaande ruimte structureel onvoldoende is, is het van belang dat een aanpassing van wet- en regelgeving niet uit de weg wordt gegaan.

Tot slot kunnen en hoeven niet alle initiatieven City Deals te worden. Meer duidelijkheid over de totstandkoming en selectie van City Deals is gewenst. Daarbij is speciale aandacht nodig voor de wijze waarop lokale/regionale experimenten breder toepasbare kennis kunnen opleveren, dat wil zeggen hoe andere stedelijke regio's ('horizontaal'), andere bestuursniveaus ('verticaal') en andere domeinen ('cross-sectoraal') lessen kunnen trekken uit de praktijkervaring in City Deals.

# 3 Transitietheorie en network governance

## Inleiding

Voor de evaluatie en voorgenomen doorontwikkeling van City Deals kan de beleidspraktijk wetenschappelijke inzichten benutten. In dit hoofdstuk bespreken we beknopt enkele concepten uit de literatuur over transitietheorie en *network governance*. De inzichten op beide terreinen zijn in combinatie bruikbaar om de rollen van de overheid, de vorm van samenwerking tussen partijen en mogelijke uitgangspunten voor toekomstige City Deals nader uit te werken.

## Transitietheorie

In de voorgaande hoofdstukken is de term 'transitie' al enkele keren gevallen. Agenda Stad en City Deals hebben als doelstelling een bijdrage te leveren aan transities. In deze paragraaf zoomen we in op de wetenschappelijke inzichten rondom transities en de rol van experiment daarin. Dit vormt een beperkte verdieping op de introductie van transitiewetenschappen in de eerste notitie uit deze evaluatie. Onze aandacht gaat achtereenvolgens uit naar niches, de rol van de stad en het belang van experimenten in transities.

### ***Transities vanuit niches***

Een transitie is een grootschalig veranderingsproces waarin de samenleving, of sectoren binnen een samenleving, op lange termijn fundamenteel anders worden ingericht (systeemverandering). Er ontstaat een besef dat het bestaande systeem (regime) niet meer afdoende 'werkt' en er wordt in toenemende mate druk op dit systeem uitgeoefend om ingrijpend te veranderen. Dit proces voltrekt zich niet lineair, zelfs als de urgentie van een dergelijke verandering breed wordt gedeeld. Hoewel er vaak wel een beeld is dat de gewenste richting aangeeft (Geels & Raven 2006; Rotmans et al. 2001), is er vooraf geen duidelijk eindpunt van het traject bekend. Bovendien worden leidende beelden gaandeweg bijgesteld op basis van nieuwe ervaringen, inzichten en (maatschappelijke) ontwikkelingen.

Dergelijke veranderingsprocessen voltrekken zich meestal moeizaam en vergen een lange tijd. Dat de verandering zo lang duurt komt doordat er heel veel moet worden veranderd en al deze veranderingen op elkaar moeten worden afgestemd. Zo gaat het om veranderingen in gebruiken, routines, technologische systemen, omgangsvormen en cultuur, normering en procedures, infrastructuren, en wet- en regelgeving (Fuenfschilling & Truffer 2014; North 1991). Een periode van 25-50 jaar is gangbaar (Coenen et al. 2010), waarbij de meeste tijd gaat zitten in de eerste, zogenoemde formatieve fase (Bento & Wilson 2016) – de fase waarin ook City Deals een waardevolle bijdrage kunnen leveren.

De literatuur over strategisch nichemanagement biedt een wetenschappelijk kader om de eerste fasen van een transitie te analyseren en te faciliteren. Dit faciliteren is nodig omdat een nieuwe, veelbelovende ontwikkeling (in een niche) zonder steun vaak onvoldoende kans heeft om zich een weg te banen door de bestaande structuren – deze zijn immers niet toegesneden op een (in potentie) radicale vernieuwing (en uiteindelijk innovatie). In de literatuur worden verschillende steuntjes in de rug onderscheiden: beschermen (*shielding*), verzorgen (*nurturing*) en versterken (*empowerment*). Kort gezegd zorgt bescherming ervoor dat een

veelbelovende vernieuwing niet direct wordt blootgesteld aan de selectiecriteria van het bestaande systeem (zoals in gangbare beleidsstructuren of in de markt). De crux is dat in experimenten waarin vernieuwingen worden uitgetoet, mislukken mogelijk moet zijn om ervan te kunnen leren. Verzorging zorgt ervoor dat de vernieuwing tot ontplooiing kan komen, waarna versterking ervoor kan zorgen dat de vernieuwing krachtig genoeg wordt om het bestaande systeem op te rekken of te hervormen. Op de lange termijn kan er dan vanuit de niche-ontwikkelingen een nieuw systeem ontstaan.

Grofweg kan dit type verandering op twee manieren plaatsvinden. Ten eerste kan verandering plaatsvinden binnen de bestaande patronen, processen, gewoonten, en wet- en regelgeving. Vernieuwing wordt dan mogelijk gemaakt door deze in te passen in (en aan te passen aan) de bestaande kaders (*fit and conform*). Dit levert overigens wel beperkingen op voor de mate van vernieuwing. De tweede soort verandering (*stretch and transform*) kent dezelfde oprekking van de ruimte voor vernieuwing binnen de bestaande kaders, maar uiteindelijk blijkt de flexibiliteit van het systeem onvoldoende, waardoor de vernieuwing de legitimiteit van het systeem ondermijnt en er institutionele hervormingen plaatsvinden (Smith & Raven 2012).<sup>8</sup> Een van de grootste verschillen tussen deze twee veranderingsstrategieën is de manier waarop de interactie tussen het regime (het bestaande systeem) en de niche plaatsvindt. Bij de eerste strategie blijven bestaande patronen grotendeels intact en ondervindt de vernieuwing (en uiteindelijk de innovatie) dus meer beperkingen. Bij de tweede strategie toont het regime meer bereidheid om mee te bewegen met de nieuwe ontwikkeling.

### **De rol van stedelijke regio's in transitie**

Zoals ingeleid in hoofdstuk 2 zijn steden (stedelijke regio's) belangrijk bij het zoeken naar mogelijke oplossingsrichtingen voor complexe maatschappelijke vraagstukken. Dit uitgangspunt in Agenda Stad en City Deals is ook een thema binnen de transitiewetenschappen. In stedelijke regio's komen verschillende vraagstukken samen (Grin et al. 2017), bijvoorbeeld rondom mobiliteit, energie, luchtkwaliteit, klimaatmitigatie en -adaptatie, circulariteit van de economie, zorg en welzijn. Daarnaast kunnen steden een pioniersrol vervullen. De diversiteit aan inwoners en hun creativiteit, en de aanwezigheid van kennisinstellingen en infrastructuur zorgen voor een groot veranderingspotentieel (Sengers et al. 2016a). De aanwezigheid van veel ontmoetingsplaatsen en de korte lijntjes in de stad (ook fysiek) zorgen ervoor dat inzichten relatief gemakkelijk worden uitgewisseld en dat er op elkaars ideeën kan worden voortgebouwd (Grin et al. 2017; Hamers 2016; Hansen & Coenen 2015). Bovendien zijn steden in toenemende mate een actor op het internationale speelveld. Zowel lokaal als in netwerkverband werken steden actief aan het zoeken van oplossingsrichtingen voor mondiale problematiek, denk aan klimaatverandering (Bulkeley & Castán Broto 2013; Frantzeskaki et al. 2017).

Hierbij is er sprake van een gelaagdheid. In sommige gevallen kan een grootschalig (mondiaal) probleem de drijfveer vormen voor lokale initiatieven. In andere gevallen is een lokaal probleem het uitgangspunt. In beide gevallen worden handelingsopties en oplossingsrichtingen geconcretiseerd in een lokale situatie (bijvoorbeeld in een kleinschalig experiment). Mogelijk zijn partijen ter plaatse extra gemotiveerd omdat ze bijzonder veel last hebben van het betreffende (mondiale) probleem, of beschikt de stad (of regio) over een specifiek soort bedrijven dat zich goed leent voor de aanpak van het probleem (Hansen & Coenen 2015; Kemp 2005). Contextspecifieke elementen geven inzicht in waarom een initiatief juist op een bepaalde plek en op een bepaald moment ontstaat, en in waarom het er al dan niet kans van slagen heeft.

Op lokaal niveau kan zo'n initiatief een belangrijke meerwaarde vormen. Daarnaast kunnen ervaringen die lokaal zijn opgedaan oplossingsrichtingen bieden die van nut zijn in grote vraagstukken. Cumulatief kunnen ze, na verloop van tijd, inzicht geven in mogelijke transitiepaden (Kemp et al. 1998). Om dit potentieel te benutten is het zaak om ruimte te geven

---

<sup>8</sup> Overigens kan een *fit and conform*-strategie kan na verloop van tijd overgaan in een *stretch and transform*-strategie (Geels et al. 2016; Smith & Raven 2012).

aan kleinschalige praktijken die zijn gericht op een innovatieve en creatieve aanpak van transitievraagstukken en de lessen die hieruit voortkomen breder te delen.

### **De rol van experimenten in transities**

In de bovengenoemde lokale, kleinschalige praktijken waarin in de eerste fase van een transitieproces wordt gewerkt aan vernieuwingen in een niche spelen experimenten een belangrijke rol. In de literatuur worden dit soort experimenten omschreven als inclusieve, praktijkgerichte en 'probleemgedreven' initiatieven die door middel van leerervaringen systeeminnovatie bevorderen, waarbij onzekerheid en ambiguïteit worden erkend (zie de zes eigenschappen in tabel 3.1) (Sengers et al. 2016a; Sengers et al. 2016b; Smith & Raven, 2012).

**Tabel 3.1**  
**Eigenschappen van experimenten**

Eigenschap	
1	Potentie voor systeeminnovatie
2	Inclusief: 'multi-actor' en eventueel 'multilevel' en 'cross-sectoraal'
3	Praktijkgericht
4	'Probleemgedreven': opgave centraal
5	Gericht op leren
6	Erkennen van en inspelen op onzekerheid en ambiguïteit

Bron: Sengers et al., 2016a; Sengers et al. 2016b; bewerking PBL

Alle zes genoemde kenmerken vinden we terug in City Deals. Dit type experimenten heeft een vernieuwende kracht met in potentie veel voordelen, maar loopt in de praktijk tegen barrières op, omdat het niet past bij de inrichting van het bestaande systeem. De ervaringen van partijen in City Deals zijn waardevol omdat ze bijdragen aan het zoeken naar de condities waaronder experimenten zich kunnen ontplooiën en innovaties hun weg kunnen vinden naar beleids- en professionele praktijken. City Deals kunnen door middel van de hierboven genoemde bescherming, verzorging en versterking (deze laatste veelal in een later stadium, na afloop van een Deal) ruimte creëren voor het verkennen, testen en doorontwikkelen van ideeën (Berkhout et al. 2010; Kemp et al. 1998). Betrokkenen kunnen leren van experimenten, doen kennis op waarmee ze gemeenschappelijke verwachtingen kunnen vormen, onderbouwen en uitdragen, en bouwen hun netwerk uit. Het prille stadium van een transitieproces houdt in dat er nog veel moet worden geleerd voordat een initiatief tot wasdom komt. Ook zullen er initiatieven zijn die het niet halen maar wel ervaringen opleveren die betrokkenen kunnen doorgeven aan nieuwe initiatieven. Dit kan binnen een organisatie, maar ook tussen organisaties, op verschillende niveaus ('multilevel') en over sectorgrenzen heen ('cross-sectoraal') (Hodson et al. 2017; Schot & Geels 2008; Smith & Raven 2012).

## **Network governance**

Een beleidsinstrument als de City Deal, dat de overheid in staat stelt mee te bewegen met een gewenste maatschappelijke (systeem)verandering en daaraan doelgericht in samenwerking met andere partijen een bijdrage te leveren, past binnen een bredere beweging in het openbaar bestuur die in de internationale wetenschappelijke literatuur wordt aangeduid als *network governance*. Het doel van deze paragraaf is dit concept te ontleden (wat betekent



*network governance?*), de belangrijkste kenmerken te identificeren (wanneer is er sprake van *network governance?*) en discussies over de noodzaak, effecten en wenselijkheid ervan kort toe te lichten (wat kan het beleid met *network governance* bereiken?).

### **Network governance als begrip**

Met de afbouw van de (verzorgings)staat sinds de jaren tachtig en de opkomst van internationale organisaties als de Europese Unie en wereldhandelsorganisatie WTO zijn nationale overheden steeds meer één van de vele partijen geworden die publieke goederen en diensten aanbieden of regelen (denk aan openbaar vervoer, sociale huisvesting, onderwijs en energieproductie), en niet altijd de meest prominente. Om dit verschijnsel te beschrijven wordt het begrip *governance* gebruikt. Hiermee wordt een gerichte, niet-hiërarchische samenwerking aangeduid tussen diverse partijen (bijvoorbeeld naast overheden, bedrijven en maatschappelijke belangengroepen) in een domein waarin voorheen de overheid (*government*) exclusief opereerde.<sup>9</sup>

*Governance*, wat in het Engels letterlijk 'besturen' betekent, is een zeer breed begrip. Gangbare definities bieden veel ruimte voor nadere invulling. Daarbij is het netwerkaspect uit *network governance* vaak al inbegrepen (zie bijvoorbeeld Rhodes 1997, geciteerd in Kjær 2011). De diverse partijen die samen 'besturen' zijn als een netwerk te beschouwen. Het bijvoeglijke naamwoord 'netwerk' voegt aan deze algemene notie echter wel een nuanciering toe: het gaat om het gebruik van netwerken om bepaalde doelen te bereiken (Sørensen & Torfing 2007). Deze opvatting van *network governance* past goed bij de samenwerking binnen City Deals.

Om het begrip *network governance* verder te verduidelijken, positioneren we deze werkwijze ten opzichte van andere mogelijke sturingsvormen. Hiervoor gebruiken we een schema dat de NSOB onder andere heeft gebruikt voor de evaluatie van de Green Deals (Schulz et al. 2016) (figuur 3.1). Zo wordt duidelijk dat City Deals inderdaad het beste als een vorm van *network governance* zijn te typeren.

Lijnrecht tegenover *network governance* staat de traditionele bureaucratische staat (hier *Public Administration* genoemd) die juridische kaders vaststelt om publieke belangen te beschermen. In deze werkwijze speelt de overheid een centrale rol. Kenmerkend voor het bestuur en beleid van die overheid zijn het belang van rechtmatigheid (in plaats van flexibiliteit), een hiërarchische sturing, een duidelijk mandaat en heldere verantwoordelijkheden, regels en procedures. City Deals hebben weinig gemeen met deze werkwijze. Sterker nog: ze worden meestal gezien als een manier om deze starre en verkokerde werkwijze te doorbreken.

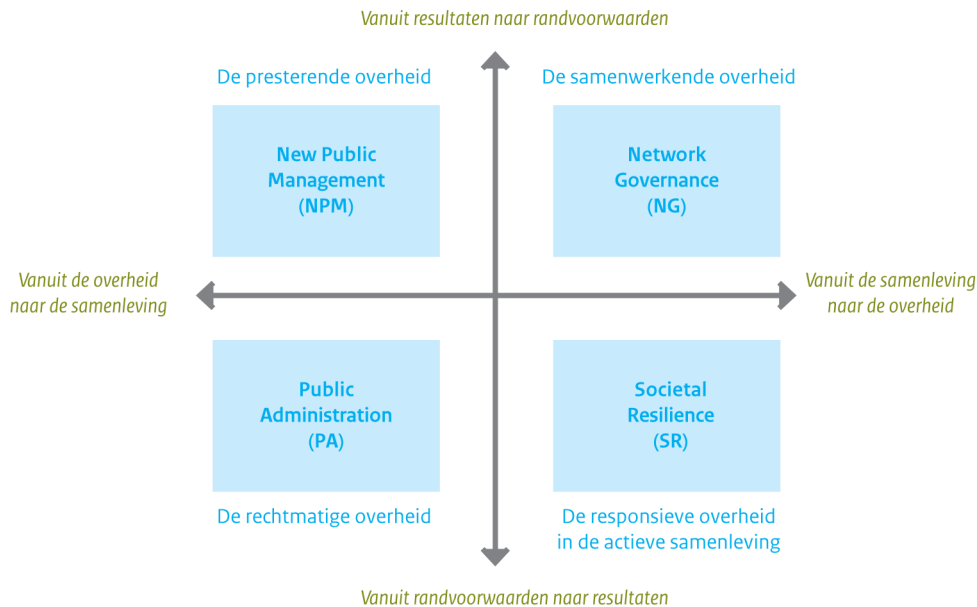
De overheid staat ook centraal bij de *New Public Management*, echter niet zozeer om kaders te stellen voor andere partijen, maar eerder om (zelf) bepaalde doelen te bereiken. Effectiviteit en efficiency staan hier voorop. De overheid wordt een soort (opdrachtgever aan een) dienstverlener terwijl burgers de rol van klanten aannemen. Net als City Deals heeft deze benadering het oplossen van concrete problemen op een slimme manier voor ogen, maar anders dan City Deals is de overheid aan zet bij zowel probleemdefinitie als uitvoering. Het tegenovergestelde zien we bij *Societal Resilience*: daar is de overheid veel minder aanwezig bij het stellen van doelen en het bereiken daarvan; doelen komen juist voort uit de (energieke) samenleving en burgers en bedrijven zetten zich in voor het bereiken ervan. De overheid faciliteert dit proces door bijvoorbeeld een podium of forum te bieden voor initiatieven, een makelaarsfunctie te vervullen en eventueel kaders te stellen die de diverse partners kunnen ondersteunen. De faciliterende overheidsrol is ook herkenbaar in City Deals. Een groot verschil is echter het responsieve karakter, dat wil zeggen dat bij *Societal Resilience*

---

<sup>9</sup> Om deze ontwikkeling te beschrijven wordt in de wetenschappelijke literatuur vaak de leus 'van government naar governance' gebruikt.

het behalen van inhoudelijke doelen goeddeels afwezig is. Er is als het ware nauwelijks sprake van besturen.

**Figuur 3.1**  
**Vier vormen van overheidssturing**



Bron: Schulz et al. (2016: 20)

Kortom, van de vier benaderingen heeft *network governance* het meest gemeen met City Deals. Het vertrekpunt is om actief samen te werken met andere partijen om doelstellingen die vanuit de samenleving worden aangedragen, te realiseren. Het gaat om het besturen via netwerken. In de volgende paragraaf bespreken we enkele kenmerken van deze vorm van besturen. Deze lijst is niet bedoeld als een volledig overzicht; de selectie is gemaakt op basis van kenmerken uit de bestuurskundige literatuur die het meest relevant zijn voor City Deals.

### **Kenmerken van network governance**

Een belangrijk kenmerk van *network governance* is het relatieve *gebrek aan hiërarchie*, oftewel platheid. Zo richt de studie van Hovik en Hanssen (2015) naar de effecten van *network governance* zich op gevallen waar diverse overheidslagen deelnemen als (idealiter) gelijkwaardige partners. Toch is hiërarchie in de praktijk niet weg te denken en ook niet eens per se onwenselijk: de verschillende overheidslagen kunnen binnen het netwerk hun eigen (hiërarchische) bevoegdheden op een constructieve manier inzetten om een gezamenlijk doel te bereiken. Provan en Kenis (2008) hebben een onderscheid gemaakt in soorten *network governance* in termen van hiërarchie. Het ene uiterste is pure zelforganisatie van gelijkwaardige partners (*shared form*), het andere uiterste is een situatie waarin één partner alle belangrijke beslissingen neemt (*network administrative form*). De diverse City Deals zijn te typeren ('scoren') op basis van deze indicator: zo vervult in sommige Deals één sterke partner een trekkers- of duwersfunctie, terwijl in andere Deals een groep partners gezamenlijk de koers bepaalt (bijvoorbeeld in een kernteam).

Een tweede indicator van *network governance* die vaak in de bestuurskundige literatuur voorkomt en die kan worden gebruikt om City Deals te typeren, is *integraliteit (cross-sectoral collaboration)*. Dit is tot op zekere hoogte inherent aan alle City Deals (anders zou het probleem beter kunnen worden aangepakt via bestaande sectorale lijnen), maar de mate van integraliteit kan verschillen: sommige initiatieven zijn nadrukkelijk bedoeld om sectoroverstijgend te werken, terwijl andere trachten problemen binnen een sector op te lossen. Niet alle verkokering is problematisch en niet alle afstemming is de moeite waard; knelpunten in de beleidspraktijk kunnen immers een weerspiegeling zijn van op zich legitieme maar conflicterende maatschappelijke belangen/beleidsdoelstellingen die niet zijn weg te poetsen (Stead & Meijers 2009).

Een derde indicator met betrekking tot *network governance* is de *mate van samenwerking*. Hovik en Hanssen (2015) hebben hiervoor een 'ladder van coördinatie' in het leven geroepen en uitspraken van deelnemers aan verschillende vormen van *network governance* hierop gearangschikt. Op de laagste trede staat het onderling delen van informatie, op het hoogste staat coproductie. Sommige City Deals kennen een intensieve samenwerking met regelmatig e-mailcontact, frequente bijeenkomsten, workshops en personeelsuitwisseling. In andere City Deals voert elke partner min of meer afzonderlijk zijn werkzaamheden uit. Ook de managementstijl is hierbij van belang (proces versus inhoudelijk of micromanagement versus op afstand).

### **Effecten van network governance**

De wetenschappelijke literatuur beschrijft het ontstaan van *network governance* vaak als een noodzaak: de overheid heeft enerzijds onvoldoende macht om zelf de complexe hedendaagse problemen (*wicked problems*) op te lossen en anderzijds wordt de samenleving (burger) steeds mondiger, waardoor meer doelstellingen 'van onderop' komen (O'Leary & Bingham 2009 en Meier & O'Toole 2010 in Hovik & Hanssen 2015). Er is echter een dunne grens tussen het vaststellen waarom iets gebeurt (descriptie) en het voorstellen dat het moet gebeuren (prescriptie). Zo ook met *network governance*: deze werkwijze wordt soms a priori gezien als een antwoord op allerlei vraagstukken, omdat ze bepaalde voordelen zou hebben ten opzichte van andere sturingswijzen. In deze laatste paragraaf bespreken we enkele van deze genoemde voordelen zonder aan te nemen dat deze inderdaad (in alle gevallen) aanwezig zijn. Met andere woorden, we presenteren hieronder een selectie van veelbesproken mogelijke effecten (outputindicatoren) van *network governance*. Overigens is het gezien het stadium waarin veel City Deals verkeren (en het instrument relatief nieuw is), nog te vroeg om hun effecten te beoordelen.

Een eerste outputindicator is *efficiency*. *Network governance* kan veel gericht werken aan een concreet doel dan traditionele, loggere bureaucratische organisaties die relatief zwaar zijn belast met regels, ingewikkelde procedures en een zware verantwoordingsplicht (bestuurlijke drukte). Hierdoor kan *network governance* in principe meer werk verrichten met minder middelen (Kooiman 1993 en Kickert et al. 1997 geciteerd in Hendriks 2008). Aan de andere kant kan een gebrek aan middelen (of onduidelijkheid over de verdeling van middelen) binnen *network governance* een hindernis zijn. Andrews et al. (2017) hebben laten zien dat het vergroten van de administratieve kracht binnen een grote organisatie voordelen heeft totdat een verzadigingspunt is bereikt – het niveau van bureaucratie kent een optimum. City Deals kunnen inderdaad efficiënter zijn dan reguliere beleidsprocessen, maar dat hoeft niet.

Een tweede outputindicator is het *beter omgaan met onzekerheid*. Vanwege de flexibiliteit zou *network governance* beter kunnen omgaan met een veranderende omgeving (Koppenjan & Klijn 2004). In dit opzicht lijkt deze werkwijze op strategische planning of het mixed-scanningmodel (Etzioni 1967) waarin in grote lijnen langetermijndoelen worden geformuleerd waar op de kortere termijn adaptief en pragmatisch naartoe wordt gewerkt. Dit gedachtegoed past bij City Deals: deze betreffen immers relatief kortlopende overeenkomsten die een groter langetermijndoel dienen (aanpakken van complexe problematiek en transities). Deze

werkwijze vergt het 'lenig' managen van Deals door de tijd heen (Böhner 2007; Schulz et al. 2016).

Een derde outputindicator is *legitimiteit*. In een situatie waarin de aan te pakken problemen niet zozeer van bovenaf worden bepaald, maar eerder door de samenleving worden aangedragen, biedt *network governance* voordelen. Hajer (2009) ziet deze werkwijze zelfs als een manier om het democratische tekort van traditionele bestuursvormen te herstellen. Er is echter beslist geen consensus binnen de literatuur op dit punt. Veel wetenschappers benadrukken juist de gebrekkige democratische legitimiteit van *network governance*, omdat de processen vaak weinig transparant zijn en de deelnemers niet altijd democratisch zijn gekozen (zie Dal Molin & Masella 2016 voor een overzicht).

Een vierde outputindicator is *institutionele verandering (of systeemtransitie)*. De mate waarin *network governance* hiernaar streeft verschilt sterk. Om dit te verduidelijken hebben Mu en De Jong (2016) een 'ladder van *network governance*' opgesteld met oplopende ambitieniveaus: op de onderste trede staat het oplossen van concrete problemen, op de bovenste institutionele verandering. Doordat *network governance* bestaande instituties doorsnijdt ('multilevel' en 'cross-sectoraal'), kan het een positieve disruptieve factor zijn in bestaande, vastgeroeste processen. City Deals kunnen ook hierop worden gescoord. Sommige hebben relatief concrete doelen op de korte of middellange termijn, terwijl andere een agenderende functie vervullen of zich meer op langetermijntransities richten.

# 4 Rollen

## Inleiding

In hoofdstuk 3 is beargumenteerd dat van de vier sturingsvormen die de NSOB identificeert, de werkwijze van City Deals de meeste overeenkomsten vertoont met *network governance*. Dit beeld wordt bevestigd in zowel de enquête als de workshop die we hebben gehouden: de respondenten respectievelijk deelnemers brengen alle drie kenmerken van *network governance* duidelijk naar voren. Ten eerste brengt het bottom-upkarakter van City Deals een relatief platte (niet-hiërarchische) organisatiestructuur met zich mee. Ten tweede is het voor de transitievraagstukken die in de City Deals inhoudelijk worden geadresseerd vaak noodzakelijk om over sectorgrenzen heen te werken. Ten derde zijn de betrokken partijen ervan doordrongen dat ze elkaar nodig hebben, waardoor ze moeten samenwerken.

Het aangaan van City Deals in Nederland kan dus worden gezien als het opdoen van ervaringen met *network governance*. Hierbij spelen de diverse partners verschillende rollen. In dit hoofdstuk gaan we verder in op deze rollen. Welke rollen zijn te onderscheiden? Als steden de lead nemen, zoals bedoeld in City Deals, wat wordt dan de (gewenste) rol van de Rijks-overheid? Geven de ervaringen in City Deals aanleiding tot verbetering?

## Constellatie van rollen voor het Rijk

De rollen binnen City Deals liggen niet vast; deelnemers spelen niet per se een vooraf vastgelegde rol. Tegelijkertijd ontstaat er door de betrokkenheid van de verschillende bestuurslagen 'vanzelf' een verbinding door 'de lagen heen', waarbij wordt gewerkt aan een zekere gelijkwaardigheid. In de respons op de enquête wordt dit streven naar een niet-hiërarchische samenwerking benadrukt.

Dit bevestigt het beeld van City Deals dat uit de eerste notitie van deze evaluatie naar voren kwam, namelijk dat van een experiment met *network governance* waarbij rollen en verantwoordelijkheden verschuiven en een nieuwe invulling krijgen.<sup>10</sup> Gelijkwaardigheid betekent hierbij niet dat partijen alle eenzelfde rol vervullen. Eerder is er sprake van complementariteit. Vertrekkend vanuit het uitgangspunt dat steden het voortouw nemen in City Deals, vroegen veel respondenten in de interviews aandacht voor wat dit betekent voor de rol(len) van het Rijk. Hierover bestond de nodige onduidelijkheid en bovendien was er geen sprake van consensus. Daarom hebben we in de enquête gevraagd naar welke rollen het Rijk in City Deals zou kunnen/moeten spelen en welke rollen het nu al op zich neemt in de huidige samenwerkingsverbanden. De vele, diverse, rollen die werden genoemd, hebben we vervolgens voor de workshop teruggebracht tot een beperkt aantal (geaggregeerd en heringedeeld). In de workshop is hierop gereflecteerd en is de rol van handhaver toegevoegd. Deze rollen hebben we met de deelnemers besproken in relatie tot de sturingsvormen in de vier kwadranten van het schema van de NSOB dat we in hoofdstuk 3 hebben toegelicht (zie figuur 3.1).

---

<sup>10</sup> Veel geïnterviewden karakteriseren City Deals als 'experiment'. Hiermee doelen ze niet op de strikt wetenschappelijke betekenis van deze term, maar op het in de praktijk verkennen en uitproberen wat werkt.

Zes rollen komen naar voren:

- facilitator;
- deelnemer;
- verbinder;
- inspirator;
- kadersteller;
- handhaver.

Deze rollen werden in verschillende combinaties genoemd in relatie tot verscheidene City Deals. Vanwege de beperkte omvang van de groep respondenten is het niet mogelijk om een overzicht te geven van welke rollen van het Rijk in welke City Deals nu al tot hun recht komen, maar duidelijk is wel dat alle zes rollen door betrokkenen worden gewaardeerd en nodig worden geacht om City Deals tot een succes te maken.

### **Facilitator**

Het Rijk kan als *facilitator* optreden. Dit is ook in de eerste notitie uit deze evaluatie besproken als een manier om ruimte voor experiment en innovatie binnen City Deals te helpen creëren en beschermen. Deze rol biedt ruimte voor samenwerking. Soms is dat bestuurlijke of institutionele ruimte, terwijl het andere keren heel praktisch kan zijn, zoals het bewaken van het proces en de voortgang (bijvoorbeeld het begeleiden van voorgesprekken en de ondertekening van City Deals) of het bieden van podia voor het uitdragen van (tussen)resultaten. Het organiseren en faciliteren van het leerproces kan hier ook onder vallen.

### **Deelnemer**

Als *deelnemer* voelt het Rijk zich idealiter samen met de steden 'probleemeigenaar' en voelt het zich medeverantwoordelijk om zich actief in te zetten, niet alleen ten behoeve van het proces, maar ook met betrekking tot de inhoud van een vraagstuk, dat wil zeggen het inventariseren van problemen en het zoeken naar oplossingen in het kader van het beoogde transitieproces. Naast eigenaarschap worden hierbij termen gebruikt als betrokkenheid en commitment.

### **Verbinder**

Als *verbinder* kan het Rijk helpen het netwerk waarin de betrokken partijen samenwerken vorm te geven, opdat het 'multilevel'- en 'multi-actor'-karakter van City Deals tot zijn recht komt. Daarbij kan het Rijk als kennismakelaar optreden, met het oog op het trekken van lessen uit lokale/regionale experimenten en het verspreiden en vertalen van (praktijk)kennis naar andere regio's (horizontaal), verschillende bestuursniveaus (verticaal) en indien mogelijk/nodig naar andere domeinen ('cross-sectoraal'). Vanuit een van de steden werd geconstateerd dat de Rijksoverheid middels City Deals wordt gevoed met praktijkinzichten, terwijl in de kennisbehoefte van steden minder wordt voorzien. Steden hebben behoefte aan ervaringskennis vanuit andere steden. Hiervoor kan de Rijksoverheid een leeromgeving creëren en ondersteunen waarin het Rijk, de gemeenten en andere betrokken partijen samen optrekken.

Ook kan het Rijk kennis en kunde aanbieden rondom wet- en regelgeving, zodat betrokken partijen actief de bestaande ruimte voor experiment kunnen verkennen en/of nieuwe ruimte kunnen creëren. Respondenten benadrukken dat ze bewegingsruimte nodig hebben om in overeenstemming met het uitgangspunt van Agenda Stad buiten de gebaande paden te treden. Dit onderschrijven wij vanuit de transitietheorie.

De benodigde kennis (de lessen die kunnen worden geleerd en gedeeld) verschilt per City Deal en zelfs per fase van een Deal. Respondenten geven aan dat ze generieke bijeenkomsten als minder effectief ervaren; maatwerk is nodig. In de opzet van een platform dat kennis beschikbaar stelt moet hiermee rekening worden gehouden.

### **Inspirator**

Als *inspirator* kan de Rijksoverheid een visie formuleren en uitdragen die andere betrokken partijen over een langere periode richting biedt. Dit is iets heel anders dan partijen in een keurslijf persen; dat past niet bij City Deals. Eerder gaat het erom partijen die in beweging komen een duwtje te geven, houvast te bieden en te motiveren om waar nodig (in een transitieproces) een stap extra te zetten.

De rol van inspirator is overigens niet los te zien van hoe het Rijk zich op terreinen die niet direct met City Deals samenhangen uitlaat over de stappen die nodig zijn om transitieprocessen op gang te brengen. Dit 'geluid' beïnvloedt namelijk de positie die de Rijksoverheid in de ogen van andere partijen inneemt en daarmee de mate waarin het Rijk als inspirator het succes van City Deals kan bevorderen. Opvallend is hierbij dat de rol van inspirator niet is genoemd door de respondenten vanuit de Rijksoverheid.

### **Kadersteller**

De bovengenoemde vier rollen passen goed bij de 'samenwerkende overheid' (*network governance*), de sturingsvorm in het kwadrant rechtsboven in het schema van de NSOB. Uit de enquête komt echter een vijfde rol voor de Rijksoverheid naar voren die op afstand staat van deze sturingsvorm, namelijk die van *kadersteller*. Hieronder wordt onder andere verstaan dat het Rijk heldere selectiecriteria hanteert en communiceert ten behoeve van de keuze welke initiatieven al dan niet een City Deal worden. Een respondent verwoordt het als volgt, waarbij een relatie wordt gelegd tussen de rollen kadersteller en deelnemer: 'Het Rijk moet oordelen of de Deal ook een Deal is, en dan volle bak voor zo'n Deal gaan (net zoals de andere partijen). (...) Als ondernemer vind je al snel dat het te lang duurt, maar – eerlijk is eerlijk – de betrokken ministeries doen echt hun best en spelen hun rol; we boeken echt progressie'. Daarnaast geven betrokkenen aan dat de (systeem)verantwoordelijkheid voor een eventuele aanpassing van wet- en regelgeving bij het Rijk ligt (in zijn hoedanigheid als rechtmatige overheid (kwadrant linksonder in figuur 3.1)). Hoewel respondenten aangeven dat een dergelijke aanpassing meestal voorbij het bereik van de individuele City Deal ligt, kan het in de zogenoemde *deal flow* (Schultz et al. 2016) wel degelijk een relevante vervolgstap zijn op weg naar het realiseren van transities.

### **Handhaver**

Tot slot brachten deelnemers tijdens de workshop een zesde rol van het Rijk ter sprake die niet uit de enquête naar voren kwam, namelijk die van *handhaver* (vooral in relatie tot uitvoeringsinstanties). Ook deze rol staat verder af van *network governance* dan de eerste vier hierboven genoemde rollen. Er bestaat zelfs een duidelijke spanning tussen samenwerken en handhaven. Waar de eerste in het licht van experiment, innovatie en transitie vraagt om het nemen van enige risico's in processen waarin nieuwe benaderingen worden uitgetoet, beperkt de laatste juist de ruimte hiervoor. In termen van de transitietheorie hoort de handhavende rol bij het bestaande regime, gericht om het monitoren van de status quo en het houden van toezicht, opdat gemaakte afspraken worden nagekomen. De flexibiliteit die nodig is in *network governance* wordt hierdoor juist ingeperkt. Workshopdeelnemers gaven aan dat dit een van de oorzaken is van het stoeve verloop van sommige City Deals.

Dit neemt overigens niet weg dat deze overheidsrol van belang wordt geacht en moet worden gewaarborgd – het Rijk (en ook de gemeente) is immers niet alleen bezig met City Deals; ze spelen meerdere rollen tegelijkertijd. Bovendien vergt ook een City Deal zelf helderheid (een transparant besluit) over de voorwaarden waaronder bijvoorbeeld een uitzondering kan worden gemaakt op de bestaande regels van het 'oude systeem' (door wie, voor hoe lang, waar?). Helderheid hierover hangt uiteraard nauw samen met de rol van kadersteller.

## Opgave: partijen moeten meer ervaring opdoen met de verhouding tussen rollen

Figuur 4.1 visualiseert de hierboven genoemde rollen voor de Rijksoverheid met betrekking tot City Deals. De figuur laat zien dat er diverse rollen zijn, dat ze samenhangen, dat sommige rollen zich op wat grotere afstand bevinden van de Deal-werkwijze dan andere, maar dat ook die rollen wel degelijk onderdeel uitmaken van de puzzel.<sup>11</sup> Zo vragen experimenten de nodige ruimte en flexibiliteit, maar moeten deze wel aan bepaalde randvoorwaarden voldoen, zoals de borging van een publieke waarde als veiligheid in (de fysieke ruimte in en rondom) een *living lab*. Dubbele rollen zijn onvermijdelijk, zowel in de loop van de tijd als op één moment, bijvoorbeeld voor verschillende afdelingen binnen een organisatie.

**Figuur 4.1**  
**Diverse rollen van het Rijk in City Deals**



De identificatie en verdeling van de rollen vormt een opgave voor de partijen die zijn betrokken bij de verdere ontwikkeling van het instrument City Deals en de wijze waarop dit in de beleidspraktijk wordt toegepast. Deze praktijk is nog erg jong. De diverse partijen zullen niet alleen tijd nodig hebben om meer ervaring op te doen met het uitoefenen van de afzonderlijke rollen, maar ook de verhouding ertussen verder moeten verkennen. Op basis van de literatuur (zie hoofdstuk 3) is er reden te veronderstellen dat *network governance* hiervoor gunstige voorwaarden schept, onder andere vanwege de geboden flexibiliteit. Dit brengt echter wel een discussie met zich mee over de legitimiteit – de spanningen tussen sommige rollen zijn niet eenvoudig weg te masseren.

In dit hoofdstuk hebben we ons geconcentreerd op de rol van de Rijksoverheid. Het uitgangspunt in City Deals blijft dat de steden het initiatief nemen, maar dit vergt ook van het Rijk een actieve bijdrage. Het is zeker niet zo dat al deze rollen bij elke City Deal (in gelijke

<sup>11</sup> Om aan te geven dat we met dit overzicht van rollen geen volledigheid nastreven, bevat figuur 4.1 ook enkele lege puzzelstukjes.



mate) dienen te worden vervuld. De respondenten benadrukken dat een City Deal, en de rollen van de actoren daarin, maatwerk vergt. Op basis van zowel de transitietheorie als de literatuur over *network governance* onderschrijven wij dit. Per geval moeten partijen afspraken maken over rollen en verantwoordelijkheden. Dit gebeurt volgens de respondenten lang niet altijd. In sommige City Deals ontbreekt een duidelijke taakverdeling, waardoor er bijvoorbeeld geen leiding wordt genomen, partijen een afwachtende houding aannemen en blijven 'aanmodderen'.

De passende verhouding tussen de verscheidene rollen is afhankelijk van meerdere factoren. Hieronder belichten we er drie:

- het inhoudelijke vraagstuk;
- het stadium van het transitieproces;
- de fase in het Deal-proces.

### ***Inhoudelijke vraagstukken verschillen***

Ten eerste vertonen de issues die in City Deals worden aangepakt grote verschillen. City Deals werken idealiter vanuit een inhoudelijke opgave, en het ene vraagstuk is het andere niet. Het is goed voorstelbaar dat bij het ene onderwerp de ene partij als inspirator het voortouw neemt, bijvoorbeeld omdat deze partij bezig is met de agendering van dit onderwerp, terwijl dat bij een ander onderwerp door een andere partij wordt gedaan.

### ***Stadium van transitieproces verschilt***

Ten tweede is het stadium waarin een transitieproces verkeert van belang. City Deals komen goed tot hun recht in een vroege fase van een transitie (denk aan de huidige verkenning van de circulaire economie). In deze fase biedt *network governance* de ruimte voor experiment en innovatie, en kan al doende in kaart worden gebracht waar, wellicht later, aanpassing van wet- en regelgeving nodig kan zijn. Op die manier kan in een vervolgfase wet- en regelgeving indien nodig daadwerkelijk worden veranderd.

Overigens is het niet onmogelijk dat City Deals ook in een later stadium van een transitieproces een rol kunnen spelen. In plaats van verkennen, experimenteren en agenderen kan de Deal zich dan bijvoorbeeld richten op het versnellen van veranderingen, het vertalen van opgedane ervaringen naar andere stedelijke regio's of het opschalen van innovaties. Op dit laatste komen we in de volgende paragraaf terug.

### ***Fasen in het Deal-proces verschillen***

Ten derde stellen verschillende fasen in het proces van een City Deal andere eisen. Rollen kunnen in het verloop van een Deal verschuiven, bijvoorbeeld doordat onder invloed van verworven kennis de probleemdefinitie verandert, waardoor nieuwe werkwijzen (en andere mensen) nodig zijn, of omdat partijen gaandeweg hun ambities bijstellen.

Rollen kunnen in de loop van de tijd ook verschuiven omdat bijvoorbeeld de voorbereidingsfase om tot een Deal te komen andere input vergt dan het zetten van de latere stap naar uitvoering en het (uiteindelijk) doen bekijken van resultaten. In dit verband geven respondenten aan behoefte te hebben aan ambassadeurs die op bestuurlijk niveau de zichtbaarheid van de City Deal kunnen vergroten en processen kunnen versnellen.

Hierbij gaat speciale aandacht uit naar de opschaling (en/of verdieping en verbreding (Van den Bosch 2010)) van resultaten. Opschaling is een fase die kostbaarder is/meer investeringen vergt dan de experimentele fase. Hier stranden ook veel innovaties. De overheid kan een gewenste opschaling actief stimuleren, niet alleen door middel van subsidies, maar ook door zelf (in de rol van marktpartij, passend bij de 'presterende overheid' in figuur 3.1) bepaalde inkoopbeslissingen te nemen of aanbestedingen te doen. Bovendien kan het Rijk andere normen gaan stellen ('rechtmatige overheid'). Transities vergen immers niet alleen het

opruimen van belemmeringen in het oude systeem, maar ook het werken aan kaders die helpen een nieuw systeem op te bouwen. Zowel uit de interviews als de enquête blijkt dat respondenten de rol van de overheid als kadersteller onderbelicht vinden.

Naast kaders spelen kosten een rol. Om City Deals een bijdrage te laten leveren aan institutionele veranderingen (systeemverandering op de langere termijn), zijn naast 'procesgeld' om een City Deal vlot te laten verlopen, aan het einde van een Deal of in het verlengde daarvan veelal investeringen nodig in de realisatie van plannen die uit een Deal naar voren komen. Dit zijn investeringen om daadwerkelijk tot verandering te kunnen komen. Losjes verwijzend naar een term die in het maatschappelijk debat over transitie wordt gebruikt, kan dit 'kantelgeld' worden genoemd. Uiteraard kunnen meerdere partijen investeren, maar omdat er in transitie meestal een tijd lang geen markt bestaat voor innovaties, is een investeringsrol voor de (Rijks)overheid legitiem.

# 5 Samenwerking

## Inleiding

De City Deal wordt gezien als een nieuwe wijze van samenwerken. Zowel uit de interviews (in de eerste fase van dit onderzoek) als de enquête (tweede fase) blijkt dat betrokken partijen dit aspect van City Deals erg waarderen. Binnen City Deals komen mensen met verschillende perspectieven en referentiekaders bij elkaar. Vanuit deze diversiteit samenwerken wordt als verrijkend gezien. In City Deals die aansluiten bij meerdere agenda's blijkt veel energie en commitment te zitten. Dit sluit aan bij theorieën over samenwerking. Echter, niet alle City Deals lopen even vlot.

Dit heeft een aantal oorzaken (zie ook de eerste notitie uit deze evaluatie (Hamers et al. 2017)). Een ervan is juist het verschil in achtergrond en referentiekader. De betrokkenen bij City Deals komen uit verschillende organisaties, met een andere cultuur, andere werkwijzen en een andere tijdhorizon, inclusief bijbehorende besluitvormingsprocessen en snelheid van handelen. Daarnaast kijken de betrokkenen op verschillende manieren naar de problematiek die zij in een City Deal adresseren. Zo werken mensen met een hands-on-mentaliteit samen met mensen met een abstractere blik. Zodoende verenigt een City Deal verschillende soorten kennis en kunde.

Zowel vanuit het perspectief van de transitiewetenschappen als de literatuur over *network governance* (zie hoofdstuk 3) biedt deze heterogeniteit binnen een samenwerkingsverband mogelijkheden. Als mensen vanuit verschillende perspectieven bij elkaar zitten, kunnen creatieve ideeën opkomen die anders niet zouden ontstaan en wordt voorkomen dat voortijdig voor een bepaald, vertrouwd pad wordt gekozen (Coenen 2010; Turnheim et al. 2015). Tegelijkertijd kan deze diversiteit een bron zijn van moeilijkheden rondom samenwerking. Deze kan misverstanden veroorzaken en ervoor zorgen dat het lang duurt om tot een werkbare overeenstemming komen.

Vanuit deze observaties ontstond de behoefte om de kansen die samenwerking in theorie biedt te koppelen aan de concrete ervaringen vanuit de City Deals, met als doel om praktische aanbevelingen te doen voor samenwerkingsvormen die door middel van *network governance* een bijdrage willen leveren aan het realiseren van transities.

Tijdens de workshop die volgde op de enquête hebben we een wetenschappelijk kader geïntroduceerd en besproken met de deelnemers. Dit kader is oorspronkelijk ontwikkeld ten behoeve van bilaterale samenwerking tussen bedrijven en maatschappelijke organisaties, maar leent zich goed voor een vertaling naar de samenwerking in City Deals. Twee vragen stonden centraal tijdens de workshop. We vroegen de deelnemers of ze de elementen uit het kader herkennen in de praktijk van City Deals en op welke punten verbeteringen nodig zijn. In de volgende paragrafen werken we dit verder uit.

## Een raamwerk voor samenwerking: (h)erken de onderlinge dynamiek en maak een bewuste keuze omtrent de hecht- heid van de samenwerking

Austin (2000) biedt op basis van 15 praktijkstudies een raamwerk om samenwerkingsverbanden tussen commerciële partijen en niet-commerciële partijen te karakteriseren. In de jaren daarna is dit schema verder ontwikkeld (Austin et al. 2000; Austin & Seitanidi 2012a,

2012b).<sup>12</sup> Dit schema hebben we aangepast ten behoeve van de evaluatie van City Deals en gebruikt als handreiking tijdens de workshop.

Austin (2000) onderscheidt drie typen (gekoppeld aan fasen) van samenwerken die oplopen in de mate van hechtheid (zie tabel 5.1).<sup>13</sup> De verschillende soorten samenwerking kunnen in de loop van de tijd in elkaar overlopen, afhankelijk van wat de partijen voor ogen hebben. Het uitgangspunt is telkens dat de betrokkenen elkaar op meerdere punten versterken, zodat zowel de samenwerking als de individuele partners er profijt van hebben.

**Tabel 5.1**  
**Samenwerkingscontinuüm**

Type samenwerking	Asymmetrisch	Wederkerig	Geïntegreerd
<b>Variabele</b>			
<b>Betrokkenheid</b>	Laag	->	Hoog
<b>Belang voor de organisatie</b>	Bijkomend	->	Centraal
<b>Investerings</b>	Klein	->	Groot
<b>Activiteiten</b>	Beperkt	->	Breed
<b>Interactie</b>	Af en toe	->	Intensief
<b>Organisatorische complexiteit</b>	Simpel	->	Complex
<b>Strategische waarde</b>	Weinig	->	Veel

Bron: Austin 2000; bewerking PBL

### ***Asymmetrische samenwerking***

In het eerste type, asymmetrische samenwerking, zoeken de partners elkaar op om te profiteren van elkaars kerncapaciteiten. De samenwerking is niet erg intensief. De partners zetten alleen middelen in die in de organisatie ruim voorradig zijn en de interactie is niet frequent. Hierbij komt het voor dat niet alle partners evenveel inbrengen (bijvoorbeeld tijd, geld, creativiteit), maar dat hoeft in deze fase geen probleem te zijn.

### ***Wederkerige samenwerking***

De tweede vorm van samenwerking is wederkerige samenwerking. In deze fase zetten de partners meer middelen in (materieel en/of immaterieel) en herstellen zij een eventuele onbalans in toegevoegde waarde. Daarnaast zoeken de partijen naar synergie: bijdragen vanuit de verschillende organisaties die elkaar versterken. Hierbij kunnen stappen worden gezet naar gedeelde waarden en een gezamenlijke visie. Dit zijn belangrijke voorwaarden voor het creëren van een hechtere samenwerking.

### ***Geïntegreerde samenwerking***

De meest hechte vorm is geïntegreerde samenwerking. In deze fase vervagen de grenzen tussen de organisaties. De organisaties delen mensen en ondersteunen actief een gezamenlijke missie. De actoren zijn naar buiten toe als eenheid herkenbaar, bijvoorbeeld in de gedaante van een juridische samenwerkingsvorm. Contact is frequent, waarbij goede

<sup>12</sup> Voor de operationalisering voor deze notitie is ook gebruik gemaakt van Dignum (2016).

<sup>13</sup> Deze typen van samenwerking sluiten goed aan bij de in hoofdstuk 3 genoemde mate van samenwerking in *network governance* (Hovik & Hanssen 2015).

persoonlijke relaties belangrijk zijn. Daarnaast zijn open communicatie, gerichte aandacht voor het project en gedeelde verantwoordelijkheid (en verantwoording) belangrijke voorwaarden voor het creëren van vertrouwen en het delen van een visie. Dit kan invloed hebben op de eigen organisatiestructuur; deze kan als gevolg van geleerde lessen veranderen (zogenoeten 'tweede orde-leren').

De juiste vorm van samenwerking is maatwerk. De gewenste meerwaarde staat centraal. Om deze te kunnen realiseren, is het belangrijk dat partijen beseffen dat het ene type samenwerking niet beter is dan het andere. Zo kunnen sommige partijen zich beperken tot een asymmetrische samenwerking, terwijl andere ervoor kiezen na verloop van tijd de stap te zetten naar wederkerige of geïntegreerde samenwerking of na verloop van tijd de samenwerking te beëindigen. Welke keuze ook wordt gemaakt, samenwerken kost tijd en vergt inspanningen van de betrokken partijen. Om deze inspanning efficiënt en effectief te doen zijn, kan tabel 5.1 helpen de onderlinge dynamiek te (h)erkennen en een bewuste keuze te maken omtrent de hechtheid van een samenwerking.

## Een uitwerking van het raamwerk voor samenwerking: drijfveren en middelen

In een samenwerking kunnen diverse problemen optreden. Veel voorkomende problemen zijn een verkeerde selectie van partners, misverstanden, een slechte verdeling van kosten en baten, niet-constructieve machtsverhoudingen, onhandige timing, en gebrek aan vertrouwen (Berger et al. 2004). Willen partijen op langere termijn profiteren van elkaars bijdragen (en op korte termijn operationele problemen voorkomen), dan moet al in een vroeg stadium een begin worden gemaakt met gezamenlijke visievorming. Hierbij zijn het verkennen en uitproberen van nieuwe activiteiten kernbegrippen (Austin 2000) – termen die we in de vorige hoofdstukken al veelvuldig tegenkwamen in typering van de City Deal-werkwijze. Zelfs als partijen 'elkaar hebben gevonden', is regelmatig vernieuwing noodzakelijk, omdat de context waarin de betrokkenen opereren voortdurend verandert (maatschappelijk, technologisch, et cetera).<sup>14</sup>

Tabel 5.2 geeft een overzicht van elementen die partijen houvast bieden bij het opbouwen en verbeteren van hun samenwerking. Austin (2000) onderscheidt hiertoe drijfveren en middelen.<sup>15</sup>

Austin (2000) onderscheidt de volgende drijfveren: een gedeelde missie, strategie en waarden; de ontwikkeling van een persoonlijke relatie; gemeenschappelijke visievorming; en continu leren. De mate van integratie, intensiteit en verdieping van deze elementen verschilt per type samenwerking.

Als partijen over een langere periode hun samenwerking willen intensiveren, is het belangrijk dat zij dit doen op basis van een gedeelde probleempceptie (deze is niet eenvoudig vooraf vast te stellen) en dat zij samenwerken aan een oplossingsrichting. Dit vergt de ontwikkeling van goede persoonlijke relaties en de bereidheid samen te leren en indien nodig waarden in beide organisaties te herijken. Leren en herijken zijn cruciaal om elkaar te kunnen (blijven) aanvullen en meerwaarde te blijven creëren. Soms kan het leren van partijen ertoe leiden dat ze (kern)competenties aan elkaar overdragen. Een mogelijk gevolg hiervan is dat er uiteindelijk geen meerwaarde meer is te vinden in continuering van de samenwerking. Dan kan

---

<sup>14</sup> Daarnaast blijkt de dynamiek binnen organisaties een factor van belang. Zo vragen in City Deals wisselingen in de personele bezetting om aanpassingen.

<sup>15</sup> We hebben ten behoeve van deze evaluatie van City Deals de oorspronkelijke terminologie van Austin (2000) een beetje aangepast.

de keuze worden gemaakt om de samenwerking te beëindigen of om een andere vorm van samenwerking te vinden waarbij een nieuwe meerwaarde in beeld komt.

**Tabel 5.2**  
**Drijfveren en middelen voor samenwerking**

	Type samenwerking	Asymmetrisch	Wederkerig	Geïntegreerd
<b>Drijfveren</b>	<b>Variabele</b>			
	<b>Gedeelde strategie, missie, waarden</b>	Operationeel (op het niveau van project of thema)	Tactisch (overlap en bereidheid tot verdieping)	Strategisch (verwevenheid diep in de organisatie)
	<b>Persoonlijke relatie</b>	Beperkt	Persoonlijker; vertrouwen; begrip	Frequenter; persoonlijker op alle lagen; wij-zij-denken verdwijnt
	<b>Ontwikkeling van gedeelde visie</b>	Bestaande, afzonderlijke kerncompetenties (ruim beschikbaar in de organisatie)	Overdracht kerncompetenties; gezamenlijke visievorming	Gezamenlijke ontwikkeling van toegevoegde waarde; beïnvloeding van de organisatiecultuur
	<b>Continu leren</b>	Minimaal en informeel	Actief (inhoud en proces)	Systematisch leren en innoveren
	<b>Aandacht topmanagement</b>	Niet; beperkt	Bij start; periodiek	Betekenisvol; continu
<b>Middelen</b>	<b>Communicatie</b>	Beperkt; kort	Frequenter	Intensief; geïntegreerd
	<b>Organisatorisch systeem</b>	Vaak beperkt tot één afdeling	Meer mensen met specifieke verantwoordelijkheid	Verdere integratie; gedeelde middelen (soms relatiemanagers)
	<b>Verantwoording en verwachtingen</b>	Beperkt tot specifiek doel	Expliciete eisen omtrent beoogde resultaten	Hoge wederzijdse verwachtingen en verantwoordelijkheden

Bron: Austin 2000; bewerking PBL

Naast de drijfveren worden de volgende middelen onderscheiden: aandacht van het topmanagement; een vorm van communicatie die aansluit bij het gedeelde referentiekader en de hechtheid van de samenwerking; een organisatievorm die past bij de gedeelde verwachtingen; en overeenstemming over verantwoordelijkheden en verantwoording (Austin 2000; Austin & Seitani 2012a, 2012b). Naarmate de samenwerking hechter en/of strategischer wordt, worden uiteraard aan al deze elementen hogere eisen gesteld.

Voor zowel de drijfveren als de middelen is het belangrijk dat er overeenstemming bestaat over hoe de verschillende partijen de samenwerking zien. Als meerdere partijen betrokken zijn, kan het zo zijn dat niet alle partijen even hecht samenwerken. Dit hoeft geen probleem te zijn, zolang dit voor alle betrokkenen helder is. Het kan zo zijn dat een partij in een asymmetrische samenwerking slechts zijdelings is betrokken, bijvoorbeeld in de vorm van een beperkte inspanning die toch een belangrijke bijdrage inhoudt omdat de gevraagde competentie voorziet in een behoefte bij de andere partijen. Het moet dan wel duidelijk zijn

dat deze beperkte bijdrage voldoende is.<sup>16</sup> Als daarover geen duidelijkheid bestaat, en andere partijen frequenter contact zoeken en een intensievere samenwerking nastreven, dan lopen verwachtingspatronen uiteen en kan de samenwerking stroef verlopen.

## Opgaven voor de doorontwikkeling van de City Deal-praktijk

Uit de reacties van de deelnemers aan de workshop bleek dat betrokkenen bij City Deals de elementen die Austin (2000) van belang vindt voor een goede samenwerking herkennen. Tijdens het gesprek werden elementen geïllustreerd door ervaringen uit de praktijk en nader ingevuld. Aangezien de workshop een beperkte groep betrof, is bij de interpretatie van de bevindingen enige voorzichtigheid op zijn plaats. Niettemin bieden de enquête en de workshop voldoende aanknopingspunten voor de doorontwikkeling van de City Deal-praktijk. Ze kunnen de gemeenten en het Rijk helpen concreet vorm te geven aan de in hoofdstuk 3 genoemde bescherming en verzorging van vernieuwingen. Vier punten lichten we verder uit:

- commitment van het topmanagement;
- het herijken van de samenwerking;
- het creëren van een vertrouwensbasis;
- de oprichting van een Kenniscentrum City Deals.

### **Commitment topmanagement**

Op de eerste plaats blijkt het belangrijk dat een City Deal wordt gesteund door de top van de betrokken organisaties. Dat kwam eerder al naar voren uit de enquête. Zo gaf een betrokkene bij meerdere Deals aan dat de transities waaraan City Deals een bijdrage leveren 'meer naar het hart van de organisatie toe mogen'. Activiteiten (hoe intensief ook) 'op de werkvloer' alleen zijn onvoldoende. Wil een City Deal succesvol zijn, dan moet de urgentie van transitievraagstukken op hoog bestuurlijk niveau worden onderkend en worden vertaald naar commitment van het topmanagement (zowel in gemeenten als departementen) met een City Deal.

Hierbij is de factor tijd van belang. Een bestuurder ervaart een hoge druk om binnen de ambtstermijn van (maximaal) 4 jaar resultaat te laten zien, terwijl een transitie 25-50 jaar kan duren. Het maatschappelijke langetermijnbelang vertaalt zich hierdoor niet per se naar een bestuurlijke prioriteit. De kans dat een City Deal de steun krijgt van de top van departementen en gemeentelijke afdelingen neemt toe als de initiatiefnemers kunnen laten zien dat binnen het grotere thema (bijvoorbeeld een systeemverandering op langere termijn) op kortere termijn concrete doelen worden nagestreefd. Dit kan worden bereikt door tussendoelen in de praktijk te formuleren, aansluitend bij de behoefte die in de interviews uit het eerste deel van deze evaluatie werd uitgedragen, namelijk 'om het hoogste abstractieniveau te combineren met de voeten in de klei'. Belangrijk hierbij is wel deze doelen niet 'in beton te gieten', omdat dan de adaptiviteit (omgaan met onzekerheid) als eigenschap van *network governance* niet goed uit de verf komt. Er moet ruimte zijn voor tussentijdse aanpassing.

De factor tijd speelt ook een rol in verband met het 'multilevel'- en 'multi-actor'-karakter van de *network governance* in City Deals. Gemeenten en het Rijk, alsook afdelingen en departementen daarbinnen, werken soms met een verschillende tijdhorizon. Dit kan een goede timing van tussendoelen bemoeilijken. In dit licht kan het helpen om actief op zoek te gaan naar frames (woorden en beelden) en momenten die een koppeling van agenda's op diverse

---

<sup>16</sup> Er kan ook een balans worden gezocht tussen bijdragen in geld en *in kind* (uren) van verscheidene partners. Ook in dat geval hoeft een verschil per saldo geen probleem te zijn, mits hierover heldere afspraken worden gemaakt.

bestuursniveaus mogelijk maken. Zo kunnen tussendoelen in elkaars verlengde worden gelegd en kan ondanks de geleidelijkheid toch massa worden gecreëerd. Dit kan bijdragen aan de in de theorie genoemde efficiency en effectiviteit van *network governance*.

### ***Herijken van de samenwerking***

Op de tweede plaats blijkt het continue herijken binnen een samenwerking heel herkenbaar. Reflectie en herijking helpt partijen te bepalen of de samenwerking nog op de goede weg zit (bijvoorbeeld wat betreft inhoud, proces en samenstelling) en biedt openingen voor vernieuwing. Het format van de City Deal biedt voldoende mogelijkheden om zowel continuïteit als herijking te waarborgen. De betrokkenheid van partijen, hun probleemeigenaarschap en de hieraan gekoppelde inzet van middelen wordt in eerste instantie gevraagd voor een periode van maximaal enkele jaren. Een suggestie voor verbetering is om na deze periode een evaluatie in te plannen en vervolgens eventuele vervolgstappen te bepalen, indien nodig/gewenst met een andere rolverdeling en/of andere partijen.

### ***Het creëren van een vertrouwensbasis kost tijd en vergt goede procesbegeleiding***

Op de derde plaats blijken betrokkenen te beseffen dat het proces waarin ze het type samenwerking dat past bij de City Deal in kwestie kiezen, tijd kost. Ondanks de frustraties die uit de interviews naar voren kwamen, realiseren velen zich dat versnelling niet altijd mogelijk of zelfs wenselijk is. Zo vergt het creëren van een vertrouwensbasis tijd (ook als wordt gekozen voor een asymmetrische samenwerking) en kan te snel de diepte ingaan, bijvoorbeeld richting het identificeren van wettelijke knelpunten, een prille samenwerking schaden. Vooral in een geïntegreerde samenwerking is een periode van 'schuren' en 'wrijving' belangrijk om tot verdieping van de relatie te komen.

Aansluitend bij de bevindingen in de eerste notitie uit deze evaluatie benadrukken we hierbij dat naast een verandering van structuren een cultuurverandering noodzakelijk is. Het gaat hierbij om zaken die niet in regels zijn te vatten, maar die essentieel zijn voor de nieuwe manier van werken die in City Deals centraal staat. Denk aan een informele manier van communiceren, vroegtijdig onderling contact (dat wil zeggen, voordat beleid is 'dichtgetimmerd'), een nieuwsgierigheid naar elkaars werkpraktijk, inclusief de knelpunten die men daarin ervaart, en een open houding ten aanzien van onconventionele benaderingen van complexe problemen.

Hierbij is een goede procesbegeleiding van groot belang (zie ook de eerste notitie). Namens de Rijksoverheid kan het ministerie van BZK duidelijker communiceren over de randvoorwaarden van City Deals en kan het Rijk voor alle partijen voldoende 'procesgeld' ter beschikking stellen om tijd (lees mensen) vrij te maken voor de opzet van City Deals. Dit geldt niet alleen voor de startfase van een Deal, maar kan partijen ook helpen een traject dat niet vruchtbaar blijkt tijdig te beëindigen. Hierbij is het van belang dat alle betrokken – uitvoerders én bestuurders – beseffen dat mislukken hoort bij experimenteren en innoveren ten behoeve van een transitie. Een samenwerking die hierop inzet, moet hiervoor ruimte maken.

### ***Kenniscentrum City Deals***

Tenslotte wordt de uitwisseling van kennis en kunde als waardevol gezien. Dit geldt zowel voor wetenschappelijke handreikingen als inzichten uit de praktijk. De deelnemers aan de workshop opperden dat theoretische kennis en praktijkervaring permanent breed beschikbaar zouden moeten zijn, zowel in het proces om tot een City Deal te komen als tijdens de uitvoering van de Deal. Zoals we in hoofdstuk 4 al opmerkten in verband met de rol van het Rijk als verbinder in City Deals, kunnen algemene bijeenkomsten alleen hierin niet voorzien. De informatiebehoefte verandert immers al naargelang de fase waarin de City Deal zich bevindt.

Het Rijk kan het voortouw nemen bij de opzet van een Kenniscentrum dat als platform City Deals kan helpen om de (ervarings)kennis die uit de diverse samenwerkingsverbanden



voortkomt breder te delen ('horizontaal', 'verticaal' en 'cross-sectoraal'). Naast inhoudelijke kennis kan een dergelijk platform inzicht in methodes aanreiken, denk aan het opzetten van experimenten en aan vormen van samenwerken, waarbij de aanbevelingen van Austin (2000) uit de tabellen in de vorige paragraaf kunnen worden gebruikt. Deels kan deze kennis digitaal beschikbaar zijn, maar aanvullend kunnen workshops en dergelijke betrokkenen in staat stellen om hands-on-ervaring op te doen (ook met cultuurverandering). Tot slot kan de betrokkenheid van een kennisinstituut helpen om leerervaringen te expliciteren. Om van lokale ervaringen te komen tot praktijkkennis die breder toepasbaar is, zijn verscheidene stappen nodig. Begeleiding hierbij kan betrokkenen helpen om de inzichten vanuit City Deals beter te benutten.

# 6 De doorontwikkeling van City Deals

## Inleiding

Uit de eerste notitie in deze evaluatie en de voorgaande hoofdstukken in deze vervolgotitie blijkt dat City Deals een werkwijze zijn die past bij de zoektocht naar innovatieve oplossingen voor complexe maatschappelijke vraagstukken. Zowel inhoudelijk als procesmatig bieden City Deals ruimte om buiten gebaande paden te treden, hetgeen nodig is om te kunnen experimenteren met het oog op innovaties voor transities. Betrokkenen begeven zich hiermee zowel wat betreft inhoud als proces op nieuw terrein.

Als zodanig passen City Deals in een bredere ontwikkeling waarin verschillende typen actoren nieuwe ervaringen opdoen met het samenwerken op verschillende bestuurs- en schaalniveaus en over de grenzen van beleidsterreinen heen ('multi-actor', 'multilevel', 'cross-sectoraal'). In het laatste hoofdstuk van deze notitie doen we suggesties voor de doorontwikkeling van de City Deal-praktijk, waarvoor we inzichten uit de wetenschappelijke literatuur over transities en *network governance* combineren (en confronteren) met praktijkervaringen van partijen die werken aan City Deals.

## De bijdrage van City Deals aan transities

### ***De inhoudelijke opgave centraal***

Betrokkenen hebben in de interviews, de enquête en de workshop aangegeven dat het bottom-upkarakter van City Deals, waarbij steden het initiatief nemen, resulteert in een meer praktijk- en probleemgerichte aanpak van vraagstukken. De maatschappelijke opgave staat hierbij centraal (doel) en vandaaruit wordt bekeken wat nodig is (middel). De meesten zijn hierover positief, omdat het werken vanuit de opgave hen helpt om bestaande patronen en conventionele werkwijzen te doorbreken, hetgeen nodig is om transities te realiseren.

### ***Combineer lange adem met concrete tussentijdse doelen***

Er is wel enige twijfel of de resultaten uit City Deals op langere termijn zullen beklijven. Deels is die onvermijdelijk, omdat onzekerheid inherent is aan transitieprocessen, deels heeft het te maken met de relatief korte looptijd van City Deals (enkele jaren, terwijl transities enkele decennia vergen). Het is in dit stadium te vroeg om uitspraken te doen over de uiteindelijke bijdrage van City Deals aan de structurele veranderingen die nodig zijn voor transities. Het is wel belangrijk om in een later stadium te bekijken in hoeverre de tussentijdse concrete doelen die binnen een City Deal zijn geformuleerd daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Naast inhoudelijke doelen kan het hierbij gaan om proces- en leerdoelen. Zoals in het vorige hoofdstuk werd betoogd, helpt de explicitering van tussentijdse doelen bij het creëren van bestuurlijk commitment.

### ***Interpretatieruimte in en uitzonderingen op bestaande wet- en regelgeving: fit and conform***

De relatief korte looptijd en beperkte omvang (mensen, middelen) van City Deals noopt betrokkenen hun ambitieniveau aan te passen aan de beschikbare mogelijkheden. Dit gebeurt

soms door te zoeken naar wat mogelijk is binnen de bestaande wet- en regelgeving, omdat dit de complexiteit verkleint. Soms wordt dit op voorhand ook expliciet geëist. Betrokkenen ervaren dit als beperkend, omdat juist de meest innovatieve ideeën het slechtst passen binnen bestaande structuren. Daarnaast geven sommigen aan dat door de beperkte speelruimte het onderscheid tussen een City Deal en een regulier traject vervaagt.

Anderen ontdekken gaandeweg dat er binnen de bestaande wet- en regelgeving meer mogelijk is dan eerder gedacht. Het wordt hierbij als een meerwaarde gezien dat het Rijk (al vanaf het begin van het traject) meedenkt over waar in wetten en regels interpretatieruimte zit. Dit geeft betrokkenen ruimte om in een beschermde niche te experimenteren.

### **Structurele verandering in wet- en regelgeving agenderen: stretch and transform**

Soms vormt de huidige wet- en regelgeving wel degelijk barrières voor experimenten en innovaties. City Deals kunnen daar tegen aanlopen en deze barrières dus helpen inventariseren en punten agenderen waarop de wet- en regelgeving niet meer werkt. Binnen de korte looptijd van City Deals zal het vaak niet mogelijk zijn om deze structureel aan te passen. Het proces van aanpassing duurt daarvoor te lang en vergt in sommige gevallen bovendien de betrokkenheid van andere actoren, bijvoorbeeld op EU-niveau. Als opstapje naar structurele veranderingen, kan het lonen om te bekijken of onder voorwaarden uitzonderingen kunnen worden gemaakt voor experimenten.

### **In City Deals doen de diverse partijen ervaring op met nieuwe rolverhoudingen**

De hierboven genoemde *fit and conform*- en *stretch and transform*-strategieën stellen andere eisen aan de betrokken partijen. Gevestigde institutionele actoren hebben moeite om met veranderingen mee te bewegen en verzetten zich hier ook vaak tegen, terwijl nieuwe actoren veranderingen in routines en regels juist willen versnellen.

In deze notitie hebben we laten zien dat zowel de steden als het Rijk tegelijkertijd verschillende rollen spelen om op deze behoefte te kunnen inspelen. In de uitwerking van die rollen hebben we ons geconcentreerd op het Rijk; het kan optreden als: facilitator (partners in staat stellen te handelen), deelnemer (zelf actief een inhoudelijke bijdrage leveren), verbinder (bijvoorbeeld als kennismakelaar), inspirator (een visie uitdragen), kadersteller (normeren) en handhaver (partijen aan afspraken houden).

Tussen deze rollen, die vaak gelijktijdig aan de orde zijn, bestaan spanningen, bijvoorbeeld tussen verbinder en handhaver (denk aan toezichhouders bij gemeenten en het Rijk) en tussen deelnemer en kadersteller (de 'rechtmatige' overheidsrol van het Rijk). Deze spanningen zijn onvermijdelijk. Een overheid die door middel van *network governance* transities wil versnellen, moet openstaan voor nieuwe manieren van omgaan met die spanningen. In City Deals kunnen de diverse partijen ervaring opdoen met passende rolverhoudingen met oog voor de inhoud en fase van de Deal.

## **Uitgangspunten voor een nieuwe generatie City Deals**

Het kabinet zet de City Deals in de periode 2017-2021 (Regeerakkoord 2017) als onderdeel van Agenda Stad voort. Het belang hiervan hebben we hierboven samengevat. Voor een vervolgstap – de doorontwikkeling van City Deals – is het nodig dat duidelijker wordt wat van nieuwe initiatieven wordt verwacht. Bij veel betrokkenen bestaat hierover namelijk nog onduidelijkheid. Als uitgangspunten voor de vormgeving van een nieuwe generatie City Deals stellen we vier elementen voor:

- urgentie (maatschappelijke impact en draagvlak);
- afspraken over concrete tussendoelen, rolverdeling en 'procesgeld';
- de bereidheid tot investeren en het vernieuwen van kaders;
- leervermogen.

We besluiten deze notitie door deze punten kort toe te lichten.

### ***Urgentie: maatschappelijke impact en 'multilevel'-aanpak van transities***

Ten eerste wordt van City Deals verwacht dat ze op twee niveaus de *urgentie* van het initiatief duidelijk maken. De betrokken partijen moeten laten zien wat de rol van de stad is én waarom betrokkenheid van het Rijk nodig is. Enerzijds moeten ze laten zien in welk opzicht een transitie (of een ander complex maatschappelijk probleem) de stedelijke regio raakt en welke bijdrage samenwerkende gemeenten kunnen leveren aan het zoeken naar innovatieve oplossingen. Anderzijds moet duidelijk worden wat het nationale belang is van de aanpak van het probleem. Om succesvol te werken 'door overheidslagen heen ('multilevel') moet er immers draagvlak zijn om dit samen op te pakken en dit draagvlak vergt een gevoel van urgentie (verantwoordelijkheid, eigenaarschap) op verschillende bestuurlijke niveaus.

### ***Processturing belangrijk: begint bij afspraken over doelen, rolverdeling en beschikbaarheid van (proces)geld***

Ten tweede zijn *duidelijke procesafspraken* nodig. In het licht van de langetermijnambities dienen de samenwerkende partijen concrete tussendoelen te formuleren. Om het tempo erin te krijgen (en te houden) is het zinvol om naast interne mijlpalen evenementen te plannen waarin rondom een specifiek thema ervaringen, inzichten en oplossingen al tijdens de rit kunnen worden gedeeld in bredere kring. Daarnaast moeten partijen afspraken maken over de verdeling van taken, het type rollen die zij bereid zijn te spelen en de wil om te investeren (tijd, geld, kennis, vaardigheden). Het Rijk (BZK en andere departementen die bij een City Deal zijn betrokken) kan door 'procesgeld' ter beschikking te stellen initiatiefnemers hiertoe in staat stellen, zowel in de verkenningsfase (voor ondertekening) als tijdens de uitvoering van een City Deal.

### ***Bereidheid om te investeren en kaders te vernieuwen om veelbelovende ontwikkelingen te versterken***

Ten derde vergen transitieën na 'bescherming' en 'verzorging' van prille ideeën (in experimentele niches) 'versterking' ervan, ten behoeve van doorontwikkeling. In de eerste notitie in deze evaluatie constateerden we dat respondenten gemeenten aansporen om zoveel mogelijk gebruik te maken van de speelruimte die ze (nu al) hebben om nieuwe benaderingen uit te proberen en dat ze van de Rijksoverheid meer flexibiliteit en lef verwachten, nodig om nieuwe benaderingen in een City Deal de kans te geven zich te bewijzen.

Aan het einde van een Deal kan de partijen in een evaluatie worden gevraagd wat binnen de Deal is bereikt en wat een eventuele vervolgstap is. Daarbij komt *de bereidheid om te investeren* opnieuw op tafel, maar nu niet in de vorm van 'procesgeld'. In het verlengde van een City Deal (of reeks van Deals) zijn veelal grotere investeringen nodig om plannen te realiseren, bijvoorbeeld door opschaling (of verbreding en vertaling) van innovatieve oplossingen. Voor dergelijke investeringen is 'procesgeld' onvoldoende; er is – losjes verwijzend naar een term uit het maatschappelijk debat over transitieën – 'kantelgeld' nodig. Uiteraard kunnen meerdere partijen investeren, maar omdat er in transitieën meestal een tijd lang geen markt bestaat voor innovaties, is een rol voor de (Rijks)overheid aan de orde ('presterende overheid').

Daarnaast vragen transitieën van het Rijk de bereidheid te handelen vanuit zijn hoedanigheid als 'rechtmatige overheid', bijvoorbeeld door *nieuwe normen te stellen*. Immers, transitieën vergen niet alleen het opruimen van belemmeringen in het oude systeem, maar ook het werken aan kaders die helpen een nieuw systeem op te bouwen. Kennis die hierover is opgebouwd in City Deals (en eventueel andere experimentele trajecten) kan worden ingebracht in beleidsprocessen waarin innovatie nodig is om transitieën te realiseren maar waarin bestaande kaders nog dominant zijn.

### ***Kennisproductie en -verspreiding: leerervaringen expliciteren en lessen delen***

Ten vierde is het nodig om *leerervaringen te expliciteren*. Leerdoelen formuleren bevordert het leren. In een pionierstraject is uiteraard niet op voorhand bekend welke lessen kunnen worden geleerd – partijen begeven zich immers op onbekend terrein. Daarom is het niet de bedoeling dat partijen zich in detail vastleggen, maar wel kunnen ze aangeven welk soort traject ze voor ogen hebben, waarbij ze bijvoorbeeld onderscheid kunnen maken tussen verkennen, agenderen, oplossen, aanjagen en verbinden. Enerzijds helpt dit bij het afstemmen van verwachtingen in de onderlinge samenwerking en die met collega's die niet bij de Deal zijn betrokken, anderzijds geeft het externe partijen – in andere steden, andere departementen (andere beleidsterreinen) en mogelijk zelfs internationaal – zicht op welk soort lessen ze kunnen verwachten.

Een nieuw platform zoals het in hoofdstuk 5 genoemde Kenniscentrum City Deals kan hierbij een belangrijke rol vervullen. Het kan wetenschappelijke inzichten en praktijkkennis samenbrengen en verspreiden in de bestaande netwerken, en het kan nieuwe spelers prikkelen om dit netwerk uit te dagen.

# Literatuur

- Andrews, R., G. Boyne & A. Sayed Mostafa (2017), When bureaucracy matters for organizational performance. Exploring the benefits of administrative intensity in big and complex organizations, *Public Administration* 95(1): 115-139. doi: 10.1111/padm.12305.
- Austin, J.E. (2000), Strategic collaboration between nonprofits and businesses, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 29(1), Supplement 2000: 69-97. doi.org/10.1177/089976400773746346.
- Austin, J., F. Hesselbein & J. Whitehead (2000), *The collaboration challenge. How nonprofits and businesses succeed through strategic alliances* (1<sup>st</sup> edition). Boca Raton, FL: Jossey-Bass.
- Austin, J. & M. Seitanidi (2012a), Collaborative value creation. A review of partnering between nonprofits and businesses: Part 1. Value creation spectrum and collaboration stages, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 41(5): 726-758. doi.org/10.1177/0899764012450777.
- Austin, J. & M. Seitanidi (2012b), Collaborative value creation. A review of partnering between nonprofits and businesses. Part 2. Partnership processes and outcomes, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 41(6): 929-968. doi.org/10.1177/0899764012454685.
- Barber, B. (2013), *If mayors ruled the world. Dysfunctional nations, rising cities*. New Haven/Londen: Yale University Press.
- Bento, N. & C. Wilson (2016), Measuring the duration of formative phases for energy technologies, *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 21(Supplement C): 95-112. doi.org/10.1016/j.eist.2016.04.004.
- Berger, I., P. Cunningham & M. Drumwright (2004), Social alliances. Company/nonprofit collaboration, *California Management Review* 47: 58-90.
- Berkhout, F., G.P.J. Verbong, A. Wieczorek, R.P.J.M. Raven, L. Lebel & X. Bai (2010), 'Sustainability experiments in Asia: innovations shaping alternative development pathways?', *Environmental Science and Policy* 13: 261-271.
- Böhner, I. (2007), *Network, network position and the deal flow of venture capital firms*. Aachen: Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule (proefschrift).
- Bos, J.J., R.R. Brown & M.A. Farrelly (2013), 'A design framework for creating social learning situations', *Global and environmental change* 23: 398-412.
- Bosch, S. van den (2010), *Transition experiments. Exploring societal changes towards sustainability* (proefschrift). Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Bulkeley, H. & V. Castán Broto (2013), Government by experiment? Global cities and the governing of climate change, *Transactions of the Institute of British Geographers* 38(3): 361-375.
- Bulkeley, H., V. Castán Broto & G. Edwards (2015), *An urban politics of climate change. Experimentation and the governing of socio-technical transitions*. Londen: Routledge.
- Bulkeley, H., L. Coenen, N. Frantzeskaki, C. Hartmann, A. Kronsell, L. Mai, S. Marvin, K. McCormick, F. van Steenberg & Y. Voytenko Palgan (2016), 'Urban living labs. Governing urban sustainability transitions', *Current Opinion in Environmental Sustainability* 22: 13-17.
- Castán Broto, V. (2015), 'Contradiction, intervention, and urban low carbon transitions', *Environment and Planning D: Society and Space* 33(3): 460-476.

- Coenen, L., R. Raven, & G. Verbong (2010), Local niche experimentation in energy transitions: A theoretical and empirical exploration of proximity advantages and disadvantages, *Technology in Society* 32(4): 295–302. doi.org/10.1016/j.techsoc.2010.10.006.
- Dal Molin, M. & C. Masella (2016), From fragmentation to comprehensiveness in network governance, *Public Organization Review* 16: 493-508. doi: 10.1007/s11115-015-0320-4.
- Denktank Agenda Stad (2015), *Sterke stedelijke netwerken. Een langetermijnperspectief voor verbonden steden*. [Http://agendastad.nl/wp-content/uploads/2015/04/Lange-termijnperspectief-Agenda-Stad.pdf](http://agendastad.nl/wp-content/uploads/2015/04/Lange-termijnperspectief-Agenda-Stad.pdf).
- Dignum (2016), *Achtergronddocument bij de publicatie Samen Slagen*. Delft: TU Delft, RVO en HIER Opgewekt in opdracht van het ministerie van EZ.
- Etzioni, A. (1967), Mixed-Scanning. A “third” approach to decision-making, *Public Administration Review* 27(5): 385-392.
- Evans, J., A. Karvonen & R. Raven (2016), *The experimental city*. Londen: Routledge.
- Frantzeskaki, N., V. Castán Broto, L. Coenen & D. Loorbach (2017), Urban sustainability transitions. The dynamics and opportunities of sustainability transitions in cities, pp. 1-19 in: Frantzeskaki, N., V. Castán Broto, L. Coenen & D. Loorbach (red.), *Urban sustainability transitions*. Londen: Routledge.
- Fuenfschilling, L. & B. Truffer (2014), The structuration of socio-technical regimes. Conceptual foundations from institutional theory, *Research Policy* 43(4): 772-791. doi.org/10.1016/j.respol.2013.10.010.
- Geels, F., F. Kern, G. Fuchs, N. Hinderer, G. Kungl, J. Mylan, M. Neukirch & S. Wassermann (2016), The enactment of socio-technical transition pathways. A reformulated typology and a comparative multi-level analysis of the German and UK low-carbon electricity transitions (1990-2014), *Research Policy* 45(4), 896-913. doi.org/10.1016/j.respol.2016.01.015.
- Geels, F. & R. Raven (2006), Non-linearity and expectations in niche-development trajectories: ups and downs in Dutch biogas development (1973–2003), *Technology Analysis & Strategic Management* 18(3/4): 375-392. doi.org/10.1080/09537320600777143.
- Glaeser, E. (2011), *Triumph of the city: how our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier and happier*. New York, NY: MacMillan.
- Grin, J., N. Frantzeskaki, V. Castán Broto & L. Coenen (2017), Sustainability transitions and the city. Linking to transition studies and looking forward, pp. 359-367 in: Frantzeskaki, N., V. Castán Broto, L. Coenen & D. Loorbach (red.), *Urban sustainability transitions*. Londen: Routledge.
- Gupta, J. (2007), The multi-level governance challenge of climate change, *Environmental Sciences* 4(3): 131-137. doi.org/10.1080/15693430701742669.
- Hajer, M. (2009), *Authoritative governance. Policy making in the age of mediatization*. Oxford: Oxford University Press.
- Hamers, D. (2016), *De innovatieve stad. Hoe steden met slagkracht, maatwerk en leervermogen kunnen bijdragen aan economische, groene en sociale innovaties*. Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hamers, D., M. Dignum & D. Evers (2017), *Evaluatie City Deals*. Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hansen, T. & L. Coenen (2015), The geography of sustainability transitions. Review, synthesis and reflections on an emergent research field. *Environmental Innovation and Societal Transitions* 17: 92-109. doi.org/10.1016/j.eist.2014.11.001.
- Hendriks, C. (2008), On inclusion and network governance. The democratic disconnect of dutch energy transitions, *Public Administration* 86(4): 1009-1031. doi: 10.1111/j.1467-9299.2008.00738.x.
- Hodson, M., F. Geels, & A. McMeekin (2017), Reconfiguring urban sustainability transitions. Analysing multiplicity, *Sustainability* 9(2): 299. doi.org/10.3390/su9020299.

- Hooghe, L. & G. Marks (2003), Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance, *American Political Science Review* 97(02): 233-243. doi.org/10.1017.S0003055403000649.
- Hovik, S. & G. Sandkjaer Hanssen (2015), The impact of network management and complexity on multi-level coordination, *Public Administration* 93(2): 506-523. doi: 10.1111/padm.12135.
- Kemp, R. (2005), Zero emission vehicle mandate in California. Misguided policy or example of enlightened leadership?, pp. 169-192 in: Sartorius C. & S. Zundel (red.), *Time strategies, innovation and environmental policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kemp, R., J.W. Schot, R. Hoogma (1998), Regime shifts to sustainability through processes of niche formation: the approach of strategic niche management, *Technology Analysis & Strategic Management* 10: 175-195.
- Kern, K. & G. Alber (2008), Governing climate change in cities: modes of urban climate governance in multi-level systems, *Proceedings of the OECD Conference on 'Competitive Cities and Climate Change'*. Paris: OECD.
- Kern, K. & H. Bulkeley (2009), 'Cities, Europeanization and multi-level governance: governing climate change through transnational municipal networks', *Journal of Common Market Studies* 47: 309-332.
- Kjær, A. (2011), Rhodes' contribution to governance theory. Praise, criticism and the future governance debate, *Public Administration* 89(1): 101-113. doi: 10.1111/j.1467-9299.2011.01903.x.
- Klein, S. & S. Coffey (2016), Building a sustainable energy future, one community at the time, *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 60: 867-880.
- Koppenjan, J. & E. Klijn (2004), *Managing uncertainties in networks – a network approach to problem solving and decision-making*. London: Routledge.
- Ministerie van BZK (2016a), *Kernboodschap Agenda Stad*. Den Haag: BZK.
- Ministerie van BZK (2016b), Kamerbrief, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, Kamerbrief 34 139, nr. 17.
- Ministerie van BZK, Ministerie van EZ & Ministerie van IenM, (2015), Kamerbrief, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 31 757, nr. 73.
- Mu, R. & M. de Jong (2016), A network governance approach to transit-oriented development: Integrating urban transport and land use policies in Urumqi, China, *Transport Policy* 52: 55-63. doi.org/10.1016/j.tranpol.2016.07.007.
- North, D. (1991), Institutions, *The Journal of Economic Perspectives* 5(1): 97-112.
- Provan, K. & P. Kenis (2008), Modes of network governance. Structure, management and effectiveness, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2): 229-252.
- Raven, R., F. Kern, A. Smith, S. Jacobsson & B. Verhees (2016), 'The politics of innovation spaces for low-carbon energy', *Environmental Innovation and Societal Transitions* 18: 101-110.
- Regeerakkoord 2017-2021 (2017), *Vertrouwen in de toekomst*. Den Haag.
- Rotmans J., R. Kemp & M. van Asselt (2001), 'More evolution than revolution: transition management in public policy', *Foresight* 3(1): 15-31. doi: 10.1108/14636680110803003.
- Scherpenisse, J., M. Schulz & M. van Twist (2017), *Werken met City Deals. Invulling geven aan multi-temporal governance*. Den Haag: NSOB.
- Schot J. & F. Geels (2008), Strategic niche management and sustainable innovation journeys: theory, findings, research agenda, and policy, *Technology Analysis and Strategic Management*, 20(5): 537-554.
- Schulz, M., J. Scherpenisse, M. van der Steen & M. van Twist (2016), *Systematisch maatwerk: Green Deals als vorm van strategische netwerksturing*. Den Haag: NSOB.
- Sengers, F., F. Berkhout, A. Wieczorek & R. Raven (2016a), Experimenting in the city: unpacking notions of experimentation for sustainability, pp. 15-31 in: J. Evans, A. Karvonen & R. Raven (eds.), *The experimental city*. Londen: Routledge.



- Sengers, F., A. Wiczorek & R. Raven (2016b), Experimenting for sustainability transitions. A systematic literature review, *Technological Forecasting and Social Change*. doi.org/10.1016/j.techfore.2016.08.031.
- Smith, A. & R. Raven (2012), What is protective space? Reconsidering niches in transitions to sustainability, *Research Policy* 41(6): 1025-1036.
- Sørensen, E. & J. Torfing (red.) (2007), *Theories of democratic network governance*. Basingstoke: Palgrave/Macmillan.
- Stead, D. & E. Meijers (2009), Spatial planning and policy integration. Concepts, facilitators and inhibitors, *Planning Theory & Practice* 10(3): 317-332.
- Steen, M. van der, N. Chin-A-Fat, M. van Twist & J. Scherpenisse (2014), *Naar een ge(s)laagde strategie*. Den Haag: NSOB.
- Turnheim B., F. Berkhout, F. Geels, A. Hof, A. McMeekin, B. Nykvist & D. van Vuuren (2015), Evaluating sustainability transitions pathways. Bridging analytical approaches to address governance challenges, *Global Environmental Change* 35: 239-253. doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2015.08.010.
- Twist, M. van, R. Peeters & M. van der Steen (2007), *Balanceren tussen inkapseling en afstoting. Een essay over de strategische functie bij de Rijksoverheid*. Den Haag: NSOB.