



Leren van City Deals: Hoe succesvol beleid wordt gevormd door te experimenteren in verbinding



Masterscriptie Eva Vermeulen
Publiek Management, Universiteit Utrecht
Studentnummer: 6160883
Datum: 28 juli 2023

Prof. dr. Paul 't Hart (1^e lezer) & dr. Karin Geuijen (2^e lezer)

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie voor de opleiding Publiek Management, hetgeen deel uitmaakt van de opleiding Bestuurs- & Organisationswetenschappen aan de Universiteit Utrecht (USBO). Gedurende een werkbezoek van de master bij het programma Agenda Stad, onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, werd ik getriggerd door de succesverhalen van de relatief nieuwe werkwijze van ‘City Deals’. In deze interbestuurlijke samenwerkingen zoeken Rijksdepartementen, gemeentes, maatschappelijke partijen, kennisinstellingen en het bedrijfsleven naar nieuwe, innovatieve oplossingen voor uiteenlopende, complexe vraagstukken. Van elektrische deelmobiliteit, tot cybercrime weerbaarheid, tot maatwerk in het sociaal domein, tot circulair bouwen... Een hele variëteit aan City Deals kwam langs. City Deals wekten mijn interesse: hoe ziet het er in de praktijk uit, als vijf tot soms wel meer dan twintig gemeentes met elkaar samenwerken om te innoveren op een specifiek thema?

Tegelijkertijd hield ik al sinds 2021 een notitielijstje bij met mogelijke scriptie ideeën. Eén daarvan: *‘iets met succesvol openbaar bestuur’*. De positieve insteek van dergelijk onderzoek sprak me aan. In mijn bachelor ervaarde ik al hoe enthousiasmerend het is om personen te interviewen over beleid waar zij op trots zijn. Eén plus één werd twee: ik kon van start met het schrijven van mijn masterscriptie over City Deals, met de insteek van positieve bestuurskunde. Gedurende het schrijven werd ik steeds meer bewust van hoe belangrijk het vanuit wetenschappelijk oogpunt is om bij te dragen aan deze relatief jonge stroming binnen de bestuurskunde.

Naast het schrijven van de scriptie startte ik ook een meewerkstage voor twee dagen in de week bij Agenda Stad. Ik draaide mee in het team van ‘dealmakers’ en werkte aan de City Deal Energieke Wijken, die de energietransitie in kwetsbare wijken als belemmering én als kans ziet. Het meewerken aan een deal in uitvoering was zeer verrijkend voor mijn professionele ontwikkeling, evenals voor mijn scriptie: ik leerde City Deals van binnenuit kennen. Ik hoop dat u als lezer net als ik kennismaakt met de bijzondere werkwijze van City Deals en geïnspireerd raakt door wat deze experimenten in verbinding tot stand kunnen brengen.

Ik heb zowel de stage bij Agenda Stad, als de scriptiebegeleiding die ik kreeg vanuit de USBO, als enorm positief ervaren. Ik wil hiervoor graag in het specifiek Robin Heijmans, Angélique Boel en Steven Kroesbergen van Agenda Stad bedanken voor de fijne samenwerking en begeleiding. Daarnaast wil ik graag mijn scriptiebegeleider Paul ’t Hart hartelijk bedanken, voor zijn eeuwige flexibiliteit, onuitputtelijke bron aan kennis en oprechte interesse. Als laatste natuurlijk ook dank aan alle mensen die hebben meegewerkt aan de interviews.

Dan rust mij enkel nog te zeggen: veel leesplezier!

Eva Vermeulen

“We are, I think, in the right road of improvement, for we are making experiments.”

- Benjamin Franklin 1706-1790

Samenvatting

Dit onderzoek beoogt te achterhalen in hoeverre City Deals als interbestuurlijke werkwijze een succes zijn, wat het succes ervan verklaart en wat we kunnen leren van voorbeelden van deze werkwijze. Het onderzoeksdesign betreft een kwalitatief onderzoek met een vergelijkende casusanalyse. Een City Deal is een samenwerkingsvorm waarin gemeentes, provincies, kennisinstellingen, bedrijven, en maatschappelijke partijen samen met de Rijksoverheid aan nieuwe, innovatieve oplossingen werken voor uiteenlopende, complexe vraagstukken. City Deals maken onderdeel uit van het programma Agenda Stad, dat valt onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties.

Om tot een casuselectie te komen, wordt een *quick scan* gedaan van potentieel succesvolle City Deals aan de hand van het trechtermodel. Het trechtermodel maakt het mogelijk om op een praktische en valide manier succesvol geacht bestuur te beoordelen. Hieruit volgt dat de City Deal Inclusieve Stad en Zicht op Ondernijning geschikte cases zijn om verder te evalueren.

Vervolgens worden de City Deals nader geëvalueerd met behulp van het PPPE-model. Dit model beoordeelt beleid aan de hand van vier dimensies van succesvol openbaar bestuur: programmatisch succes, procesmatig succes, politiek succes en duurzaamheid van succes. De resultaten van deze *deep dive* tonen aan dat beide City Deals redelijk tot zeer succesvol te noemen zijn op alle dimensies. De City Deal Inclusieve Stad kreeg het voor elkaar om een beweging in gang te zetten bij overheden en uitvoeringsinstanties om beter maatwerk in het sociaal domein te leveren. Zicht op Ondernijning heeft een dashboard gecreëerd dat inzicht verschaft in fenomenen van ondernijnde criminaliteit op gemeentelijk en wijkniveau.

Al met al komt Inclusieve Stad iets positiever uit de beoordeling, aangezien de baten van het succes van Zicht op Ondernijning niet evenredig verdeeld zijn en het proces daar in eerste instantie moeizaam verliep. Beide City Deals scoren relatief gezien wat lager op de politieke dimensie vanwege weerstand in de beginfase en desinteresse vanuit de landelijke en lokale politiek. Zowel Zicht op Ondernijning als Inclusieve Stad zijn een duurzaam succes: de aanpakken zijn structureel geborgd en blijven doorontwikkelen. De deals uit de casuselectie worden in dit onderzoek afgezet tegen de gehele populatie aan City Deals.

De derde stap van dit onderzoek richt zich op het verklaren van het succes. De resultaten tonen aan dat verschillende factoren ten grondslag liggen aan het succes van de City Deals. Brede steun van stakeholders, timing en leiderschap van ‘beleidsentrepeneurs’ verklaren het succes van deals in de kwartiermakers- en opschalingsfase. In de uitvoeringsfase van City Deals zijn ook experimenteeruimte, een bottom-up werkwijze, live bijeenkomsten, concrete resultaten en creatieve werkvormen verklarende succesfactoren. Weer andere factoren zoals een kleine koplopersgroep en goede onderlinge sociale relaties verklaren een succesvolle samenwerking binnen de City Deal. Tot slot vertaalt dit onderzoek de resultaten naar aanbevelingen voor Agenda Stad en nauw betrokkenen bij City Deals.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	7
	1.1 City Deals als interbestuurlijke werkwijze	7
	1.2 Context: Leren van succes en falen van overheidsbeleid	12
	1.3 Relevantie van het onderzoek	15
2.	Onderzoeksvragen en onderzoeksdesign	16
	2.1. Onderzoeksvragen	16
	2.2. Onderzoeksdesign	17
3.	Analysekader: Successen identificeren, evalueren en verklaren	20
	3.1. Succescases identificeren: het trechtermodel	20
	3.2. Succescases nader evalueren: het PPPE-model	21
	3.3. Successen verklaren: factoren uit internationaal onderzoek	22
	3.4. Operationalisatie	25
4.	City Deals als beleidssucces? Een vergelijkende evaluatie	29
	4.1. Een quick scan met behulp van het trechtermodel	29
	4.2. De diepte in: vergelijkende casus-analyse met behulp van het PPPE-model	34
	4.3. Mate van programmatisch succes	36
	4.4. Mate van procesmatig succes	43
	4.5. Mate van politiek succes	51
	4.6. Mate van duurzaam succes	57
5.	Wat maakt dat City Deals werken? Analyse van succesfactoren	65
	5.1. Kwartiermakersfase	69
	5.1.1. Timing	69
	5.1.2. Brede steun: ondertekening van het convenant	70
	5.1.3. Leiderschap van beleidsentrepeneurs: Dealmakers	71
	5.2. Uitvoerende fase	74
	5.2.1. Experimenteerruimte	74
	5.2.2. Brede steun van stakeholders	75
	5.2.3. Leiderschap van beleidsentrepeneurs: projectleiders	77
	5.2.4. Bottom up werken	78
	5.2.5. Live bijeenkomsten	79
	5.2.6. Concrete resultaten	79
	5.2.7. Creatieve werkvormen	80
	5.2.8. Succesfactoren in de samenwerking binnen City Deals	81
	5.2.9. De menselijke factor: persoonskenmerken	86
	5.3. Opschalingsfase	89
	5.3.1. Brede steun van stakeholders	89
	5.3.2. Timing	91
	5.3.3. Leiderschap van beleidsentrepeneurs: projectleider én Dealmakers	92
6.	Leren van succes? Slimmer verder met City Deals	94
	6.1. Stap 1 - Mate van succes: conclusies van de evaluatie	94
	6.2. Stap 2 - Verklaring van succes: conclusies over de werkzame factoren	95
	6.3. Stap 3 – Leren van succes: aanbevelingen	96
	6.4. Tot slot: balans en reflectie	99
	Bibliografie	103
	Bijlage 1: Quick scan van vier City Deals met behulp van het trechtermodel	111
	Bijlage 2: Annotatiesysteem bronnen	120

Lijst met figuren en tabellen

Figuren

Figuur 1.1 Feiten en cijfers over de City Deals van Agenda Stad.....	8
Figuur 3.1 Het trechtermodel om succescases in openbaar bestuur te identificeren.....	20
Figuur 4.1 Het verloop van de City Deal Zicht op Ondernijning, weergegeven in een tijdlijn.....	33
Figuur 4.2 Het verloop van de City Deal Inclusieve Stad, weergegeven in een tijdlijn.....	34
Figuur 4.3 De gemiddelde rapportcijfers van geïnterviewden voor de City Deals.....	34
Figuur 4.4 Een radar diagram met rapportcijfers voor de City Deal Zicht op Ondernijning.....	35
Figuur 4.5 Een radar diagram met rapportcijfers voor de City Deal Inclusieve Stad.....	35
Figuur 4.6 De Zicht-op-methode in processtappen.....	37
Figuur 5.1 De verklarende succesfactoren van City Deals.....	65
Figuur 5.2 De verklarende succesfactoren van de samenwerking binnen City Deals.....	66
Figuur 5.3 Bepaald type mensen als succesfactor: de persoonskenmerken.....	67
Figuur 5.4 De totstandkoming van een City Deal in fasen.....	67
Figuur 5.5 De indeling van City Deal fasen, volgens het handboek van Agenda Stad.....	68
Figuur 5.6 De indeling van City Deal fasen voor dit onderzoek.....	68
Figuur 5.7 De starfish-methode, een creatieve werkvorm.....	81
Figuur 6.1 Verklarende factoren van succesvolle City Deals: een routekaart voor succes.....	96

Tabellen

Tabel 3.1 Het trechtermodel geoperationaliseerd.....	20
Tabel 3.2 Het PPPE-model geoperationaliseerd.....	26
Tabel 3.3 De operationalisatie van de mogelijke succesfactoren.....	27
Tabel 4.1 Samenvatting van City Deal Zicht op Ondernijning door het trechtermodel.....	29
Tabel 4.2 Samenvatting van City Deal Inclusieve Stad door het trechtermodel.....	30
Tabel 4.3 Samenvatting City Deal Warm Welkom Talent door het trechtermodel.....	31
Tabel 4.4 Samenvatting van City Deal Klimaatadaptatie door het trechtermodel.....	31
Tabel 4.5 De uitkomsten van de trechtermodel analyses.....	32

1. Inleiding

1.1 City Deals als interbestuurlijke werkwijze

In 2019 wordt het Best Practice-certificaat van de European Public Sector Awards toegekend aan de City Deals van Agenda Stad (Schaafsma, 2019A). Het Best Practice-certificaat gaat uit naar praktijken in de publieke sector die nieuwe oplossingen leveren voor complexe uitdagingen en zo bijdragen aan een duurzame publieke sector waarin de burger centraal staat (European Institute of Public Administration, 2019). Een City Deal is een samenwerkingsvorm waarin gemeentes, provincies, kennisinstellingen, bedrijven, en maatschappelijke partijen samen met de Rijksoverheid aan nieuwe oplossingen werken voor complexe vraagstukken. City Deals zijn opgericht in 2015 als onderdeel van het programma Agenda Stad met het idee dat steden in staat moeten worden gesteld het voortouw te nemen in het bewerkstelligen van noodzakelijke, grote transities (Potjer, 2019, p. 77).

Naast het Best-Practice certificaat wordt een specifieke City Deal ook genomineerd voor prijzen: de City Deal Zicht op Ondernijning wordt in 2020 genomineerd voor de Computable Awards. In 2021 wordt dezelfde City Deal genomineerd voor de Beste Overheidsinnovatie van het jaar en de Good Practice Certificate van de European Public Sector Award (Van Geffen, 2021). Naast de (nominaties voor) prijzen zijn de City Deals ook rijkelijk vaak in het nieuws. Zo verschenen er alleen al in de periode 2016-2017 minstens 179 nieuwsberichten in lokale en landelijke media over de City Deals van Agenda Stad (Verbeek, 2018).

In 2017, twee jaar na de oprichting ervan, hebben zowel de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en het Planbureau voor de Leefomgeving de City Deals geëvalueerd en een overwegend positief oordeel geveld (Scherpenisse, Schulz, & Twist, 2017; Hamers, Dignum & Evers, 2017). Daarnaast prijzen ook andere publicaties over City Deals de vernieuwende werkwijze in het openbaar bestuur (Potjer, 2019; Potjer, 2021; Kersten & van der Wal, 2020; Schulz, Kunseler, Ophoff & van der Steen, 2020; Strik, Potjer, Trienes & Verbeek, 2019).

Het mag duidelijk zijn dat de City Deal een van de meest in het oog springende innovaties is op het gebied van innovatieve, interbestuurlijke samenwerking. In dit scriptieonderzoek zal in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties (BZK) de City Deal als interbestuurlijke werkwijze worden geëvalueerd aan de hand van een wetenschappelijke meetlat. Voortbouwend op het evaluatieve deel voer ik aan de hand van een daartoe opgesteld theoretisch kader een verklarende analyse uit van een aantal succesvol gebleken deals. Tot slot ga ik in op de vraag wat we kunnen leren van succesvolle voorbeelden van de City Deal formule.

Ontstaan en evolutie van City Deals

City Deals maken onderdeel uit van programma Agenda Stad, dat valt onder het Ministerie van BZK. Agenda Stad is in 2015 in het leven geroepen, vanuit het idee dat de bevolkingsgroei in Nederlandse steden meer ruimte biedt voor economische groei en dat dit potentieel nog onvoldoende benut werd (Strik, Potjer, Trienes, & Verbeek, 2019, p. 15). Het doel van het programma was om de kennis uit steden bij elkaar te brengen, stedelijke opgaven en problemen te benoemen en op zoek te gaan naar oplossingsrichtingen. In een nota uit 2014 over de toestand van de Rijksfinanciën kondigt het toenmalige kabinet officieel de komst van het programma Agenda Stad aan (Kamerstukken II, 2014/15, 34000, nr. 4, p.4). Het kabinet destijds stelt dat Agenda Stad in 2015 wordt opgericht om de concurrentiekracht en leefbaarheid van

Nederlandse Steden verder te versterken. Het programma zou erop gericht zijn om bestemmingsplannen, bestaande investeringsprogramma's en bouwprocedures beter aan te laten sluiten bij stedelijke groei. City Deals onderscheiden zich van andere werkwijzen, doordat het beperkte aantal deals niet sector breed is, maar zich richt op activering van lokale netwerken, waar via gerichte coalities met experimenteeruimte innovaties tot stand kunnen worden gebracht (Scherpenisse, Schulz & Twist, 2017, p. 3).

Het doel van een City Deal is om innovatie aan te jagen bij maatschappelijke vraagstukken en lokale veranderopgaven (Haer & Kroesbergen, 2022, p. 3). De insteek van City Deals is thematisch en gericht op de inhoud van de opgave. Verschillende steden met vergelijkbare opgaven worden gekoppeld aan elkaar en aan beleidsverantwoordelijke ministeries, maatschappelijke partners en bedrijven om samen tot een innovatieve aanpak te komen. Het idee is dat de bundeling aan capaciteit voor vernieuwende ideeën zorgt, waarbij wordt versneld in de aanpak van de voorliggende opgave. Daarnaast worden tegelijkertijd bestaande praktijken en financieringsmodellen ter discussie gesteld (Haer & Kroesbergen, 2022, p. 3). Het gaat bij City Deals niet alleen om het inhoudelijk oplossen van thematische vraagstukken, maar ook om nieuwe manieren van samenwerken tussen partijen en eventuele doorvertaling naar veranderingen in landelijk beleid (Hamers, Dignum & Evers, 2017, p. 4-5).

Sinds 2015 zijn er 30 City Deals gesloten op uiteenlopende onderwerpen, bijvoorbeeld op mobiliteit, inclusiviteit, klimaatadaptatie, gezondheid, criminaliteit en energietransitie (Bruins Slot, 2023A, p. 2). Binnen een thema kan een City Deal zich gedurende de looptijd focussen op één of meer variabelen: (a) concentratie op één thema dat wordt uitgewerkt in meerdere thematische werkgroepen; (b) het tot stand brengen van versnelling op een maatschappelijk thema door focus op verbetering van de lokale infrastructuur en landelijke kennisuitwisseling; (c) het creëren van (beleids-)innovatie met een nieuwe samenwerkingscoalitie; en (d) het uitdiepen van knelpunten in beleid/regelgeving en het aandragen van verbeteringen uit de lerende praktijk van de City Deal (Haer & Kroesbergen, 2022, p. 13).

In een City Deal sluiten dus meerdere lokale overheden en lokale partijen uit steden aan. Sinds 2015 hebben ministeries, gemeentes, provincies, bedrijven en kennisinstellingen in grote getalen samengewerkt in City Deals, zoals te zien is in figuur 1.1. In 2023 zijn nog eens vier City Deals in verkenning.

Figuur 2.1 Feiten en cijfers over de City Deals van Agenda Stad. Bron: Bruins Slot (2023B).



Bij de ondertekening van de dealtekst, het convenant, formaliseren de verschillende partijen en overheden hun inspanningsverplichting en ambitie. Hoe je met elkaar samenwerkt om tot de doelen te komen, staat echter niet op papier vast. Wat er over een City Deal op papier wordt gezet, is (bewust) beperkt omdat de verschillende stakeholders zo de tijd en ruimte kunnen nemen om een aanpak te creëren waarbij de precieze inzet van partijen gaandeweg ontdekt wordt (Scherpenisse, Schulz & van Twist, 2017, p. 11). Sinds 2022 ligt er wel een handboek City Deals met handvatten en randvoorwaarden voor het sluiten van een deal, samengesteld door de ‘dealmakers’ van Agenda Stad (Haer & Kroesbergen, 2022).

Een publicatie uit 2021 van het onderzoeks- en adviesbureau Twynstra Gudde over de rol van projectleiders/dealmakers in City Deals stelt vast dat iedere deal op een net andere manier werkt (Potjer, 2021, p. 7). Zo kan de focus bijvoorbeeld verschillen van samenwerking met kennisinstellingen, bedrijven, ngo’s of met alle partners tegelijk. Daarnaast experimenteert de ene deal met één enkele oplossing voor een maatschappelijk probleem, terwijl de andere Deal inzet op veel verschillende innovaties simultaan. Potjer (2021, p. 4) observeert dat City Deals geen geïjkt pad volgen en dat de werkwijze “van open aard is en ruimte geeft aan betrokkenen om zelf invulling te geven aan het proces van samenwerken, experimenteren en leren”. Wat de City Deals delen is het commitment van de partners aan de samenwerking en het experimentele karakter van die samenwerking.

Door de grote mate van vrijheid en bewegingsruimte bij het sluiten en uitvoeren van een deal, is de houding en rol van dealmakers en andere betrokken personen extra belangrijk. De ‘dealmaker’ van het programma Agenda Stad heeft een belangrijke rol in het kwartiermaken van de deal en later in de bewaking van de voortgang. Dealmaker is een nieuw beroep, waar tot voor 2021 geen opleiding voor bestond en voor 2022 geen handboek. Dealmakers dreven lange tijd grotendeels op ‘onbewuste kennis’ (Potjer, 2021, p. 3).

In 2022 publiceert het programma Agenda Stad zelf dus een handboek over City Deals, waar de rol van de dealmaker beter in beschreven staat. Een dealmaker heeft veel rollen, waaronder: verzorgen van procesbegeleiding, het verzamelen en verbinden van partijen rond het vraagstuk, het vinden van gemeenschappelijk belang bij partijen, het signaleren van kansen voor de City Deals, het doorspreken en ophalen van financiering, en meer (Haer & Kroesbergen, 2022, p. 6). Potjer (2021, p. 6) schrijft hoe de ‘makers’ van City Deals ook bestaan uit de projectleiders, bestuurders, beleidsmedewerkers, lokale coördinatoren en alle mensen die bestuurlijk of uitvoerend ‘partner’ zijn van een deal. Naast de dealmaker spelen de projectleiders vooral een cruciale rol: de projectleider begeleidt de City Deal op dagelijks niveau en brengt de deal verder samen met alle betrokkenen.

City Deals als bestuurlijk succes?

Zoals beschreven in de inleiding heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) jaar na de opstanding in 2017 een tussentijdse (‘ex durante’) evaluatie uitgevoerd van de City Deals (Hamers, Dignum & Evers, 2017). Het rapport erkent dat de evaluatie te vroeg kwam om de daadwerkelijke impact van City Deals te meten (Hamers, Dignum & Evers, 2017, p. 27). Het PBL concludeert desalniettemin dat City Deals een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van het doel van het programma Agenda Stad: het versterken van groei, innovatie en leefbaarheid in de Nederlandse steden. Daarnaast beschouwt het PBL de deals als een succesvol voorbeeld van multi-level governance (Hamers, Dignum & Evers, 2017, p. 29). Het PBL stelt dat de meerwaarde deels zit in de nieuwe manier van samenwerken. Daarnaast worden door het uitwisselen van kennis en kunde knelpunten bespreekbaar in de relatie tussen

beleidskaders en uitvoeringspraktijken. Zo schrijft het PBL dat hetgeen gezaaid wordt binnen de deals, kan worden geoogst in regulier beleid (Hamers, Dignum & Evers, 2017, p. 29).

Het rapport van het PBL uit 2017 toont dat er een aantal punten zijn waar Agenda Stad in moet doorontwikkelen. Het PBL concludeert dat in de City Deals de ruimte voor experimenteren en innovatie kan worden opgezocht zoals dat niet kan bij regulier beleid, maar dat die ruimte nog onvoldoende wordt benut (Hamers, Dignum & Evers 2017, p. 29). Daarnaast komt in het onderzoek naar voren dat er behoefte is vanuit alle betrokken partijen aan meer selectiviteit in de keuze voor City Deals. Aanvullend is er behoefte aan meer duidelijkheid in de praktische zin, over bijvoorbeeld de spelregels van de totstandkoming en uitvoering van deals (Hamers, Dignum & Evers, 2017, p. 30-31).

De selectiecriteria en totstandkomingsprocessen van City Deals zijn in 2022 in het handboek voor City Deals vastgelegd (Haer & Kroesbergen, 2022). Bij de oprichting van de ‘Community of Practice’ (CoP) van City Deals in 2018 is Agenda Stad aan de slag gegaan met leren en verbeteren op basis van onder andere de input van de evaluatierapporten (Strik, Potjer, Trienes, & Verbeek, 2019). CoP’s vinden doorgaans vier keer per jaar fysieke plaats en drie tot vier keer per jaar online. In CoP’s wordt met alle betrokkenen van City Deals uitgewisseld wat wel en niet werkt door middel van thema’s zoals opschaling. Daarnaast wordt er expertise van gelieerde kennispartners zoals Platform31 en de Urban Futures Studios gedeeld (Schaafsma, 2019A).

In 2017 heeft ook de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) een rapport geschreven over City Deals. De NSOB velst tevens een overwegend positief oordeel over het gebruik van de deals in bijzondere opgaves, voor grote transities. De NSOB plaatst de City Deals in een multi-temporal governance raamwerk, waarbij de deals bijdragen aan het sturen op en in de tijd (Scherpenisse, Schulz & Twist, 2017, p. 5). Zo worden momenten slim benut, tijdhorizonten afgestemd, snelheden afgestemd en cycli van verschillende partijen overbrugd waardoor een gemeenschappelijk proces van agenderen, verkennen, uitvoeren en evalueren tot stand komt.

Naast de twee evaluaties in 2017 zijn een aantal lopende City Deals geëvalueerd door onderzoeks- en adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF). Het rapport is opgeleverd in mei 2023, tijdens de looptijd van dit onderzoek. Het rapport concludeert dat de City Deal methode adaptiever, flexibeler en meer gericht op voortuitgang blijkt dan gebruikelijke beleidsontwikkeling (AEF, 2023, p. 8). Meervoudige problemen worden zo creatief aangepakt. AEF is echter wel kritisch over de kwetsbaarheid van het programma Agenda Stad wegens een gebrek aan structurele borging (AEF, 2023, p. 7).

De vernieuwende werkwijze van City Deals maakt ook dat het lastig is om vat te krijgen op de precieze succesfactoren van een deal. Zo schrijft het NSOB in haar rapport dat er geen blauwdruk bestaat: “Een deal kan zelfs mislukken – in de zin dat de vooraf gestelde doelen binnen de deal niet worden behaald – en toch succesvol zijn doordat het op langere termijn wel bijdraagt aan de maatschappelijke vernieuwing.” (Scherpenisse, Schulz & Twist, 2017, p. 11).

In de afgelopen acht jaar zijn er 30 City Deals gesloten (Evers, 2023), die in variant van elkaar verschillen. Hoewel de drie tot dusver uitgevoerde evaluaties in algemene zin positief zijn, wordt natuurlijkerwijs de ene deal als een groter succes gezien, dan de andere. De evaluaties uit 2017 konden eveneens geen oordeel vellen over het lange termijn succes van City Deals, aangezien er in dat jaar nog geen City Deals waren afgerond. De evaluatie van dit jaar had een

ex-durante karakter, wat maakt dat deze ook niks kan zeggen over lange termijn succes. Daarnaast heeft iedere City Deal impact op verschillende steden en lagen van overheden, en zal het ervaren succes dus ook kunnen verschillen per (lokale) overheid. Het verschil in de kosten en baten van een deelnemende partij aan een City Deal is minimaal meegenomen in de reeds bestaande evaluaties. Op al deze vlakken voegt dit onderzoek iets toe aan de bestaande evaluaties.

Town Deals

Op 28 juni 2022 kondigt Agenda Stad een nieuw instrument aan tijdens het VNG Jaarcongres: de Town Deal. Waar City Deals aan de slag gaan met grootstedelijke vraagstukken, worden in Town Deals samenwerking, innovatie en kennisuitwisseling tussen middelgrote en/of kleine gemeentes gestimuleerd. De Town Deals zijn ontwikkeld in samenwerking met en op verzoek van koepels van middelgrote, kleine en plattelandsgemeentes. Het idee is dat deze nieuwe samenwerkingsvorm schaalvoordelen biedt, alsook toegang tot relevante kennis en een ‘stoel aan tafel’ bij Rijksdepartementen.

De uitdaging in kleinere en middelgrote gemeentes in met name het platteland verschillen doorgaans van de stedelijke problematiek. Zo hebben kleinere gemeentes te maken met bevolkingsdaling, vergrijzing en is er een gebrek aan aantrekkelijke werkgelegenheid of woningen. De economische ontwikkeling en leefbaarheid van kleine gemeentes komt hiermee in gevaar op de lange termijn. Agenda Stad stelt dat er ook kansen liggen: de belangstelling voor wonen buiten de stad is gegroeid sinds de coronapandemie en er is fysieke ruimte voor bedrijfsvestigingen en woningbouw.

In het voorjaar van 2023 is de eerste Town Deal van start gegaan: Town Deal Sterke Streken. De gemeentes Noardeast-Fryslân, Bronckhorst, Het Hogeland en Beesel en Voerendaal doen mee. In deze Town Deal wordt samen met inwoners gewerkt aan innovatieve oplossingen om de aantrekkelijkheid van de leefomgeving een impuls te geven. De focus ligt op het versterken van de woningmarkt, voorzieningen en de economie. De nieuwe Dealsoort wordt halverwege en na afloop geëvalueerd om te bepalen of Agenda Stad verder gaat met deze werkwijze.

Dit kader is gebaseerd op de volgende bron: Bruins Slot (2023B).

1.2 Context: Leren van succes en falen van overheidsbeleid

De ondermaatse overheid: bias of realiteit?

Bestuurskundigen hebben sinds de jaren zeventig veel onderzoek gedaan naar falend overheidsbeleid (Pressman en Wildavsky 1973; Hall 1982; zie voor een kort overzicht De la Porte, Eydal, Kauko, Norhstedt, 't Hart & Tranøy, 2022, p. 4). In de jaren 1990 en 2010 volgden golven van soortgelijke studies met een negatieve focus op overheidshandelen (Bekker, 2021). De impliciete of expliciete boodschap was grosso modo dat regeringen incompetent zijn, niet deugen, te veel ingrijpen of politiek verlamd zijn. Het gevolg hiervan was dat generaties studenten werden onderwezen met literatuur over openbaar bestuur dat een focus had op dergelijke pessimistische diagnoses (Compton et al, 2022).

Er is in de afgelopen decennia daarentegen in de academische literatuur relatief weinig te vinden over successen in de publieke sector. Dit doet geen recht aan het feit dat het openbaar bestuur in veel landen dag in dag uit op verreweg de meest terreinen goed presteert en hoog wordt gewaardeerd (Goderis, 2015). In vele delen van de wereld en op vele terreinen van overheidsbeleid presteren het merendeel van overheidsprogramma's, -diensten en projecten niet slecht of soms zelf zeer succesvol (Compton & 't Hart, 2019, p. 17).

De diepgewortelde negativiteitsbias die is terug te vinden in de wetenschappelijke literatuur over overheidshandelen, is ook te vinden in de maatschappij. Ze wordt onbedoeld versterkt door mechanismen van controlerende democratieën (Compton, Douglas, Fahy, Luetjens, 't Hart & van Erp, 2022, p. 1). Mechanismen zoals politieke oppositievoering, het rechtssysteem, klachtenprocedures en media-onderzoek zijn ontworpen met als doel fouten op te sporen, te belichten en er consequenties aan te verbinden. Daarentegen worden vele vanzelfsprekende alledaagse vormen van succesvolle publieke waardecreatie en opvallende overheidsprestaties in complexe omstandigheden niet nieuwswaardig geacht (Compton & 't Hart, 2019, p. 17).

Verslaggeving in de media focust zich op mislukkingen en tekortkomingen, terwijl waardevolle prestaties niet of nauwelijks de revue passeren (Compton & 't Hart, 2019, p. 17). Anno 2023 verschijnen er bijna dagelijks negatieve mediaberichten en discussies op sociale media over vermeende fouten die de overheid heeft begaan. Negatief getoonzette berichtgeving en duiding overheersen. Dit heeft aanzienlijke gevolgen voor de waardering en perceptie van de overheid door de ogen van de burger.

Dat wil natuurlijk niet zeggen dat kritiek op de overheid per definitie overtrokken of onjuist is. Er gaat natuurlijk het een en ander mis, en soms op dramatische wijze (Bekker, 2021). In de afgelopen jaren vormen de morele, politieke en beleidsmatige fiasco's van de Toeslagenaffaire en het Groningse gasdossier daarvan cruciale voorbeelden, maar ook delen van het coronabeleid, het stikstofdossier en de asielcrisis laten zien dat Nederlandse overheden niet als vanzelfsprekend tot de top behoren, bijvoorbeeld in de omgang met transnationale vraagstukken. De opeenhoping van dergelijke high-profile kwesties in de laatste paar jaar heeft het vertrouwen van burgers in de Nederlandse overheid doen dalen (Kanne & Driessen, 2021, p. 7). Er wordt in kranten, sociale media en in de politiek zelfs gesproken van een vertrouwenscrisis in het openbaar bestuur (van der Meer, 2021, p. 3-4).

Beperking van leervermogen

Professionele overheidsdiensten beschikken over een institutioneel leervermogen dat bestaat uit ingebedde routines en systemen om de eigen prestaties uit het verleden te evalueren. Dit heeft als doel het huidige en toekomstig overheidsfunctioneren te verbeteren. De negativiteitsbias komt ook naar voren in het eigen institutionele leervermogen van overheden: overheden zijn eerder geneigd om te leren van falen dan van succes (Luetjens & 't Hart, 2019, p. 8). Er zitten wezenlijke verschillen tussen leren van falen en van successen. Leren van mislukkingen wordt gedaan om herhaling te voorkomen. Er wordt onderzocht of een mislukking komt door een onjuiste verandertheorie die ten grondslag ligt aan het ontwerp van het beleid, of aan een probleem in de uitvoering. Aan de andere kant wordt terugblikken op successen gebruikt om de positieve lessen te leren over beleid dat kan worden gerepliceerd, versterkt en overgedragen – zonder daarbij de factor van 'geluk' te negeren (Luetjens & 't Hart, 2019, p. 8).

Dit laatste gebeurt doorgaans dus te weinig bij overheden. Zo observeerden Luetjens en 't Hart (2019) dat er in het Australische politiek-bestuurlijke systeem een structureel gebrek aan evenwicht bestaat in het leren van falen in tegenstelling tot het leren van successen. Er wordt voornamelijk aandacht besteedt aan de mislukkingen van de overheid, die worden geassocieerd met verantwoording afleggen en schuld bekennen. Anderzijds worden successen nauwelijks erkend, laat staan gebruikt als inspiratiebron. De onevenwichtigheid doet zich zowel aan de 'aanbodzijde' voor van prestatie-informatie en verantwoordingsmechanismen, als aan de 'ontvangstzijde' van de houding van de overheid bij het ontvangen en reageren op feedback (Luetjens & 't Hart, 2019, p. 9).

Het focussen op het voorkomen dat eerdere mislukking zich kunnen herhalen, heeft valkuilen. Eburn en Dovers (2015, p. 501) stellen bijvoorbeeld dat het trouw uitvoeren van aanbevelingen uit het laatste faalonderzoek kan voorkomen dat die specifieke gebeurtenis zich opnieuw voordoet. Echter, de volgende crisis, ramp of ingrijpende gebeurtenis zal nooit helemaal hetzelfde zijn, en vaker dan eens juist heel verschillend.

De negativiteitsbias van de maatschappij en de politiek kunnen daarnaast het leerproces bemoeilijken bij onderzoeken naar falend overheidsbeleid. Mediaberichtgeving over dergelijk onderzoek kunnen gevoelens van verontwaardiging en shock oproepen bij het publiek. In deze context kunnen crisisonderzoeken uitgroeien tot rituelen van schuldvinding (Luetjens, 2019, p. 12). De politieke toekomst van bewindvoerders en ambtenaren kan op het spel staan. Dit bemoeilijkt het leerproces aangezien deze actoren een sterke neiging zullen hebben om zich te verdedigen, dan om te verbeteren.

Hiermee is niet gezegd dat het leren van overheidsfalen geen meerwaarde heeft. Rijke feedbackstromen kunnen tot stand worden gebracht en het heeft de potentie om de anders vanzelfsprekendheden van de status quo tijdelijk te 'ontdoen' (Luetjens & 't Hart, 2019, p. 13). Daarnaast kleven er ook valkuilen aan het leren van successen. Zo is er het risico van overhaast leren of populaire praktijken kopiëren, zonder voldoende aandacht te hebben voor context en omstandigheden (Luetjens & 't Hart, 2019, p. 13). Beide vormen van leren van overheidshandelen zijn dus essentieel. Echter, de onevenwichtige verdeling van focus op het uitbenen van overheidsfalen in tegenstelling tot overheidssuccessen maakt dat er een noodzaak bestaat om het institutioneel leervermogen op successen te verbeteren bij de overheid.

Op weg naar positieve bestuurskunde

De laatste jaren zijn er 'green shoots' te zien in het bestuurswetenschappelijk denken over succes en falen van overheden. Zo schrijven van der Knaap en Turksema (2016, p. 62) hoe er vanaf 2015 meer wordt geïnvesteerd in positieve evaluaties omdat er een nieuw idee is ontstaan dat we meer zouden leren van succes dan van falen (van der Knaap & Turksema, 2016, p. 62). Dit inzicht heeft tot een aantal nieuwe, meer positief georiënteerde evaluatiemethoden geleid in het openbaar bestuur, zoals *success case method*, *evaluation of innovation* en *appreciative inquiry*.

Olejniczak (2015, p. 117) stelt dat het rapporteren over positieve uitkomsten leidt tot een positievere mentaliteit binnen het openbaar bestuur. Aanvullend stellen Preskill en Catsambas (2006, p. 76) dat het meer in balans brengen van negatief en positief onderzoek bijdraagt aan een voordelig klimaat voor beleidsverbetering. Immers, de focus op wat niet werkt, staat op gespannen voet met de wereld van bestuurders en beleidsmakers, aangezien zij juist behoefte hebben aan informatie over wat wél goed gaat (van der Knaap & Turksema, 2016, p. 58). Van der Knaap en Turksema (2016, p. 65-66) stellen dat effectieve bijdragen aan beleidsgericht

leren gebaat is bij meer oog voor succes. Het enthousiasme dat een positief geladen evaluatiemethodologie genereert, zorgt voor een grotere interesse van de betrokkenen voor de uitkomsten en uiteindelijk voor een grotere kans dat de uitkomsten beter benut worden.

Douglas, Steen en Van der Wal (2019, p. 4-5) stellen dat een samenhangend, aansprekend, bestuurskundig perspectief op overheidssucces vooralsnog ontbreekt. Er is binnen de bestuurskunde wel meer aandacht voor positieve thema's rond samenwerking (Ansell & Gash, 2008; Emerson, Nabatchi & Balogh, 2012), publieke waarde creatie (Moore, 2013) en innovatie (De Vries, Bekkers & Tummers, 2016). Douglas, Steen en Van der Wal (2019, p. 6) constateren in het themanummer over positieve bestuurskunde in het wetenschappelijk tijdschrift *Bestuurskunde* hoe 'de contouren van een robuust positief perspectief' worden geschetst. Een belangrijke bijdrage hieraan komt van het Nederlandse, door de European Research Council gefinancierde "Successful Public Governance" programma (Universiteit Utrecht, z.d.). Hieruit vloeide een veelheid aan boeken en publicaties voort, die de bestaande kennis over beleidssuccessen, leren van succes en positieve bestuurskunde in zijn algemeenheid een impuls gaven (Van Erp et al, 2019; 't Hart & Tummers, 2019; 't Hart & Compton, 2019; Luetjens, Mintrom & 't Hart, 2019; Boin, Fahy & 't Hart, 2021; Lindquist et al, 2022; De La Porte, et al 2022).

In 2021 doet een groep van vijftien wetenschappers uit verschillende disciplines, landen en generaties een oproep voor het bouwen van een zelfbewust en samenhangende tak van 'positieve bestuurswetenschap' (Douglas, Schillemans, 't Hart, et al, 2021, p. 441). In hun 'uitnodiging om het openbaar bestuur van de zonnige kant te bekijken' agenderen de toonaangevende wetenschappers de noodzaak voor systematisch en aanhoudend positief georiënteerd onderzoek naar publieke governance en management.

Een kritische reactie op deze uitnodiging komt van Ostaijen en Jhagroe (2022). Ostaijen en Jhagroe (2022, p. 270) stellen onder andere dat wetenschappers niet kunnen spreken van 'volledige successen' in openbaar bestuur. Dit komt omdat in democratieën altijd de vraag naar de verdeling van baten en lasten van overheidsbeleid blijft bestaan. McConnell, Grealy en Lea (2020) besteden aandacht aan dit zorgpunt door een raamwerk te maken hiervoor in hun publicatie "Policy success for whom?". De succesbeleving van beleid kan namelijk significant verschillen voor diverse belanghebbenden. Het is belangrijk om hier oog voor te hebben.

Dit onderzoek evalueert de ogenschijnlijke succesvolle praktijk van City Deals en poogt om te leren van de succesfactoren. Daarmee kan het worden gepositioneerd in de nieuwe ontwikkeling richting een meer positieve bestuurskunde. De City Deals zijn binnen het kader van positieve bestuurskunde interessant om te onderzoeken vanwege de onderscheidende werkwijze die gehanteerd wordt en het ogenschijnlijke succes ervan.

1.3 Relevantie van het onderzoek

Wetenschappelijke relevantie

Zoals is beschreven in de inleiding zijn successen van overheden overschaduwed door de negativiteitsbias in het publieke en politieke debat over het functioneren van overheden. Dit terwijl overheden vandaag de dag een groot deel van de tijd aantoonbaar goed presteren op vele fronten (Goderis, 2015). De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt in de toevoeging aan het geheel van kennis over succesvol openbaar bestuur.

Aanvullend is de interbestuurlijke werkwijze van de City Deal een unicum in Nederland. Nog niet eerder zijn de resultaten van een dergelijke werkwijze binnen het openbaar bestuur geanalyseerd met behulp van het evaluatiekader dat ontwikkeld is in het Utrechtse Successful Public Governance programma (SPG, looptijd: 2016-2022). Dit evaluatiekader is tot nu toe veelvuldig toegepast op internationale cases. Daarnaast wordt het geheel aan succesliteratuur in het verklarende deel van dit scriptieonderzoek aangevuld door verschillend internationaal onderzoek naar succesvol openbaar bestuur te bundelen.

Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke meerwaarde van dit onderzoek is meervoudig. Enerzijds ligt de maatschappelijke relevantie in het licht schijnen op succesverhalen van overheden. Zoals hierboven is beschreven bestaat er een negativiteitsbias in de media en politieke wereld die het wantrouwen van burgers in de overheid versterkt. Door aandacht te besteden aan succesverhalen in openbaar bestuur, draagt dit onderzoek bij aan het bieden van een tegengeluid tegen deze bias.

Anderzijds ligt er meerwaarde in het evaluatieve aspect van dit onderzoek dat focust op de succesfactoren van City Deals. Het onderzoek kan het lerend vermogen van Agenda Stad verder helpen. Door de succesfactoren van City Deals te distilleren, kunnen de ambtenaren bij Agenda Stad de lessen meenemen naar de huidige deals die in verkenning zijn en bij het sluiten van toekomstige deals. Zo wordt de kans op een succesvolle deal vergroot en wordt bijgedragen aan het oplossen van complexe maatschappelijke problemen.

Zoals eerder genoemd is er in 2023 een evaluatie uitgevoerd van City Deals door consultant AEF. Dit scriptieonderzoek vult de evaluatie van AEF op twee manieren aan. Enerzijds is dit scriptieonderzoek gegrond op een wetenschappelijke basis: het eerdergenoemde kader van het SPG-programma dat een gelaagde, meerdimensionale criteria set voor evaluatie bevat. Dit maakt dat de uitkomsten van toegevoegde waarde zijn op het leervermogen van Agenda Stad. Het onderzoek geeft Agenda Stad namelijk inzichten in de aard en mate van succes in wetenschappelijke termen, in tegenstelling tot louter intersubjectieve conclusies. Daarnaast kijkt dit onderzoek ook nadrukkelijk naar de mate waarin successen zich weten te verduurzamen. Het onderzoekt deals die in de begindagen van de werkwijze City Deal zijn gesloten en kijkt naar de impact die de deals vandaag de dag nog hebben. Het onderzoek van AEF analyseert in contrast lopende deals, waarin geen aandacht is voor lange termijn impact.

2. Onderzoeksvragen en onderzoeksdesign

2.1. Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek is als volgt: *In hoeverre is de interbestuurlijke werkwijze van City Deals succesvol en welke lessen kunnen uit voorbeelden van deze werkwijze geleerd worden?* Het onderzoek bestaat uit drie onderdelen: evalueren, verklaren en leren. Deze onderdelen worden per deelvraag behandeld:

1. In hoeverre zijn City Deals als interbestuurlijke werkwijze succesvol?
2. Wat verklaart het succes van City Deals?
3. Welke lessen kunnen getrokken worden uit de factoren die bijdragen aan het succes van City Deals?

Deelvraag 1: Evalueren van ogenschijnlijk succesvolle Deals

Om te beginnen worden de City Deals geëvalueerd. Aan de hand van een theoretisch kader over succesvol openbaar bestuur wordt onderzocht in hoeverre twee City Deals een succes zijn. Voordat de evaluatie wordt uitgevoerd, wordt eerst bepaald welke City Deals in aanmerking komen voor een onderzoek naar succes. Zoals eerder geschreven is natuurlijkerwijs de ene deal een groter succes dan de andere. Om tot een casusselectie te komen van deals die redelijkerwijs succesvol zijn te noemen, wordt het trechtermodel van Douglas, 't Hart en Van Erp (2022) gebruikt. Het trechtermodel fungeert als conceptueel apparaat dat kan worden gebruikt om cases van succesvol bestuur systematisch te identificeren, te beoordelen en te interpreteren.

Na deze casusselectie wordt een diepere evaluatie uitgevoerd. Dit zal gedaan worden aan de hand van een evaluatiekaart van beleidssucces die een beoordeling mogelijk maakt op programma-, proces-, politiek en duurzaamheidsniveau. Dit is het zogenaamde PPPE-model dat vaker is gebruikt in recent studies van beleidssuccessen (Compton & 't Hart, 2019; Compton et al, 2022; Lindquist et al, 2022; De La Porte et al, 2022; Luetjens, Mintrom & 't Hart, 2019; en voor een voorloper Marsh & McConnell, 2010). Dit zal antwoord geven op de vraag in hoeverre City Deals succesvol zijn.

Deelvraag 2: Succesbevorderende factoren

Het tweede deel van het onderzoek borduurt voort op de evaluatie en bestaat uit het distilleren van de verklarende factoren van het succes van City Deals. Door de verschillende varianten van City Deals en de relatief grote vrijheid voor dealmakers om aan de slag te gaan met een deal, is het waardevol om te analyseren wat precies de succesfactoren zijn. De succesfactoren zullen onderzocht worden door middel van empirisch-analytisch onderzoek naar het 'hoe' en 'waarom' van de geconstateerde successen. Daarbij is het de vraag of zich een rode draad vormt, of dat uiteindelijk gesteld kan worden dat meerdere wegen naar Rome leiden.

De laatste jaren is er middels een vast beoordelingskader – het PPPE-model - onderzoek gedaan naar in totaal 74 cases van beleidssucces (Compton en 't Hart, 2019) in onder meer Australië en Nieuw Zeeland (Luetjens, Mintrom & 't Hart, 2019), Scandinavië (De la Porte, Eydal, Kaukko, Nohrstedt, 't Hart & Tranøy, 2022) en Canada (Lindquist, Howlett, Skogsted, Tellier & 't Hart, 2022). In de onderzoeken naar variërende vormen van openbaar bestuur in verschillende landen komt een aantal succesfactoren vaak terug. Deze succesfactoren bieden een startpunt voor de analyse van de City Deals. De werkwijze van City Deals is echter een unicum. Daarom is er tijdens het empirisch en analytisch onderzoek rekening mee gehouden dat er ook nog andere succes bevorderende factoren bestaan.

Deelvraag 3: Lessen om van te leren

Als laatste worden de succesfactoren die City Deal tot een succes maken vertaald naar lessen. Enerzijds worden op City Deal niveau concrete handelingsperspectieven en aanbevelingen geformuleerd omtrent het werken met deals. Deze zullen van nut zijn voor de betrokken personen bij lopende en toekomstige Deals. Anderzijds wordt er een handelingsperspectief geschetst op systeemniveau voor de medewerkers van programma Agenda Stad voor de doorontwikkeling van City Deals als interbestuurlijke werkwijze.

In het derde deel over de te leren lessen zal een onderscheid gemaakt worden tussen krachtige variabelen en manipuleerbare variabelen. Krachtige variabelen zijn factoren die een groot effect hebben, maar zich vaak lastig lenen tot verandering of ingrijpen (Ellemers, 1976, p. 283). Manipuleerbare variabelen aan de andere kant zijn factoren die op de korte termijn manipuleerbaar zijn, maar waarvan het effect doorgaans beperkt is (Ellemers, 1976, p. 283). Zo kunnen de specifieke vaardigheden en het netwerk van een beleidsentrepeneur bijvoorbeeld een krachtige variabele zijn in het verklaren van het succes van een City Deal. Echter, het is geen makkelijk te manipuleren variabele, aangezien deze specifieke actor niet ingezet kan worden als dealmaker voor alle komende City Deals. Er gaat in dit onderdeel van het onderzoek dus extra aandacht uit naar de overdraagbaarheid en praktische implicaties van de lessen die geleerd worden uit succesvolle City Deals.

2.2. Onderzoeksdesign

Dit onderzoek geeft antwoord op de hoofdvraag door een vergelijkende casus analyse van twee City Deals uit te voeren. Een meervoudig casus onderzoek maakt een vastere grond mogelijk om conclusies te trekken in een onderzoek dan een enkele casus studie (Bryman, 2016, p. 67). Door de grote mate van vrijheid binnen de werkwijze van City Deals en de uiteenlopende thema's is het interessant om meerdere cases te bestuderen en ze te vergelijken met elkaar.

Er zijn verschillende case studie types mogelijk. Dit scriptieonderzoek maakt gebruik van een *most similar* case design. De most similar case methode maakt gebruik van in ieder geval twee cases. In dit onderzoek zijn twee City Deals als cases onderzocht die 'similar' in de zin van succes zijn: beiden City Deals worden doorgaans beschouwd als een succes. Dit is gebaseerd op zowel intersubjectiviteit van betrokkenen bij Agenda Stad, als op de uitkomsten van het trechtermodel voor het identificeren van succesvolle openbaar bestuur cases. In hoofdstuk 4 wordt dit verder toegelicht.

De keuze voor het most similar case design boven bijvoorbeeld een most different case design van City Deals die geslaagd en mislukt zijn, is gebaseerd op de generaliseerbaarheid. Bij een case studie weet de onderzoeker 'veel van weinig'. Door het distilleren van de factoren die twee verschillende succesvolle City Deals tot een succes maken, kan er een betere conclusie getrokken worden die geldt voor de gehele populatie van Deals. De keuze voor twee en niet drie cases is gebaseerd op de beschikbare tijd die er is om de cases tot op diepte te analyseren.

In de meest zuivere vorm van most similar case design worden de gekozen cases vergeleken op alle gemeten afhankelijke variabelen, behalve de onafhankelijke variabele van interesse (Seawright & Gerring, 2008, p. 304). De uitkomst 'Y' – het succes of mislukken van openbaar bestuur - is veelal de variabele die onderzocht wordt. Dit onderzoek echter, redeneert vanuit de afhankelijke variabele Y: de City Deals in de casus selectie worden beschouwd als een succes.

De variabelen van interesse zijn de factoren die de City Deals tot een succes hebben gemaakt. Met behulp van kwalitatieve methoden wordt dit onderzocht.

Aangezien twee cases geen volledig beeld kunnen geven van de hele populatie aan Deals, is er ook een – met name secundaire - analyse gedaan van de gehele populatie. Bij deze analyse is tevens het PPPE-model gebruikt. Deze evaluatie van de gehele populatie dient ter benchmarking: hoe verhouden de City Deals waarop ingezoomd wordt zich in relatie tot de hele populatie City Deals? Daarnaast wordt de context van Agenda Stad verder geschetst door middel van illustratieve voorbeelden en nadere onderbouwing van elementen van het programma.

Methoden van dataverzameling

Hieronder worden de kwalitatieve onderzoeksmethoden toegelicht per onderzoeksvraag. In totaal zijn er 37 bronnen geanalyseerd voor het onderzoek, bestaande uit interviews, documentanalyses en een focusgroep.

Deelvraag 1: In hoeverre zijn City Deals succesvol?

Om tot een casusselectie van geschikte City Deals te komen is allereerst een *quick scan* gedaan. Hiervoor is het trechtermodel van Douglas, 't Hart en Van Erp (2022) gebruikt om succesvolle Deals te identificeren. De selectie die door het trechtermodel is gehaald, is gebaseerd op de input van vier dealmakers bij Agenda Stad. De uitkomsten zijn in volledigheid terug te vinden in bijlage 1.

Vervolgens is er een *deep dive* gedaan. Per casus is een dieptestudie uitgevoerd met behulp van het PPPE-model. Hiervoor is gebruik gemaakt van documentanalyses van grijze literatuur, met name evaluaties van de City Deals uit de casusselectie. Daarnaast zijn de direct betrokkenen bij de deal destijds geïnterviewd. Het gaat bij beide deals in ieder geval om de projectleider, een betrokkene van een ministerie, een medewerker van een betrokken organisatie en drie ambtenaren van drie verschillende deelnemende gemeentes.

Binnen een City Deal werken meerdere steden (en soms ook provincies of waterschappen) mee aan de realisatie van de doelen van de deal. Steden kunnen de mate en de opzichten van succes verschillend ervaren binnen een deal. Een City Deal wordt in zijn geheel onderzocht, maar daarbinnen wordt de succeservaring van meerdere steden geanalyseerd en met elkaar vergeleken. De *unit of observation* bestaat daarom uit drie steden per Deal.

Naast de deep dive in de twee cases wordt ook de gehele populatie van City Deals langs de meetlat van het PPPE-model gelegd. Hiervoor zijn documentanalyses gedaan van evaluaties, kamerbrieven en publicaties over City Deals in het algemeen (Hamers, Dignum & Evers, 2017; Scherpenisse, Schulz & Twist, 2017; Potjer, 2021; Potjer, 2019; Kersten & van der Wal, 2020; Strik, Potjer, Trienes & Verbeek, 2019). Daarnaast zijn er wee interviews gehouden met personen die al sinds de oprichting bij City Deals betrokken zijn en een overkoepelende blik hebben van City Deals.

Voor de duiding van de context van Agenda Stad zijn observaties gedaan tijdens de betrokkenheid bij het programma van maart 2023 tot en met juli 2023. De observaties zijn gedaan tijdens het meewerken aan een lopende City Deal en het bijwonen van verschillende overleggen en bijeenkomsten.

Voor de City Deal Inclusieve Stad zijn negen bronnen geanalyseerd, bestaande uit zes interviews en drie documenten. Voor de City Deal Zicht op Ondernijning zijn in totaal vijftien bronnen geanalyseerd, waarvan zes documenten en negen interviews. Van de overkoepelende bronnen over City Deals zijn er in totaal dertien geanalyseerd, waarvan twaalf documenten en een focusgroep met Dealmakers.

Deelvraag 2: Wat verklaart het succes van City Deals?

Voor de beantwoording van deze deelvraag zijn ook documentanalyses van grijze literatuur zoals evaluaties en publicaties uitgevoerd. Zowel voor de twee casussen, als voor City Deals breed. De hierboven beschreven interviews zijn tevens benut voor de beantwoording van deze deelvraag. Aanvullend is er een focusgroep gehouden waarbij zes Dealmakers van Agenda Stad in discussie gingen over wat succesfactoren zijn van City Deals.

De topic list voor de interviews en de focusgroep is gebaseerd op de bevindingen over succesfactoren uit internationaal onderzoek (Luetjens, Mintrom & 't Hart, 2019; De la Porte et al, 2022; Lindquist et al, 2022). Drie succesfactoren die in deze onderzoeken het meest terugkomen zijn namelijk gebruikt als basis voor de vragen. Daarnaast is ruimte gelaten voor andere verklarende factoren.

Deelvraag 3: Welke lessen kunnen getrokken worden?

In het laatste hoofdstuk zullen de succesfactoren die vergaard zijn door middel van documentanalyses, semigestructureerde interviews en de focusgroep worden vertaald naar lessen en aanbevelingen op systeemniveau voor Agenda Stad en op City Deal niveau voor betrokkenen bij lopende of toekomstige deals.

Casusselectie

De casusselectie wordt uitgevoerd met behulp van het trechtermodel voor het identificeren van successen in openbaar bestuur. Er bestaan zeventien afgeronde City Deals. Deals die in de begindagen van Agenda Stad zijn opgestart hebben de methodologische voorkeur om te onderzoeken, aangezien er bij deze deals iets gezegd kan worden over de toekomstbestendigheid. In gesprekken met de programmamanager, een senior dealmaker en een senior beleidsadviseur bij Agenda Stad zijn een aantal ogenschijnlijk succesvolle deals aangewezen. Op basis van deze input zijn de City Deals Zicht op Ondernijning, Inclusieve Stad en Klimaatadaptatie en Warm Welkom Talent door het trechtermodel gehaald. De vier Deals verschillen in onderwerp en werkwijze zeer van elkaar. Het selectiecriteria voor dit most similar design is echter succes.

In de bijlage zijn de resultaten van de analyse met het trechtermodel te vinden. De analyse met het trechtermodel laat zien dat twee van de Deals geschikt zijn voor nader onderzoek naar de mate en de aard van het succes: de City Deal Inclusieve Stad en City Deal Zicht op Ondernijning. Ook de City Deal Klimaatadaptatie komt positief uit het trechtermodel. Deze casus is toch afgefallen vanwege gebrek aan tijd. Een eerste interview met de projectleider van Klimaatadaptatie maakte duidelijk dat Zicht op Ondernijning en Inclusieve Stad geschikter zijn voor verdiepende studie. De projectleider trok namelijk veel succesclaims in twijfel omdat ze niet één op één te herleiden zijn naar de resultaten van de City Deal.

3. Analyse kader: Successen identificeren, evalueren en verklaren

In dit theoretisch kader worden de belangrijkste concepten voor het onderzoek uiteengezet. Voor het eerste deel van dit onderzoek zal een evaluatie worden uitgevoerd. Daarvoor wordt allereerst het zogeheten trechtermodel uit de gereedschapskist van het SPG programma uiteengezet, dat is ontworpen als een quick scan methode voor de identificatie van potentiële succescases uit een grotere populatie. Vervolgens komt een tweede instrument uit de SPG gereedschapskist aan bod: het PPPE-model dat een raamwerk biedt voor een meerdimensionale diepte-evaluatie van eenmaal geselecteerde cases. Deze twee modellen vormen samen het theoretisch raamwerk voor deelvraag 1 van dit onderzoek. Vervolgens worden de belangrijkste concepten voor deel twee, de verklarende succesfactoren, uiteengezet.

3.1. Succescases identificeren: het trechtermodel

Voordat succesvol openbaar bestuur geëvalueerd kan worden, moet eerst geïdentificeerd worden welk openbaar bestuur geschikt is voor succes onderzoek. Het trechtermodel van Douglas, 't Hart en Van Erp (2022) fungeert als conceptueel apparaat dat studenten bestuurskunde toerust om mogelijke cases van succesvol bestuur systematisch te identificeren. De auteurs veronderstellen dat een bestuurlijke interventie als volledig succesvol kan worden beschouwd, wanneer het voldoet aan drie criteria. Ten eerste levert het bestuur een zinvolle publieke bijdrage aan maatschappelijk waardevolle en gewaardeerde resultaten. Ten tweede geeft het bestuur blijk van een voorzichtige en legitiem gebruik van overheidsmacht. Ten derde waarborgt het bestuur een duurzame prestatie in de tijd (Douglas, 't Hart & Van Erp, 2022, p. 279).

Deze drie criteria vormen de basis voor de drie 'filters' van het trechtermodel, zoals afgebeeld in figuur 3.1. De drie filters staan voor de verschillende dimensies van succesvol openbaar bestuur. De drie dimensies worden hieronder uiteengezet.

Figuur 3.1 Het trechtermodel om succescases in openbaar bestuur te identificeren. Bron: Douglas, 't Hart & Van Erp (2022).



Betekenisvolle publieke bijdrage

Het eerste filter gaat over de vraag of de kosten van openbaar bestuur opwegen tegen de (bedoelde en onbedoelde) sociale voordelen (Douglas, 't Hart & Van Erp, 2022, p. 280). Het draait hier dus om de bijdrage aan de samenleving die zowel materieel of immaterieel kan zijn. Het eerste filter gaat tevens over de implementatie van openbaar bestuur. De vraag staat centraal of de uitvoeringspraktijk empirisch onderbouwd is, en aangepast op de context waarin de activiteit plaatsvindt (Douglas, 't Hart & Van Erp, 2022, p. 281). Het beoordeelt dus of overheidsplannen zo goed mogelijk worden uitgevoerd.

Prudent gebruik van publieke macht

In het tweede filter van het trechtermodel staat het prudent gebruik van publiek gezag centraal. Allereerst wordt de legitimiteit van het beleid getest: zijn de bestuursprocessen en -resultaten in overeenstemming met de rechtsstaat en worden zij gezien als rechtvaardig en eerlijk door alle belanghebbenden? (Douglas, 't Hart & Van Erp, 2022, p. 281-282). De volgende test waar het openbaar bestuur aan moet voldoen gaat over responsiviteit: Leggen de belangrijkste betrokken actoren proactieve en responsief verantwoording af aan meerdere doelgroepen? (Douglas, 't Hart & Van Erp, 2022, p. 283). Dit met als doel om belanghebbenden goed te informeren over de voortgang en resultaten, zodat zij in staat zijn de voortgang ervan te evalueren.

Duurzame publieke prestaties

De focus van het laatste filter voor het identificeren en interpreteren van succesvol openbaar bestuur is de duurzaamheid van publieke prestaties. Binnen dit kader wordt het openbaar bestuur wederom op twee zaken getest. Allereerst bepaalt de robuustheidstest of er bij de institutionele opzet en het beheer van het initiatief de nodige aandacht wordt besteed aan de levensvatbaarheid op de lange termijn (Douglas, 't Hart & Van Erp, 2022, p. 284). De tweede test binnen dit filter beoordeelt of er voortdurend wordt gewerkt aan zelfverbetering. Er wordt gekeken naar of er doeltreffende systemen en praktijken bestaan die voortdurende zelfverbetering bewijzen (Douglas, 't Hart & Van Erp, 2022, p. 285).

3.2. Succescases nader evalueren: het PPPE-model

In het eerste boek uit de serie studies van internationale beleidssuccessen ('t Hart & Compton, 2019) wordt een duidelijke definitie gegeven van een groot beleidssucces:

“Beleid is volledig succesvol voor zover het aantoonbaar algemeen gewaardeerde maatschappelijke resultaten oplevert, die tot stand worden gebracht door middel van ontwerp-, besluitvormings- en uitvoeringsprocedures die zowel het probleemoplossend vermogen als de politieke legitimiteit ervan vergroten; en die bestendig worden door adaptatie van werkwijzen in het licht van veranderende omstandigheden.” - 't Hart & Compton (2019, p. 5)

In de SPG-programma is gewerkt met het zogeheten PPPE-model om een meerdimensionale evaluatie van potentiële succescases uit te voeren. Onderstaande paragrafen lopen de vier dimensies van het model langs.

Dimensie 1: Programmatische evaluatie

Allereerst de programmatische evaluatie. Dit richt zich op onderzoek naar beleidsdoelstellingen, de verandertheorie die ten grondslag ligt aan het beleid en de keuze van beleidsinstrumenten ('t Hart & Compton, 2019, p. 5). Het evalueren van deze programmatische

onderdelen heeft als doel om te kunnen oordelen of het beleid maatschappelijke impact heeft bereikt.

Dimensie 2: Procesevaluatie

Bij de procesbeoordeling van succes wordt gekeken naar de hoe de processen van beleidsontwerp, besluitvorming en uitvoering zijn georganiseerd en beheerd. Hierbij wordt beoordeeld of de processen bijdragen aan het oplossen van technische problemen op een effectieve en efficiënte manier. Er wordt ook aandacht besteed aan de ‘sociale gepastheid’, in het bijzonder naar de procedurele rechtvaardigheid voor belangrijke stakeholders en het bredere publiek (’t Hart & Compton, 2019, p. 5).

Dimensie 3: Politieke evaluatie

De politieke beoordeling meet in hoeverre beleidsmakers en betrokken instanties in staat zijn om politieke coalities te vormen en te behouden om het beleid te ondersteunen. Daarnaast kijkt de politieke evaluatie naar de mate waarin de associatie van beleidsmakers met het beleid hun reputatie verbetert. Er wordt dus zowel gekeken naar de politieke vereisten voor succesvol openbaar bestuur, als naar de politieke kosten en baten voor de betrokken stakeholders.

Dimensie 4: Beleidsduurzaamheidsevaluatie

Het laatste element van beleidssucces gaat over de duurzaamheid (‘endurance’, de E in het PPPE-model) van beleid. ’t Hart en Compton (2019) voegen dit element als aanvullende, temporele dimensie toe aan reeds bestaande methoden van succesbeoordeling. ’t Hart en Compton (2019, p. 4-5) stellen dat het al dan niet slagen van overheidsbeleid niet slechts kan worden beoordeeld aan de hand van een eenmalige momentopname. Contexten kunnen namelijk veranderen, verrassingen kunnen zich voordoen en onbedoelde gevolgen kunnen op de lange termijn ontstaan. Beleid is pas succesvol wanneer het zich aan deze dynamiek aanpast. Dit kan door middel van institutioneel leren en flexibele aanpassing bij het herontwerpen en uitvoeren van programma's en door het veiligstellen van coalities die het behoud van de publieke reputatie en legitimiteit behouden. Succesanalyse moet dus geen ‘foto maken’ van een beleid op een moment in de tijd, maar de ‘film’ van het beleidsproces en zijn effecten door de tijd heen opnemen.

3.3. Successen verklaren: factoren uit internationaal onderzoek

Het derde deel van dit onderzoek poogt te verklaren waarom City Deals een succes zijn: welke factoren dragen daar aan bij? In de diverse SPG-onderzoeken naar in totaal 74 succescases in Australië, Nieuw Zeeland (Luetjens, Mintrom & ’t Hart, 2019), Scandinavië en IJsland (De la Porte, Eydal, Kaukko, Nohrstedt, ’t Hart & Tranøy, 2022), en Canada (Lindquist, Howlett, Skogsted, Tellier & ’t Hart, 2022) komen drie succesfactoren in veel cases terug. Hieronder worden de verklarende factoren uit de SPG-onderzoeken besproken en verrijkt met aanvullende literatuur.

Factor 1: Brede steun van stakeholders

Allereerst komt zowel in het onderzoek naar Australië en Nieuw Zeeland, als in het onderzoek naar Scandinavische landen terug dat steun van een grote groep stakeholders belangrijk is. Zo stellen De La Porte et al (2022, p. 10-11) dat beleid maken op een inclusieve manier belangrijk is in de cases van de Scandinavische landen. Veel succesvolle cases worden gekenmerkt door stijlen van beleid maken met een focus op consensus zoeken en coalities vormen. Deze manier van beleid maken gaat uit van gedeelde waarden, aanhang aan een overkoepelende identiteit en pragmatische aanpassing van het beleid in reactie op feedback van stakeholders (De La Porte,

2022, p. 10). De Noordse stijl van beleidsdeals sluiten wordt gekenmerkt door ervoor te zorgen dat er veel winnaars zijn, met als neveneffect dat een breed scala aan politieke partijen en groepen belanghebbenden nu iets te verliezen hebben als het nieuwe beleid wordt gewijzigd of opgegeven (De La Porte et al, 2022, p. 11).

In het onderzoek van Luetjens, Mintrom en 't Hart (2019, p. 18-19) naar Australië en Nieuw Zeeland komt eveneens naar voren dat een brede steun van stakeholders een belangrijke succesfactor is in veel cases. In Australië bestaat een tweepartijen stelsel. In een aantal cases ontbrak de steun vanuit beide partijen in eerste instantie, maar nadat het beleid een zekere mate van rijpheid bereikt, groeide de steun ook bij de andere partij. De steun van beide kanten maakte het beleid vaak succesvol.

Hoewel Lindquist et al brede steun vanuit *stakeholders* niet noemen als succesfactoren in hun succescases uit Canada, noemen zij wel steun van de *bevolking* (Lindquist et al, 2022, 487). De focus op stakeholder steun is anders, maar uiteindelijk zijn burgers altijd belanghebbenden van beleid. De auteurs concluderen dat hoewel het niet voldoende is om succes te garanderen, steun van de bevolking vaak van doorslaggevend belang is geweest in de cases uit Canada. Namelijk om een onderwerp politiek te agenderen, overheidsbeleid te ontwikkelen en het uiteindelijk in stand te houden wanneer er vastberaden tegenstanders van het beleid tegenwerken (Lindquist et al, 2022, 487).

't Hart en Compton (2019, p. 17) zien dat het in met name consensuele democratieën zoals Denemarken en Nederland vanzelfsprekend is om brede steun van stakeholders te organiseren bij het maken van beleid. Er worden inclusieve overlegstructuren gecreëerd en men gaat aan de slag met co-ontwerpprocessen. Deze manier van werken wordt gezien als een cruciale bouwsteen voor succes in de succesverhalen over openbaar bestuur die in het boek van 't Hart en Compton aan bod komen ('t Hart & Compton, 2019, p. 17). Dit gaat met name op voor situaties waarin anders gemakkelijk een politieke impasse kan ontstaan. 't Hart en Compton (2019, p. 17) zien deze manier van succesvol beleid maken tevens terug in Australië, een land zonder consensus democratie. Ook daar bleek het zoeken naar brede steun van stakeholders van onschatbare waarde door verschillende meningen en initiatieven te integreren. Het verrijkte de inhoud van het beleid en vergrootte het draagvlak aanzienlijk.

Factor 2: Timing

De La Porte et al (2022, p. 11-12) stellen dat veel van de cases in Scandinavië een deel van hun succes te danken hebben aan 'anticiperend beleid maken'. Opvallend is dat in weinig cases beleid tot stand komt in het licht van een crisis. Eerder krijgen beleidsarchitecten het voor elkaar om beleid te maken door proactief in plaats van reactief te werk te gaan. Beleidsarchitecten zijn scherpzinnig in het timen en plannen van hervormingen. Zo worden paradigmatische veranderingen in de grotere context van beleid benut, wordt gebruikgemaakt van verkiezingscycli en de aanwezigheid van tijdelijke geëngageerde, invloedrijke personen op sleutelposten. Door het anticiperen op kansen in de tijd, worden kansen gecreëerd om het beleid te laten slagen.

Luetjens, Mintrom en 't Hart (2019, p. 18) ondervinden dat in veel cases van Australië en Nieuw Zeeland succesvol beleid werd gezien als een passende reactie van de regering, gezien de omstandigheden. Het ging hier dus met andere woorden om het juiste beleid, op het juiste moment. Luetjens, Mintron en 't Hart (2019, p. 18) stellen dat het voorgestelde beleid snel wordt gesteund wanneer de tekenen van een opkomende crisis duidelijk zijn.

Lindquist et al (2022) schrijven niet over hoe het juiste moment specifiek een rol speelt in de succes cases in Canada. De auteurs stellen wel hoe geluk en onvoorziene omstandigheden een rol hebben gespeeld bij het succes van veel overheidsbeleid in Canada (Lindquist et al, 2022, p. 487). Dit raakt aan het idee van het juiste moment aangezien een onvoorziene omstandigheid ervoor kan zorgen dat de tijd opeens rijp is voor beleid omtrent een bepaald onderwerp.

Scherpenisse (2019, p. 252) stelt dat partijen ‘elkaar moeten vinden in de tijd’ bij (interbestuurlijke) samenwerkingen. Dit komt omdat partijen verschillende ‘klokken’ en tijdsbelevingen hebben. Zo kunnen partijen dezelfde ambities delen, maar komt samenwerking niet tot stand als partijen zich bevinden in verschillende fasen. Waar de ene partij zich in een oriënterende fase bevindt, heeft de andere partij haast om op korte termijn resultaten te behalen. Weer een andere partij wil op de rem trappen, aangezien er binnenkort een nieuwe bestuurder aantreedt. Scherpenisse (2019, p. 252-253) beschrijft hoe samenwerkende partijen allen hun eigen cycli kunnen hebben waarbinnen ze werken. Deze cycli zijn van invloed op de perceptie van noodzaak, urgentie en volgorde in de aanpak van het probleem. Hiermee benadrukt Scherpenisse (2019, p. 287) het belang momentum, synchroon lopen in processen en het afstemmen van planning en proces tussen partijen voor een succesvolle samenwerking.

Factor 3: Leiderschap door beleidsentrepeneurs

In de cases van Australië was het werk van beleidsvoorvechters vaak een succesfactor (Luetjens, Mintrom en 't Hart, 2019, p. 17). Zo was in Nieuw Zeeland een verantwoordelijke minister voorvechter van een bepaald beleid en maakte diens acties het hele proces tot een succes, ondanks de publieke onrust over het onderwerp.

In de Canadese cases komt naar voren dat leiderschap een cruciale succesfactor is (Lindquist et al, 2022, p. 485). In de politieke context van Canada is politiek leiderschap in de hoogste lagen van de regering een essentiële voorwaarde voor succes. Leiderschap van personen uit lagere rangen in de regering kan ook bijdragen aan succes (Lindquist et al, 2022, p. 485). Lindquist et al (2022, p. 485-486) stellen dat leiderschap ook vorm kan krijgen in ‘beleidsentrepeneurs’ die kansen aangrijpen om kwesties op de agenda van de regering te zetten. Concluderend is er dus iemand nodig, idealiter met veel invloed, die diens nek uitsteekt voor het beleid, om het tot een succes te maken.

Mintrom (2010, p. 307) beschrijft beleidsentrepeneurs als energieke actoren die in en rond de overheid samenwerken om beleidsinnovaties te bevorderen. De term ‘beleidsentrepeneur’ is voor het eerst geïntroduceerd door de Amerikaan Kingdon in 1984, in zijn invloedrijke werk *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Kingdon onderschrijft het belang van beleidsentrepeneurs als actoren die ervoor kunnen zorgen dat een *window of opportunity* zich opent in beleid (Bovens, 't Hart, Twist, van Berg, van den Steen & Tummers, 2017, p. 126). Dit doen zij door beleidsproblemen te koppelen met politieke kansen en oplossingen (Howlett, Ramesh & Perl, 2009, p. 104).

Beleidsentrepeneurs zijn de belangrijkste spelers die initiatief nemen, hun ideeën promoten en hun tijd en energie investeren in het vraagstuk om zo de te beleidsagenda te bepalen en vervolgens beleid te formuleren (Kingdon, 1984, p. 122). Zij onderscheiden zich van andere politieke actoren doordat zij bereid zijn beleidsinnovaties te bevorderen die nieuw zijn binnen een specifieke context. Het werk van beleidsentrepeneurs omvat verschillende strategieën. Zo frameert een beleidsentrepeneur een probleem, benut netwerken en breidt deze uit, werkt met coalities samen voor belangenbehartiging, fungeert als voorloper door het goede voorbeeld te geven en schaaft veranderingsprocessen op (Mintrom, 2019, p. 307).

Bij het bevorderen van innovaties tonen beleidsondernemers vaak de bereidheid om institutionele en organisatorische grenzen te overschrijden, waar andere politieke actoren doorgaans binnen blijven (Mintrom & Thomas, 2018, p. 158). Daarbij doen beleidsentrepeneurs pogingen om beleidsregelingen met een status quo te verstoren (Mintrom, 2019, p. 307).

3.4. Operationalisatie

Het trechtermodel van Douglas, 't Hart en Van Erp zoals te zien in figuur 3.1, is door de auteurs van de publicatie zelf al geoperationaliseerd in een aantal vragen (Douglas, 't Hart & Van Erp, 2022, p. 280). Bij iedere dimensie zijn twee 'testen' toegevoegd die geoperationaliseerd zijn in beoordelingsvragen voor die specifieke dimensie. Deze vragen zijn letterlijk vertaald van het Engelstalige model van Douglas, 't Hart en Van Erp (2022) naar het Nederlands. Aanvullend zijn er voor dit onderzoek indicatoren toegevoegd die helpen bij het beantwoorden van de testvragen in de *quick scan*. Als een City Deal goed scoort op alle indicatoren binnen een dimensie, dan is de Deal op die dimensie geschikt voor een nadere succesevaluatie. Tabel 3.1 laat de operationalisatie van het trechtermodel zien.

Tabel 3.1 Het trechtermodel geoperationaliseerd.

Dimensie trechtermodel	Vragen	Indicatoren
1. Betekenisvolle publieke bijdrage	1a. Sociale impact test: voegt het publieke waarde toe?	- Tevredenheid van de doelgroep - Maatschappelijke baten rechtvaardigen inzet van de financiële en andere middelen
	1b. Implementatie test: werkt de implementatie?	- De ingezette beleidsinstrumenten zijn goed doordacht - Werkt het initiatief in de praktijk min of meer zoals bedoeld?
2. Prudent gebruik van publiek gezag	2a. Legitimiteit test: is het rechtmatig en rechtvaardig?	- Is de legaliteit van het beleid 'above reproach'? - Zijn relevante belangen (inclusief 'zachte stemmen') fair bejegend en evenwichtig gewogen?
	2b. Responsiviteit test: wordt er verantwoording gedragen?	- Openheid beslisprocedure - Informatievoorziening/ rapporten
3. Duurzame publieke prestatie	3a. Duurzaamheid test: presteert het goed na verloop van tijd?	- Houden de positieve resultaten stand? - In stand houden van de doelen

	3b. Leer test: wordt er voortdurend gewerkt aan zelfverbetering?	<ul style="list-style-type: none"> - Ruimte voor veranderende doelen - Ruimte voor evaluatie en aanpassing
--	--	--

Naast het trechtermodel is ook het PPPE-model geoperationaliseerd. De operationalisatie is gebaseerd op het raamwerk van Compton et al (2021, p. 2). De indicatoren genoemd in Compton et al (2021) zijn in tabel 3.2 vertaald naar het Nederlands en waar nodig is ‘het beleid’ veranderd naar ‘de City Deal’ zodat de operationalisatie passend is voor dit onderzoek.

Tabel 3.2 Het PPPE-model geoperationaliseerd.

Dimensie	Indicatoren
Programmatische dimensie	Een goed ontwikkelde publieke waarde propositie en <i>theory of change</i> onderpint de City Deal.
	De verwezenlijking van beoogde doelstellingen.
	De verwezenlijking van onbedoelde sociale resultaten.
	De kosten en baten zijn eerlijk verdeeld over de stakeholders.
Proces dimensie	De beleidsinstrumenten passen bij de context.
	De beleidsinstrumenten worden gezien als eerlijk en rechtvaardig.
	Het beleidsvormingsproces biedt redelijke mogelijkheden voor verschillende stakeholders om invloed uit te oefenen, om verschillende innovatieve praktijken te proberen en om verschillende vormen van expertise aan te horen voordat beleidskeuzes worden gemaakt.
	Het beleidsvormingsproces resulteert in adequate niveaus van financiering, realistische tijdschema's en administratieve capaciteit.
	Het uitvoeringsproces is effectief en adaptief en zet (een mix van) beleidsinstrument(en) in om de beoogde resultaten te bereiken met aanvaardbare kosten, en met beperkte onbedoelde negatieve gevolgen.
Politieke dimensie	Een groot aantal belanghebbenden heeft het gevoel dat zij hun belangen hebben kunnen behartigen via het proces en/of de resultaten van de City Deal.
	De City Deal geniet relatief veel maatschappelijke, politieke en bestuurlijke steun.

	Geassocieerd worden met de City Deal verbetert de reputatie van de actoren die het (zowel binnen als buiten de overheid).
Duurzaamheidsdimensie	Hoge niveaus van programmatische, procesmatige en politieke doeltreffendheid worden na verloop van tijd gehandhaafd.
	Opkomende verhalen over het succes van de City Deal geven legitimiteit aan het bredere politieke systeem.
	Stabiele of toenemende kracht van sociale, politieke en bestuurlijke coalities die voorstander zijn van de voortzetting van de City Deal.

Als laatste zijn ook de mogelijke succesfactoren geoperationaliseerd die vaker terugkomen in internationaal onderzoek naar succesvol openbaar bestuur. De indicatoren voor deze factoren zijn gebaseerd op de theorie beschreven in paragraaf 3.3, maar dan specifiek toegespitst op de City Deals. Zo is bij brede steun van stakeholders een indicator toegevoegd over het ondertekenen van het convenant, wat natuurlijk specifiek voor City Deals belangrijk is, maar niet voor alle beleidstrajecten.

De operationalisatie van de beleidsentrepeneur is geheel overgenomen van Mintrom (2019, p. 308) en vertaald naar het Nederlands. De reden hiervoor is dat er in navolging van Kingdon in 1984 veel onderzoek is gedaan naar wie beleidsentrepeneurs zijn en wat hen onderscheidt (Mintrom, 2019, p. 308). Deze inspanningen hebben geleid tot een convergentie van opvattingen over de eigenschappen, vaardigheden en strategieën die doorgaans worden geassocieerd met beleidsondernemers (Mintrom, 2020). Mintrom (2019) biedt een samenvatting van de inzichten en is daarom geschikt voor operationalisatie.

Tabel 3.3 De operationalisatie van de mogelijke succesfactoren.

Succesfactor	Indicator
Brede steun van stakeholders	Verschillende gemeentes, ministeries, maatschappelijke partijen, bedrijven en kennisinstellingen zijn aangesloten bij de City Deal door het convenant te tekenen.
	Een brede coalitie van verschillende partijen draagt actief bij aan het verwezenlijken van de doelen van de City Deal.
	Alle partijen zien de meerwaarde in van hun betrokkenheid bij de Deal, zowel tijdens de Deal als na afloop.
	Gemeentes, ministeries, organisaties of burgers hebben niet het gevoel uitgesloten te zijn van deelname aan de City Deal.
	De City Deal ondervindt politieke en bestuurlijke steun op zowel landelijk als lokaal bestuursniveau.

<p>Juiste timing</p>	<p>Met de City Deal wordt proactief of reactief gereageerd op een ontwikkeling in de tijd binnen het thema van de Deal.</p> <p>De City Deal komt op een moment dat voordelig is gegeven de verkiezingscycli van betrokken bestuurders.</p> <p>Een verandering of ontwikkeling in de tijd maakt dat de inzet op het thema van de City Deal maatschappelijk betekenisvol is.</p> <p>De City Deal past binnen bredere innovatie, technologische of beleidsontwikkelingen die spelen op het thema.</p>
<p>Beleidsentrepeneurs</p>	<p>De door de geïnterviewden als buitengewoon invloedrijk beschouwde actoren hebben meerdere van de volgende eigenschappen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ambitieuw - Sociaal scherpzinnig - Geloofwaardig - Sociaal - Vasthoudend <p>De door de geïnterviewden als buitengewoon invloedrijk beschouwde actoren zijn bekwaam in meerdere van de volgende vaardigheden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Strategisch denken - Team building - Bedreven in het strategisch verzamelen en gebruiken van bewijs - Argumenten aanvoeren - Het betrekken van meerdere doelgroepen - Onderhandelen - Netwerken <p>De door de geïnterviewden als buitengewoon invloedrijk beschouwde actoren gebruiken meerdere van de volgende strategieën:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Framing van problemen - Netwerken gebruiken en vergroten - Werken met belangenorganisaties - Het goede voorbeeld geven - Het opschalen van veranderprocessen

4. City Deals als beleidssucces? Een vergelijkende evaluatie

4.1. Een quick scan met behulp van het trechtermodel

Dit resultatenhoofdstuk beantwoordt de eerste deelvraag: in hoeverre zijn City Deals als interbestuurlijke werkwijze succesvol? Om tot een casusselectie van deals te komen die redelijkerwijs succesvol zijn te noemen, is het trechtermodel van Douglas, 't Hart en Van Erp (2022) gebruikt. In het vorige hoofdstuk waar de operationalisatie aan bod kwam, zijn een aantal vragen en indicatoren per dimensie van het model benoemd. Aan de hand van deze vragen en indicatoren zijn de City Deals Zicht op Ondernijning, Inclusieve Stad, Warm Welkom Talent en Klimaatadaptatie door het trechtermodel gehaald. Per deelvraag van de dimensies kan een City Deal onvoldoende op het criterium scoren, tot zeer goed.

In onderstaande kaders is de samenvatting van de resultaten te vinden. Voor de volledige uitwerking van de casussen door het trechtermodel, wordt verwezen naar bijlage 1. Tabel 4.1 geeft een samenvatting van de quick scan voor de City Deal Zicht op Ondernijning, tabel 4.2 voor Inclusieve Stad, tabel 4.3 voor Warm Welkom Talent en als laatste tabel 4.4 voor Klimaatadaptatie.

Scores

- ++ Scoort zeer goed op criterium
- + Scoort goed op criterium
- +/- Scoort middelmatig op criterium
- Scoort matig op criterium
- - Scoort onvoldoende op criterium

Tabel 4.1 Samenvatting van de quick scan van de City Deal Zicht op Ondernijning door het trechtermodel.

City Deal Zicht op Ondernijning
<p>Samenvatting City Deal: De ambitie van de City Deal ‘Zicht op Ondernijning’ is een versterking en verbetering van de preventieve aanpak van ondernijnde criminaliteit door gebruik te maken van nieuwe methoden van Data Analytics (Agenda Stad, 2022). Overheden werken daarin samen, door kennis en informatie breed te delen en elkaar bij gebruik van deze nieuwe methoden te ondersteunen. Met als resultaat het verkrijgen van beter inzicht in de onderliggende patronen en fenomenen van ondernijnde criminaliteit en in de maatschappelijke weerbaarheid. Resultaat van de deal is onder andere het dashboard Zicht op Ondernijning waarop alle gemeentes in Nederland zicht kunnen krijgen op ondernijnde fenomenen in hun gemeente (ICTU, z.d.).</p> <p>Deelnemers: gemeentes Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Rotterdam, Tilburg, Utrecht, CBS, Nationale Politie, OM, Ministerie van BZK, Ministerie van J&V, Ministerie van Financiën/Belastingdienst, Groningen (2019), Zwolle (2020), Arnhem (2020).</p> <p>Looptijd: City Deal 2017-2021.</p> <p>Bijzonderheden: Genomineerd voor de Computable Awards 2020; Beste Overheidsinnovatie 2021; en ‘Good Practice Certificate’ van de European Public Sector Award 2021.</p>

1. Betekenisvolle publieke waarde creatie	1a. Sociale impact test: voegt het publieke waarde toe?	++
	1b. Implementatie test: werkt de implementatie?	+
2. Legitiem gebruik van publieke macht	2a. Legitimiteit test: is het rechtmatig en rechtvaardig?	+
	2b. Responsiviteit test: wordt er verantwoording gedragen?	++
3. Duurzame publieke prestatie	3a. Toekomstbestendigheid test: presteert het goed na verloop van tijd?	++
	3b. Leer test: wordt er voortdurend gewerkt aan zelfverbetering?	++

Tabel 4.2 Samenvatting van de quick scan van de City Deal Inclusieve Stad door het trechtermodel.

City Deal Inclusieve Stad		
<p>Samenvatting City Deal: In de City Deal ‘Inclusieve Stad’ werkten vijf steden samen aan innovatieve, baanbrekende aanpakken in het sociaal domein op het gebied van o.a. wonen, werk en inkomen, zorg, jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning (City Deal Inclusieve Stad, 2016, p. 1). Na de ondertekening van het convenant is er een praktijkonderzoek gestart met in totaal honderd cases uit de vijf steden. De resultaten hiervan zijn gebundeld in de publicatie ‘Doen wat nodig is’ (City Deal Inclusieve Stad, 2016B). Vervolgens is er gewerkt aan drie actielijnen door middel van experimenten: herontwerp van interventies, ruimte bieden aan sociaal werkers en professionalisering van sociaal werkers. Vertrekkend vanuit het perspectief en met betrokkenheid van het huishouden maar ook met oog voor het uiteindelijk (maatschappelijk/ financieel) rendement van interventies.</p> <p>Deelnemers: gemeentes Eindhoven, Enschede, Leeuwarden, Utrecht en Zaanstad; het Ministerie van SZW, Ministerie van VWS en Ministerie van BZK.</p> <p>Looptijd: 2016-2018. Een vervolg gekregen in de City Deal Eenvoudig Maatwerk (nog in uitvoering).</p> <p>Bijzonderheden: de hervorming van het sociaal domein in Utrecht wordt in het ‘Zo kan het dus ook’ onderzoek van de USBO in opdracht van de Staat van de Uitvoering gezien als een succescasus; in “Transforming the Welfare State, One Case at a Time: How Utrecht Makes Customized Social Care Work” (Sabel, Zeitlin & Helderma, 2023) wordt gesteld dat de City Deal hier een grote bijdrage aan heeft geleverd.</p>		
1. Betekenisvolle publieke waarde creatie	1a. Sociale impact test: voegt het publieke waarde toe?	++
	1b. Implementatie test: werkt de implementatie?	++
2. Legitiem gebruik van publieke macht	2a. Legitimiteit test: is het rechtmatig en rechtvaardig?	+
	2b. Responsiviteit test: wordt er verantwoording gedragen?	++
3. Duurzame publieke prestatie	3a. Toekomstbestendigheid test: presteert het goed na verloop van tijd?	++

	3b. Leer test: wordt er voortdurend gewerkt aan zelfverbetering?	++
--	--	----

Tabel 4.3 Samenvatting van de quick scan van de City Deal Warm Welkom Talent door het trechtermodel.

City Deal Warm Welkom Talent		
<p>Samenvatting City Deal: In de City Deal ‘Warm Welkom Talent’ werkten partijen samen in het startup en scale-up ecosysteem om de aantrekkingskracht van Nederland voor ambitieus, ondernemend talent uit het buitenland te vergroten en duurzaam op hoog niveau te houden (City Deal Warm Welkom Talent, 2017, p. 3). De focus van de betrokken partijen lag op startups, scale-ups, en zelfstandigen, inclusief kunstenaars. De Werkgroep Warm Welkom Talent die is opgericht met de acht deelnemende partijen heeft een customer journey analyse uit laten voeren over hoe het is om als ‘talent’ uit het buitenland zich in Nederland te vestigen en hoe zij deze reis ervaren. Met die input is een analyse gemaakt van de huidige praktijk van migreren naar en ondernemen in Nederland en op basis van die bevindingen zijn aanbevelingen geformuleerd.</p> <p>Deelnemers: de gemeentes Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Groningen en de ministeries van EZ, SZW, J&V en OCW. Partners: Expatcenter Amsterdam Area, Startup Amsterdam, Startup Delta, Ondernemend Nederland, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Netherlands Foreign Investment Agency, VNO-NCW, Immigratie- en Naturalisatiedienst, KvK, MKB Nederland, UWV, externe experts, accelerators, incubators en ambitieuze ondernemers.</p> <p>Looptijd: 2016-2017</p>		
1. Betekenisvolle publieke waarde creatie	1a. Sociale impact test: voegt het publieke waarde toe?	+/-
	1b. Implementatie test: werkt de implementatie?	+/-
2. Legitiem gebruik van publieke macht	2a. Legitimitieit test: is het rechtmatig en rechtvaardig?	+
	2b. Responsiviteit test: wordt er verantwoording gedragen?	++
3. Duurzame publieke prestatie	3a. Toekomstbestendigheid test: presteert het goed na verloop van tijd?	+/-
	3b. Leer test: wordt er voortdurend gewerkt aan zelfverbetering?	-

Tabel 4.4 Samenvatting van de quick scan van de City Deal Klimaatadaptatie door het trechtermodel.

City Deal Klimaatadaptatie		
<p>Samenvatting City Deal: Het doel van de City Deal ‘Klimaatadaptatie’ is het versterken van de aanpak voor klimaatbestendig realiseren en beheren van het stedelijk gebied met de grootste maatschappelijke meerwaarde voor de stedelijke samenleving. In de City Deal hebben de partijen hun onderlinge samenwerking op het gebied van klimaatadaptatie geïntensiveerd door een open cultuur van leren, experimenteren en innoveren in concrete praktijksituaties (City Deal Klimaatadaptatie 2021A, p. 4). De deelnemers zijn verschillen pilotprojecten gestart om het goede voorbeeld te geven en hebben belemmeringen op het gebied van financiering, wetgeving en beleid in kaart gebracht. De vernieuwde</p>		

ontwikkelde werkwijzen zijn gedeeld met internationale en nationale partners (City Deal Klimaatadaptatie 2021A, p. 4).

Deelnemers: de gemeentes Zwolle, Dordrecht, Rotterdam, Den Haag, Deventer, Groningen, Amsterdam, Eindhoven, Breda, Amersfoort. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de waterschappen Waterschap Drents Overijsselse Delta, Amstel, Gooi en Vecht en Vallei en Veluwe, Provincie Overijssel, Hoogheemraadschap van Schieland en Krimpenerwaard en Hoogheemraadschap van Delfland. Samenwerkingspartners: Tauw, RDC, NWP, Kennisland, Heijmans, EcoShape, BPD, Unesco-IHE, Hogeschool Amsterdam, Universiteit van Utrecht, Hanze Hogeschool en Branchevereniging voor Ondernemers in het Groen VHG.

Looptijd: 2015-2020.

1. Betekenisvolle publieke waarde creatie	1a. Sociale impact test: voegt het publieke waarde toe?	++
	1b. Implementatie test: werkt de implementatie?	+
2. Legitiem gebruik van publieke macht	2a. Legitimiteit test: is het rechtmatig en rechtvaardig?	++
	2b. Responsiviteit test: wordt er verantwoording gedragen?	++
3. Duurzame publieke prestatie	3a. Toekomstbestendigheid test: presteert het goed na verloop van tijd?	+
	3b. Leer test: wordt er voortdurend gewerkt aan zelfverbetering?	+

In onderstaande tabel 4.5 worden de uitkomsten van de trechtermodel analyses tegen elkaar afgezet.

Tabel 4.5 De uitkomsten van de trechtermodel analyses van de verschillende City Deals met elkaar vergeleken.

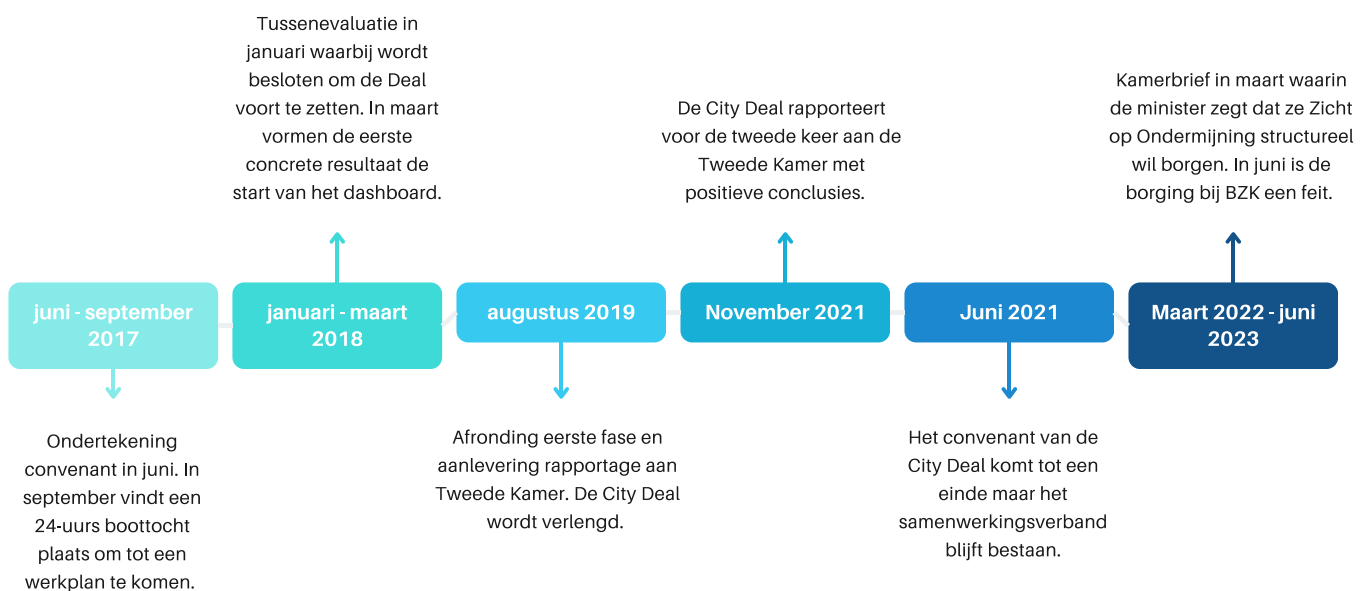
		Zicht op Ondernijning	Inclusieve Stad	Warm Welkom Talent	Klimaat-adaptatie
Betekenisvolle publieke waarde creatie	Sociale impact test	++	++	+/-	++
	Implementatie test	+	++	+/-	+
Legitiem gebruik van publieke macht	Legitimiteit test	+	+	+	++
	Responsiviteit test	++	++	++	++
Duurzame publieke prestatie	Duurzaamheid test	++	++	+/-	+
	Leer test	++	++	-	+

De analyse met het trechtermodel laat zien dat drie van de voorgeselecteerde Deals geschikt zijn voor nader onderzoek naar de mate en de aard van het succes: Inclusieve Stad, Zicht op Ondernijning en Klimaatadaptatie. Deze drie Deals scoren op alle criteria namelijk goed tot zeer goed. Inclusieve Stad en Zicht op Ondernijning komen er het meest positief uit doordat deze net wat beter scoren dan Klimaatadaptatie op de dimensie van duurzaamheid. Inclusieve Stad is het meest geschikt als succescasus aangezien het op alle testen behalve de legitimiteitstest een maximale score behaalt. In dit onderzoek is door gebrek aan tijd ruimte geweest voor twee casussen. Klimaatadaptatie is afgevallen aan de hand van een eerste interview met de projectleider van Klimaatadaptatie. De projectleider trok namelijk veel succesclaims in twijfel omdat ze niet één op één te herleiden zijn naar de resultaten van de City Deal. De eerste geïnterviewden van de andere twee City Deals bleken positiever over de mate van succes. Om deze reden en door de uitkomsten van de trechtermodel quick scan, is ervoor gekozen om Inclusieve Stad en Zicht op Ondernijning als casussen te selecteren en niet door te gaan met Klimaatadaptatie.

Een blik op de casussen

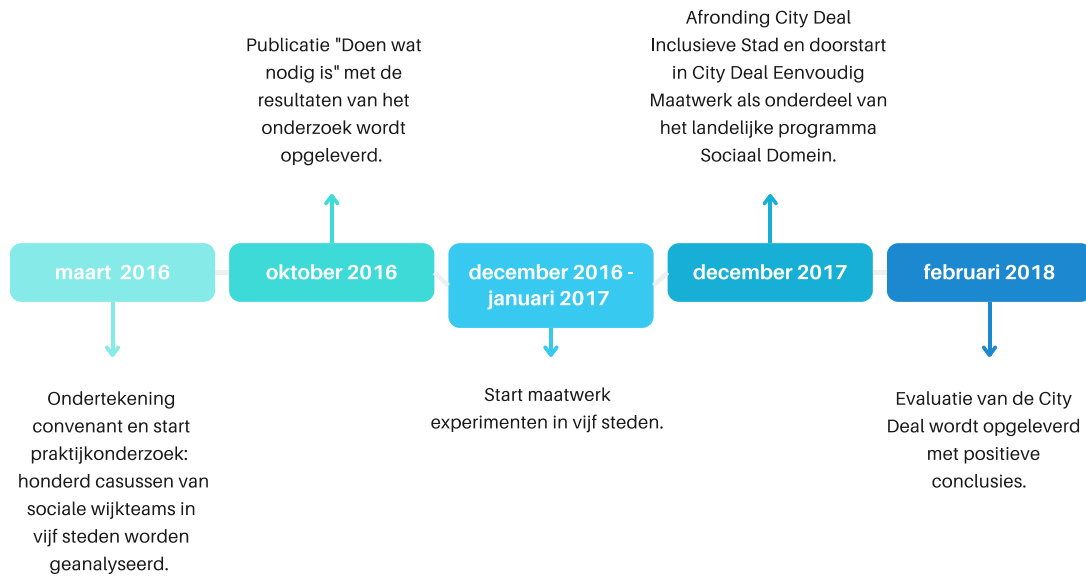
Voordat de diepte evaluatie start, is het belangrijk om eerst een beeld te krijgen van het verloop van de twee City Deals uit de casusselectie. Tabel 4.1 biedt al een samenvatting van de eerste casus, de City Deal Zicht op Ondernijning. Aanvullend is in figuur 4.1 ook de tijdlijn van de Zicht op Ondernijning verbeeldt: vanaf het moment van ondertekening van het convenant, tot de borging van het samenwerkingsverband bij het Ministerie van BZK.

Figuur 4.1 Het verloop van de City Deal Zicht op Ondernijning, weergegeven in een tijdlijn.



De City Deal Inclusieve Stad is de tweede casus van dit onderzoek. Tabel 4.2 vat de werkzaamheden in deze City Deal samen. Aanvullend geeft figuur 4.2 het verloop van de Deal weer in een tijdlijn.

Figuur 4.2 Het verloop van de City Deal Inclusieve Stad, weergegeven in een tijdlijn.

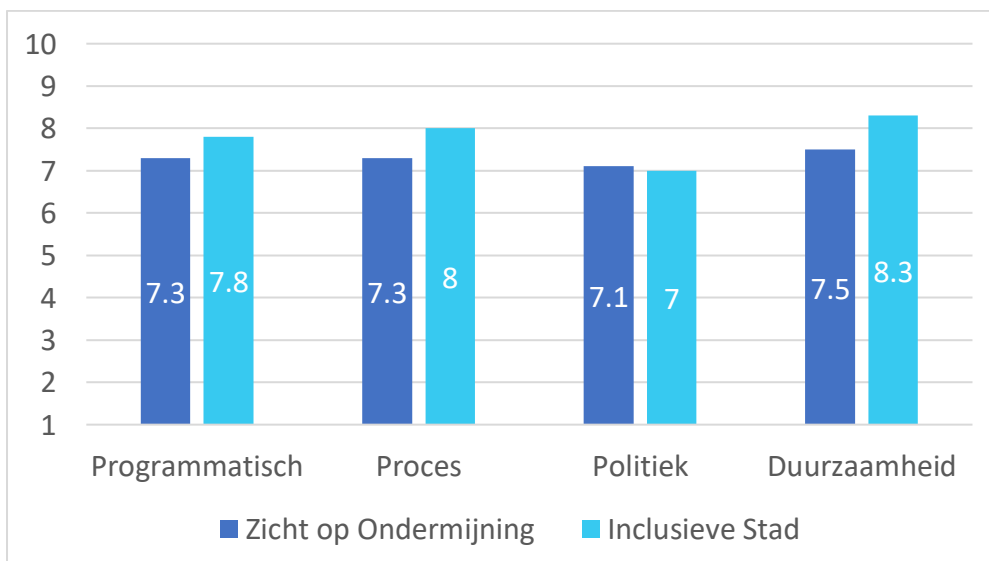


4.2. De diepte in: vergelijkende casus-analyse met behulp van het PPPE-model

Uitgangspunt van de dieptestudie is het PPPE-model. In de komende paragrafen wordt het succes van City Deals besproken per dimensie, op basis van de kwalitatieve data. Zicht op Ondernijning komt steeds eerst aan bod en vervolgens Inclusieve Stad. De resultaten worden vervolgens afgezet tegen het overkoepelend beeld van City Deals. Zo wordt duidelijk hoe de City Deals zich verhouden tot het geheel aan City Deals.

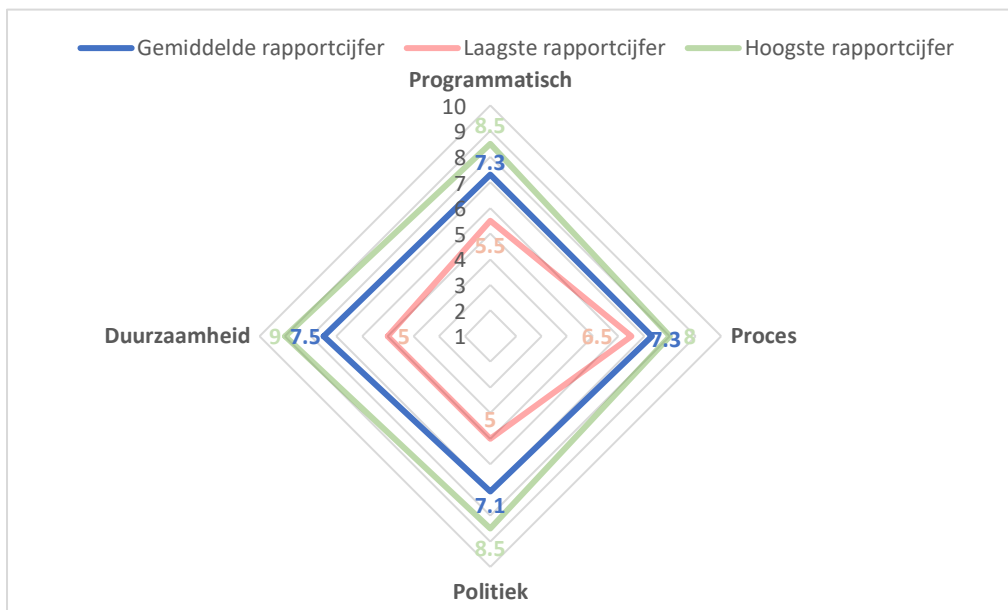
Aan de geïnterviewden zijn de verschillende PPPE-dimensies voorgelegd. Tijdens de interviews is gevraagd welk rapportcijfer ze zouden geven voor de City Deal, per dimensie van het PPPE-model. Vervolgens hebben de geïnterviewden een cijfer gegeven van 1-10. Figuur 4.3 geeft het gemiddelde van de rapportcijfers weer. De y-as representeert de rapportcijfers en de x-as geeft de verschillende dimensies weer.

Figuur 4.3 De gemiddelde rapportcijfers van de geïnterviewden van Zicht op Ondernijning vergeleken met Inclusieve Stad op de vier dimensies van succes.



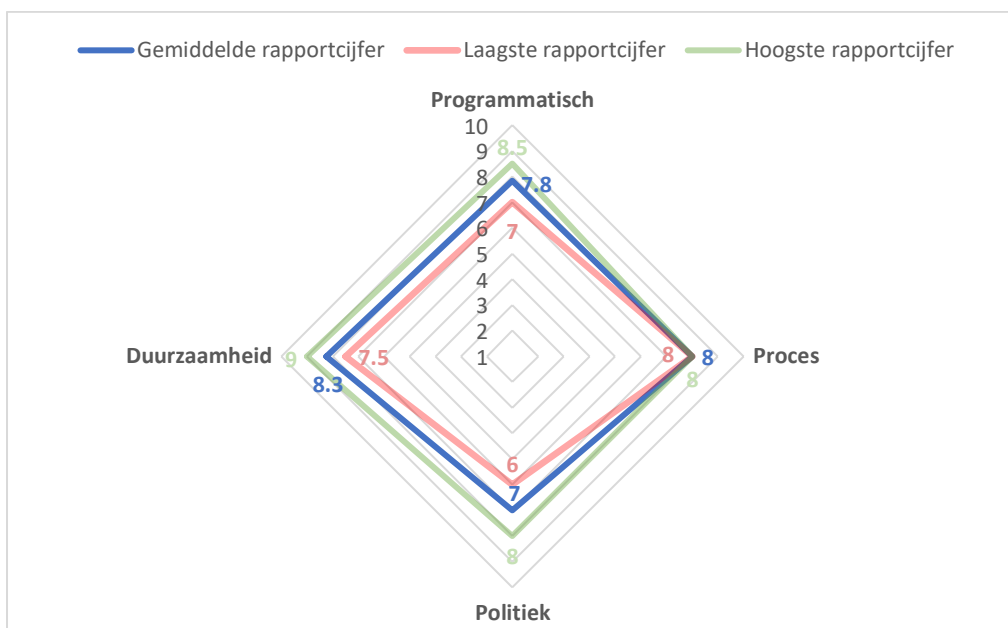
Om inzicht te krijgen in de verschillen tussen de rapportcijfers zijn er twee radardiagrammen gemaakt met daarin het gemiddelde rapportcijfer, het laagste en het hoogste voor alle vier de dimensies van het PPPE-model. Figuur 4.4 geeft de verschillen in cijfers weer voor de City Deal Zicht op Ondernijning. De verschillen zijn groot. Zo is het gemiddelde voor de duurzaamheidsdimensie een 7,5, maar verschillen de rapportcijfers van een 5 tot een 9.

Figuur 4.4 Een radardiagram met het gemiddelde, laagste en hoogste rapportcijfer van geïnterviewden voor de City Deal Zicht op Ondernijning op de vier dimensies van succes.



Figuur 4.5 geeft eenzelfde soort radardiagram weer voor de rapportcijfers van geïnterviewden voor de City Deal Inclusieve Stad. De rapportcijfers van de geïnterviewden voor Inclusieve Stad liggen duidelijk dichterbij elkaar. Zo geven alle zes geïnterviewden het proces een 8.

Figuur 4.5 Een radardiagram met het gemiddelde, laagste en hoogste rapportcijfer van geïnterviewden voor de City Deal Inclusieve Stad op de vier dimensies van succes.



In onderstaande paragrafen worden de (variëteit aan) rapportcijfers en andere resultaten van de data-analyse geduid aan de hand van verschillende elementen binnen de dimensies van succes. Daarmee wordt antwoord gegeven op de eerste deelvraag in hoeverre City Deals als interbestuurlijke werkwijze een succes zijn.

Het annotatiesysteem van de interviews en documentanalyses is terug te vinden in bijlage 2. Wanneer een resultaat is terug te leiden naar drie of minder bronnen (interviews, documentanalyses of de focusgroep), zijn de verwijzingen naar de desbetreffende bron(nen) in de tekst verwerkt, aangevuld met quotes ter illustratie. Voor de leesbaarheid van het stuk, zijn opsommingen van vier of meer broncodes weggelaten.

4.3. Mate van programmatisch succes

De mate van programmatisch succes wordt beschreven aan de hand van de verwezenlijking van doelstellingen, onbedoelde resultaten en het (deels) niet behalen van de doelen.

4.3.1. City Deal Zicht op Ondernijning

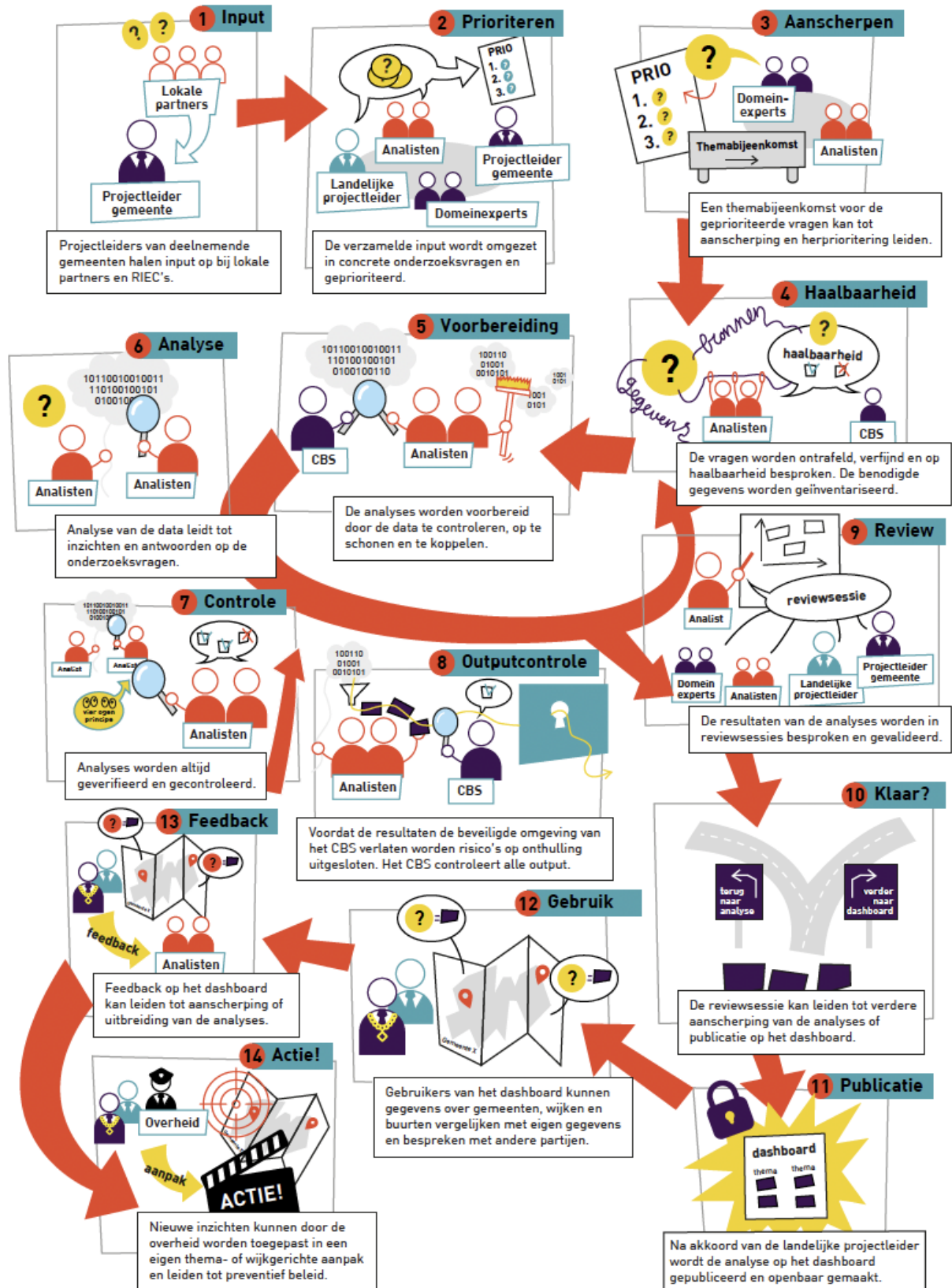
Gemiddeld genomen evalueren de geïnterviewden van de City Deal Zicht op Ondernijning de programmatische dimensie met een 7.3. Geïnterviewden zijn vrij tot zeer positief over de programmatische meerwaarde van de City Deal, met uitzondering van twee geïnterviewden.

Verwezenlijking van doelstellingen

Een van de hoofddoelen van de City Deal was meer inzicht verkrijgen in de mogelijkheden en grenzen van data-analyse bij de preventieve aanpak van ondernijnde criminaliteit. Zeven van de negen geïnterviewden hadden het gevoel dat dit goed gelukt is, met hier en daar ruimte voor verbetering. Het evaluatierapport concludeert ook dat de deelnemende gemeentes “ervaring hebben opgedaan met het samenwerken met CBS als datapartner en het gezamenlijk formuleren van onderzoeksvragen” (Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, 2022A, p. 9).

De partners van de City Deal hebben in de loop der jaren toegewerkt naar een vaste werkwijze van veertien stappen voor de data-analyse over ondernijning. Dit heet de zogenaamde Zicht-op-methode. Hierbij wordt gebruik gemaakt van (gepseudonimiseerde) microdata van het CBS, die gekoppeld wordt aan andere relevante (lokale) databronnen (DZ2). Gemeentes kunnen vragen inbrengen. Hiervoor moeten gemeentes voor een symbolisch bedrag als het ware een plek aan tafel voor kopen (GZ9). Samen met een vast team aan data analisten worden de vragen geprioriteerd op (maatschappelijk) belang en haalbaarheid (DZ2). Vervolgens worden de onderzoeksvragen beantwoord met de meest geschikte methoden en bronnen, met daarbij een continue aanscherping en verbetering van zowel het data-analyseproces zelf, als van de resultaten. Om uiteindelijk de resultaten openbaar te publiceren op het Dashboard Zicht op Ondernijning. De gegevens op het dashboard zijn niet te herleiden naar individuele bedrijven of personen, maar altijd geaggregeerd naar branches, gemeentes, wijken of buurten (DZ2). Figuur 4.6 verbeeldt de volledige veertien processtappen van de Zicht-op-methode uiteengezet in een figuur.

Figuur 4.6 De Zicht-op-methode in processtappen. Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties (2022A).



De Zicht-op-methode heeft een aantal inzichten en concrete indicatoren en patronen in ondermijning opgeleverd (DZ1, DZ2, DZ4). Het evaluatierapport uit 2022 concludeert dat het dashboard zich goed leent voor benchmarking met andere wijken of gemeentes, en dat je op basis van verschillen het gesprek kun aangaan over fenomenen op wijkniveau (DZ2). De geïnterviewde van de Gemeente Eindhoven is lovend over de manier van samenwerken: “De manier van samenwerken is denk ik wel echt uniek. Dus de patronen en fenomenen die je [op deze manier met CBS data] kunt gaan duiden, dat zou je niet op een andere manier kunnen doen in mijn ogen.” (Medewerker van de gemeente Eindhoven).

Het andere hoofddoel van de City Deal Zicht op Ondermijning was het bijdragen aan een versterking en verbetering van de preventieve aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Het evaluatierapport concludeert dat er een duidelijke bijdrage is geleverd aan dit doel: “We kunnen de speld in de hooiberg waarnaar we bij ondermijnende criminaliteit zoeken op verschillende thema’s opdelen in mogelijke hotspots. Daardoor kunnen gemeentes en andere partijen hun beperkte middelen gericht en naar verwachting ook effectiever inzetten.” (Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, 2019, p. 27). Het rapport stelt echter ook dat er ruimte is voor verbetering, aangezien de hooiberg groot blijft en een aantal relevante gegevens nog niet gebruikt zijn in de data-analyses.

Vijf van de negen geïnterviewden zijn positief over hoe de City Deal heeft bijgedragen aan de preventieve aanpak van gemeentes op het gebied van ondermijnende criminaliteit. De projectleider van de City Deal geeft een voorbeeld:

“We hebben gekeken naar de antecedenten van bestuurders achter stichtingen in de Amsterdam. Toen viel op dat bepaalde type stichtingen, meer bestuurders hadden met antecedenten dan andere. Dat inzicht heeft de Gemeente Amsterdam gedeeld met banken. En vervolgens heeft de ING gekeken in haar eigen klantenbestand of zij stichtingen hadden die voldeden aan die kenmerken. Die stichtingen hebben ze extra vragen gesteld en dat heeft geleid tot 6 à 7 FIU meldingen (ongebruikelijke transacties die gemeld moeten worden bij de Financial Intelligence Unit om witwassen tegen te gaan).” – Projectleider City Deal Zicht op Ondermijning

De opdrachtgever vanuit het Ministerie van BZK stelt tevens dat de deelnemende gemeentes enorm veel aan de inzichten van de City Deal hebben in het nemen van preventieve maatregelen in allerlei beleidsaspecten: “Er zijn heel veel lokale initiatieven gestart op basis van de data die ze zagen in het dashboard. Aandachtswijken werden op een andere manier benaderd omdat ze inzicht hadden in de échte onderliggende oorzaak [van ondermijnende criminaliteit].” (Opdrachtgever City Deal Zicht op Ondermijning). De geïnterviewde stelt niet zo naïef te zijn om te denken dat criminaliteit met de City Deal opgelost is, maar hij denkt dat het op de lange termijn een grote impact heeft in het voorkomen van (ondermijnende) criminaliteit (GZ5).

Onbedoeld resultaat

Los van de verwezenlijking van doelstellingen noemt de gemeente Amsterdam een onbedoeld sociaal resultaat van de City Deal. Het netwerk dat zich gevormd heeft op dit onderwerp heeft namelijk een agenderingsfunctie. De geïnterviewde vertelt hoe de City Deal eraan heeft bijgedragen dat je als gemeente bepaalde problemen op lobbytafels kan neerleggen:

“Dat is ook een functie geweest van Zicht op Ondermijning. Dat je daarmee een soort agenderingsfunctie kon krijgen voor een aantal problemen die niet gelijk één op één voor de City Deal interessant waren, maar wel zijdelings heel interessant voor de betrokken organisaties.” – Medewerker van de gemeente Amsterdam

Doelen (deels) niet behaald

Met betrekking tot het eerste doel – meer inzicht verkrijgen in de mogelijkheden en grenzen van data-analyse -, waren er ook minder positieve oordelen van twee geïnterviewden (GZ2, GZ7). De geïnterviewde van het ministerie van Justitie & Veiligheid was bijvoorbeeld kritischer, maar relateert dat aan het stadium waarin de City Deal verkeerde toen hij met pensioen ging in 2020 (GZ7). Zo stelt hij dat het destijds lastig was om bepaalde data te verkrijgen, bijvoorbeeld die van de Financial Intelligence Unit (FIU). Na zijn vertrek heeft de City Deal de data beschikbaar gekregen, welke de analyse inderdaad hebben verrijkt (GZ4).

De representant van de Gemeente Den Haag is kritisch over de nieuwe inzichten op ondermijning. De geïnterviewde stelt dat er interessante, afwijkende zaken worden onderzocht, maar dat hij soms twijfelt of die fenomenen echt ondermijning bloot leggen (GZ2). Het aankopen van woningen met geld waarvan het niet duidelijk is waar het vandaan komt, wordt bijvoorbeeld gezien als ondermijning in het dashboard. De geïnterviewde vindt dat hier kanttekeningen bij te plaatsen zijn, omdat het ook zo kan zijn dat ouders onderhands geld aan hun kinderen geven (GZ2). Het hoeft dus niet per definitie ondermijning te zijn.

Ook bij het tweede doel – het bijdragen aan de verbetering van de preventieve aanpak van ondermijning -, zijn er minder positieve geluiden te horen. Dit heeft te maken met een oneerlijke verdeling van de baten van het dashboard. In hoeverre de nieuwe inzichten in de praktijk op lokaal niveau bruikbaar zijn, verschilt namelijk per gemeente. De geïnterviewde van de Gemeente Eindhoven nam namens de vijf grootste Brabantse steden, de zogeheten B5, deel aan de City Deal. De geïnterviewde stipt aan dat met name de kleine gemeentes behoefte hebben aan meer concrete, praktische handvatten:

“Je hebt wel fenomenen, maar het is lastig om vanuit die fenomenen naar de praktijk te gaan met handelingsperspectief. Dat zie je dus ook bij Eindhoven of de B5, het is lastig om met die data echt beleid te maken (...) Waarom doe je dit onderzoek? Om er iets in de praktijk mee te kunnen doen, niet om een mooi dashboard te hebben met fenomenen. Dat doel heeft het niet gehaald.” – Medewerker van de gemeente Eindhoven

De geïnterviewde van de gemeente Den Haag is het eens met bovenstaande punt van de gemeente Eindhoven (DZ2). Het verschil in praktische toepassing van het dashboard per gemeente is voor een deel afhankelijk van de mate van ervaring bij gemeentes met datagedreven werken en de manier waarop de aanpak van ondermijning in verschillende gemeentes is georganiseerd is (DZ1). Er is bovendien gespecialiseerde kennis nodig om inzichten te vertalen naar maatregelen en beleid. Tussen de gemeentes bestaat een ‘verschil in volwassenheid’ hierin.

Naast de ervaring en kennis heeft het verschil ook te maken met de beschikbare capaciteit, die deels samenhangt met de omvang van gemeentes. Zo benadrukken de drie geïnterviewden van gemeentes hoe met name de Gemeente Amsterdam relatief veel data analisten in dienst heeft met veel kennis in huis over datagedreven werken (GZ1, GZ2, GZ3). Om deze reden kan Amsterdam beter de vruchten plukken van het dashboard dan andere gemeentes. De geïnterviewde van de gemeente Eindhoven ziet hoe er bij de grote gemeentes een projectleider beschikbaar is voor twee dagen in de week, terwijl er in Brabant voor vijf gemeentes een projectleider is voor vier uur in de week (GZ3).

De projectorganisatie van de City Deal is zich hiervan bewust en is van plan om verbeterstappen te zetten. Handelsperspectief voor gemeentes is een belangrijke volgende stap in de doorontwikkeling van het dashboard in de toekomst (GZ4, GZ6, DZ2).

4.3.2. City Deal Inclusieve Stad

De programmatische dimensie van de City Deal Inclusieve Stad krijgt gemiddeld een 7,8 van de geïnterviewden. Dit is wat hoger dan de 7,3 voor Zicht op Ondernijning. Hieronder wordt het relatief hoge cijfer toegelicht aan de hand van verschillende elementen die vallen onder de programmatische dimensie.

Verwezenlijking doelstellingen

Het beoogde doel van de Inclusieve Stad was om meer mogelijkheden te organiseren om waar nodig maatwerk te leveren aan cliënten van sociale buurt of wijkteams (DI2). De betere ondersteuning voor kwetsbare groepen moest mogelijk gemaakt worden met hetzelfde budget.

De hoofdconclusies van het evaluatierapport van Inclusieve Stad zijn louter positief, waarmee de City Deal op programmatische niveau een succes lijkt te zijn. Het evaluatierapport concludeert dat de City Deal ervoor heeft gezorgd dat ‘aan de systeemwereld een gezicht is gegeven’, de lijnen korter zijn gemaakt en dat cliënten die vast dreigen te lopen zijn geholpen met maatwerkoplossingen (DI2). Het rapport concludeert tevens dat de cliënten die hebben meegedaan aan de experimenten met maatwerkoplossingen zeer tevreden zijn. De aanpak heeft er toe bijgedragen dat de cliënten een beter zelfbeeld en toekomstperspectief hebben (DI2). Hiermee is direct maatschappelijke impact gecreëerd. De directe meerwaarde van de experimenten wordt in de publicatie *Doen wat nodig is* beschreven:

“Honderden casussen passeerden de revue sinds de ondertekening van City Deal Inclusieve Stad afgelopen maart. Wij zagen machteloosheid en frustraties bij sociaal werkers wanneer als gevolg van een haperende systeemwereld cruciale problemen van inwoners niet of onvoldoende werden opgelost. Trots en blijdschap zagen we wanneer het wel lukte om buiten allerlei bureaucratische procedures om inwoners een wezenlijke stap verder te helpen.” – City Deal Inclusieve Stad (2016, p. 3)

Betrokken professionals bij de City Deal aanpak zijn ook tevreden. Het rapport concludeert dat het voor hen mogelijk werd om ruimte te pakken door trainingen, onderlinge uitwisseling, korte lijnen met samenwerkingspartners en de inzet van flexibel budget (DI2). Ook hun kostenbewustzijn is verhoogd.

Alle geïnterviewden hebben het gevoel dat er door de City Deal (tot op bepaalde hoogte) systeemverandering heeft plaatsgevonden. Door de City Deal is er ‘een beweging’ gestart in het anders nadenken over de cliënt en de waarde van maatwerk. De projectleider geeft hier woorden aan:

“We hebben een beweging in gang gezet om op een andere manier naar die burgers en gezinnen te kijken. En te realiseren dat de overheid zelf ook een grote boosdoener is en de problemen juist veroorzaakt. Dus je probeert falend beleid te repareren. Ik denk dat we daar wel in geslaagd zijn. Er is veel vervolg op gekomen en bewustwording in die wijkteams.” - Projectleider City Deal Inclusieve Stad

De geïnterviewde van de schuldeisende overheidsorganisaties stelt tevens dat de City Deal echt een beweging in gang heeft gezet in hoe er wordt nagedacht over mensen met schulden in haar organisatie en bij de overheid in de brede zin (GI6). De beleidsadviseur van het Ministerie van SZW beaamt dit:

“Er is een verbreding gekomen van het gedachtegoed dat je meer vanuit de inwoner moet denken en vanuit de professionals. Dat je niet moet denken vanuit het systeem vanuit het Rijk. Dat

[systeemdenken] was toen echt nog volledig aan de orde. Dus het heeft wel een omkering teweeggebracht in hoe we naar zaken zijn gaan kijken. Zeker bij het Rijk.” – Medewerker van het Ministerie van SZW

Deze nieuwe manier van denken is dankzij de deal op de ministeries geborgd in de landelijke Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens (GI5). De projectleider plaats de ‘beweging’ van de City Deal in een grotere reeks met de aandacht die de Toeslagenaffaire en de gaswinning in Groningen hebben gekregen:

“Nou in die beweging heeft het wel een plek gekregen. De schuldenproblematiek is veel manifester geworden. De hardheid van de Participatiewet voor mensen met een uitkering, die is er af. Ik denk dat dat wij met onze [casuïstiek uit de praktijk] daar een bijdrage aan geleverd hebben. Naast al die anderen. Ik ben wel tevreden over die impact.” – Projectleider City Deal Inclusieve Stad

Het programmatisch succes van de City Deal is ook terug te zien in hoe de verschillende gemeentes beleid hebben geïmplementeerd, op basis van de inzichten uit de Deal. De drie representanten van gemeentes geven allemaal aan dat in hun gemeente een maatwerkenpak is gestart of doorontwikkeld dankzij de City Deal (GI1, GI2, GI3). De geïnterviewde van de gemeente Utrecht vertelt hoe er toevallig in dezelfde week van het interview gevierd is dat de maatwerkenpak afkomstig van de City Deal nu gemeente breed geïmplementeerd is (GI2).

Onbedoeld resultaat

Naast het bereiken van de doelen en maatschappelijke impact, heeft de City Deal net als Zicht op Ondernijning een onbedoeld sociaal resultaat behaald. Een publicatie van de NSOB over ‘leren institutionaliseren’ beschrijft het volgende:

“Een van de leerpunten die uit deze deal naar voren komt, is dat de uitwisseling tussen juristen op lokaal en nationaal niveau dient te worden verbeterd. (...) [Er is] onbegrip aan beide zijden. Door de City Deal Inclusieve Stad zijn juristen van lokaal en nationaal niveau vaker met elkaar in contact gekomen en ook letterlijk om tafel gegaan. Deze uitwisseling zorgde voor meer wederzijds begrip en voor vergelijkbare interpretaties van wet- en regelgeving. Dit was een onvoorzien resultaat, een bijvangst, van de City Deal.” – Schulz, Kunseler, Ophoff & van der Steen (2020, p. 23)

Doelen (deels) niet behaald

Toch is de City Deal Inclusieve Stad op programmatisch niveau niet volledig succesvol geweest. Het evaluatierapport stelt dat hoewel cliënten zeer waardierend spreken over de maatwerkenpakken, maar dat de problemen door de aard van de problematiek lang niet allemaal verholpen zijn (DI2):

“In een behoorlijk aantal cases zijn goede stappen gezet, maar is het ‘eindresultaat’ nog niet bereikt. Zo zitten sommige cliënten nog de komende jaren in een schulddienstverleningstraject. Bij sommige cases is er volgens [sociaal werkers] meer ondersteuning nodig om cliënten volledig zelfstandig te laten functioneren, bijvoorbeeld door psychische hulp. Een aantal cliënten zal blijvende ondersteuning nodig hebben.” – Meere, Toorn, Hamdi & Wilderink (2018, p. 11)

Drie van de zes geïnterviewden plaatsen ook een kanttekening bij het programmatische succes van de City Deal, hoewel ze over het algemeen tevreden zijn (GI2, GI4, GI5). De geïnterviewde van de gemeente Utrecht stelt namelijk dat je de problematiek nooit volledig oplost in complexe vraagstukken in huishoudens: “Dat is A, sowieso een te grote illusie. En B, zo ver zijn we ook nog zeker niet.” (GI2). De geïnterviewde van het ministerie van SZW zegt dat heel veel dingen goed zijn gegaan, maar dat er ook een aantal zaken niet zijn gelukt. Zo is het werken vanuit één maatwerkbudget niet structureel geworden, wat wel een wens was van de City Deal leden (GI5).

De projectleider kaart in het interview aan hoe er ook veel mislukt is (GI4). Zo concludeert hij dat de ambities van de City Deal vaak stokten bij het gebrek aan kwaliteit van de sociaal werkers. De projectleider geeft nog een ander voorbeeld van een mislukt experiment:

“Er is ook een hoop mislukt. Ik geef een voorbeeld uit de dagelijkse praktijk. De opvang van een verslaafde in de maatschappelijke zorg die licht crimineel verdrag vertoont, kost gemiddeld € 100.000 per jaar. (...) Ik zei tegen een instelling: Als wij nou die mensen huisvesten in een soort van Paradijsvogelwoning, een caravan op een apart terrein, en jij krijgt niet €100.000, maar je krijgt €80.000 waar je alles van moet financieren: de uitkering, hulp, alles. Doe je het dan? “Onmiddellijk!” Daar hebben we tien huisjes neergezet. En die mensen waren helemaal gelukkig. Maar het tweede verhaal was dat de € 80.000 daar dan naar toe moest. En dat durft de gemeente niet aan. De logica van de casus was iedereen helder. Maar om de begroting [van het sociaal domein] los te laten? Dat kon niet.” – Projectleider City Deal Inclusieve Stad

Verder zijn er ook verschillen tussen gemeentes te zien in het programmatisch succes van de City Deal, hoewel niet zo groot als de verschillen bij Zicht op Ondernijning. In alle gemeentes vonden experimenten van maatwerk aanpakken plaats, maar deze verschilden in de manier waarop ze waren vormgegeven. Zo waren bijvoorbeeld de sociaal werkers het meest positief over de aanpak in Utrecht en het minst in Zaanstad (DI2). Het rapport wijdt dit aan het verschil in de mate van goede samenwerking van het wijkteam met zowel de gemeente als externen. De evaluatie van de City Deal concludeert dat de vorm die Utrecht heeft gekozen in de maatwerk aanpak het meeste heeft opgeleverd in de praktijk (DI2).

4.3.3. *Overkoepelend programmatisch succes*

In de ex-durante evaluatie van het PBL uit 2017 zijn elf City Deals meegenomen. Op dat moment is de effectiviteit nog moeilijk in te schatten. Toch concludeert het rapport dat de respondenten uit het onderzoek over het algemeen positief staan tegenover het instrument van City Deals als een manier om buiten bestaande processen en kokers te werken (DO6). Respondenten van vijf City Deals menen dat de beoogde resultaten waarschijnlijk niet behaald zouden worden zonder City Deal (DO6).

In de recente midterm review van onderzoeks- en adviesbureau AEF zijn zeven lopende City Deals geëvalueerd op onder andere de mate van waarde creatie. Het rapport concludeert dat City Deals in staat zijn om meervoudige problemen creatief aan te pakken (DO1):

“Agenda Stad is in staat al doende, in plaats van vooral al denkende, tot oplossingen te komen. Daarmee is het een instrument dat (relatief) snel tot resultaat kan leiden. In plaats van ‘vanuit de toren van Den Haag’ de wereld te organiseren zit het programma dichtbij de stakeholders (de gemeentes) en wordt vanuit verschillende invalshoeken adaptief gewerkt aan oplossingen, door kennisopbouw met kennisinstellingen dichtbij de multidisciplinaire problemen te organiseren en de opgedane kennis te trachten direct toe te passen ontstaat een pragmatische invalshoek die werkt.” – Scheijven & Vloedveld (2023, p. 8)

Daarbij worden City Deals geprezen in hoe de werkwijze innovatiever, flexibeler en adaptiever is dan gebruikelijke beleidsontwikkeling (DO1). De overkoepelende bevindingen van het AEF tonen aan dat City Deals veelal in staat zijn om oplossingen voor bestaande problemen te vinden. Echter, het lukt niet overal even sterk om de oplossingen naar algemeen beleid om te zetten (DO1). Er wordt veel nieuw beleid binnen gemeentes geproduceerd, maar op het gebied van landelijk beleid verschilt de mate waarop wordt bijgedragen vanuit City Deals. Het is echter gezien de focus per City Deal ook niet altijd het doel om te mikken op bijdragen aan

wetsvoorstellen. In sommige City Deals gaat het immers eerder over het opzetten en opschalen van projecten of netwerksamenwerkingen.

De oud programmadirecteur van Agenda Stad vanaf de begin jaren van City Deals stelt dat niet iedere Deal even succesvol is. Hij geeft woorden aan de verschillen tussen City Deals (destijds):

“Je had eigenlijk een soort driedeling. Er waren [City Deals] die een succes waren, zoals Inclusieve Stad en Zicht op Ondernijning. Er waren nog een aantal deals die een beetje gelukt waren. En er waren er ook een paar mislukt. Die hebben ook veel te lang voortgesudderd, ook na mijn tijd. Je moet op een gegeven moment toch ook zeggen: stekker d'r uit, stoppen. Dat hoort ook bij innoveren. Maar ik vind wel dat het in de context van [de bezuinigen] destijds goed gelukt is. Ik vind dat het iets toegevoegd heeft.” – Oud programmadirecteur Agenda Stad

4.4. Mate van procesmatig succes

Deze paragraaf beschrijft de mate van proces succes van de City Deals aan de hand van verschillende elementen uit de procesdimensies. Allereerst worden de hobbelige start en het toewerken naar een heldere werkwijze beschreven. Vervolgens komen de elementen van netwerkvorming, een eerlijk en rechtvaardig proces en adequate niveaus van financiering, capaciteit en tijd aan bod.

4.4.1. City Deal Zicht op Ondernijning

De cijfers van de geïnterviewden voor het proces van Zicht op Ondernijning lopen uiteen, met gemiddeld een 7,3 – even hoog als het gemiddelde voor de programmatische evaluatie. Drie geïnterviewden geven meerdere cijfers voor het proces, voor verschillende fasen of onderdelen (GZ2, GZ7, GZ9). De directeur Beleidsstatistiek bij het CBS geeft de eerste fase van de City Deal bijvoorbeeld een 6,5, maar geeft het proces vanaf de ontwikkeling van de Zicht-op-methode een 9 (GZ9). De mate van succes in het proces van de City Deal heeft dan ook gefluctueerd.

Hobbelige start

Alle drie de documentanalyses wijzen uit dat er sprake was van een hobbelig proces tot op bepaalde hoogte, voordat de City Deal kwam tot de Zicht-op-methode zoals verbeeld in figuur 5.6 (DZ1, DZ2, DZ4). Het evaluatierapport uit 2019 stelt dat het proces niet altijd eenvoudig was. De betrokken partijen hebben elkaar namelijk elkaar stap voor stap leren kennen en moeten wennen aan de verschillende manieren van werken (DZ2).

Van de negen geïnterviewden gaven acht personen aan dat het proces niet altijd even soepel verliep. De opdrachtgever vanuit BZK stelt dat het lastig was om mensen te betrekken in een ‘stip op de horizon’, omdat je begint met een idee wat nog niet bestaat (GZ5). Hij geeft woorden aan het ‘niet altijd eenvoudige’ proces:

“We hebben best wel wat obstakels gehad en mensen die de hakken in het zand hebben gezet. Er zijn zelfs partijen geweest die het project hebben proberen te saboteren. (...) Uiteindelijk zijn ze allemaal overstag gegaan en tot de conclusie gekomen dat het wel nuttig en zinvol is. Maar er heeft heel wat water door de Rijn moeten lopen voordat het zover was. En het was niet allemaal gepland, want we hebben heel veel dingen moeten onderzoeken terwijl we bezig waren. (...) Het is in die zin meer exploratief geweest dan planmatig stap a, b, c en in die volgorde.” – Opdrachtgever City Deal Zicht op Ondernijning

De projectleider geeft een relatief hoog cijfer voor het proces, een 8. Hij stelt dat ze met de City Deal ‘van iets naar niets’ zijn gegaan, waardoor hij het gehele proces juist waardeert met een hoog rapportcijfer (GZ4). Toch erkent hij ook dat de eerste anderhalf jaar van de Deal een strubbeling zijn geweest. Zo beschrijft hij hoe de Deal begon met enorm hoge ambities en verwachtingen. “Iedereen denkt, met deze CBS data hebben we goud in handen, kom maar op met die data! Maar uiteindelijk zegt het CBS ‘dat gaat zo maar niet. Je moet eerst goede vragen bedenken’.” (Projectleider van de City Deal Zicht op Ondernijning). De projectleider vertelt hoe de coalitie in een dip schoot, toen er na meer dan een jaar nog geen resultaten waren van de data. Daarnaast noemen drie van de negen geïnterviewden hoe het een erg lastig proces is geweest om toegang te krijgen tot de FIU data (GZ4, GZ7, GZ9).

De geïnterviewde van het CBS gaf het eerste deel van het traject een 6.5 (GZ9). De City Deal deelnemers moesten volgens hem toen nog heel erg zoeken welke richting ze op wilden met elkaar. Zo wilden het openbaar ministerie en de politie in eerste instantie de data gebruiken om criminelen op te speuren. Dit is in strijd met de CBS wet die alleen statistieken mogen laten zien zonder herleidbare informatie naar individuen of organisaties:

“In die fase was er best wel spraakverwarring en was het ook best wel pappen en nathouden. Dat is op een gegeven moment doorbroken door echt alle partijen bij mekaar te zetten op een boot. We zeiden: we gaan het IJsselmeer op en we gaan er pas vanaf als we het met elkaar eens zijn. Dat is toen op zich wel gelukt.” – Directeur Beleidsstatistiek CBS

Het bootmoment waar de geïnterviewde van het CBS naar verwijst is de 24-uurs bootreis op het IJsselmeer die georganiseerd werd na het ondertekenen van het convenant. Alle partners van de Deal zaten op de boot. Het doel was om tot een werkplan te komen, maar ook om elkaar op een informele manier te leren kennen (DO8, GZ5). De geïnterviewde van het CBS vertelt hoe het openbaar ministerie en de politie daarna een kleinere rol kregen, aangezien de focus vanaf het bootmoment lag op het duiden van fenomenen en niet op het opsporen van criminelen.

Hoewel de bevindingen zoals hierboven beschreven allemaal gingen over de start van de City Deal, was een van de geïnterviewde uitgesproken kritischer over het huidige proces. De geïnterviewde van de gemeente Den Haag gaf het proces namelijk twee of drie jaar geleden een 7.5, maar laat het rapportcijfer zakken naar een 6 voor het huidige proces. Hij stelt dat de checkvraag welke kant ze op gaan met z’n allen te weinig wordt gesteld. Daarnaast heeft hij het gevoel dat de gemeentes weinig worden betrokken:

“Mij bekruipt het gevoel een beetje dat we niet echt meer worden betrokken. De afstand is heel groot geworden. Ik weet al een jaar niet waar wij nou gaan landen straks. (...) We horen daar niks over. Ondanks herhaalde pogingen om dat bloot te krijgen. En dat vind ik wel, als je het hebt over procedurele rechtvaardigheid... Het voelt soms niet meer alsof wij gelijkwaardige partners zijn.” – Medewerker van de gemeente Den Haag

Naar een heldere werkwijze

De City Deal is uiteindelijk uit de ‘dip’ gekomen. De geïnterviewde van het CBS gaf al aan hoe de bootreis op het IJsselmeer hieraan bijdroeg. De eerste concrete resultaten van de data-analyse waren ook een doorbraakmoment. Vijf van de negen geïnterviewden gaven aan dat het proces vanaf toen beter ging lopen. Het eerste evaluatierapport stelt dat er een ‘vliegwiefeffect’ optrad vanaf het moment dat de eerste resultaten zichtbaar waren (DZ1). Het maakte de meerwaarde van de City Deal voor alle betrokkenen namelijk duidelijk. De opdrachtgever gaf aan hoe een aantal partijen in 2018 zelfs hadden geopperd om de stekker eruit te trekken, maar dat de concrete resultaten een nieuwe golf van energie in het project gaven (GZ5).

Het evaluatierapport uit 2019 concludeert dat de City Deal na wat strubbelingen is gaan werken volgens een zorgvuldig opgesteld juridisch toetsingskader met maximale transparantie (DZ1). Uiteindelijk is de Zicht-op-methode ontwikkeld, zoals te zien is in figuur 4.6. Over deze manier van werken waren acht van de negen geïnterviewden positief – de overige geïnterviewde noemde de methode niet specifiek. Zo gaf de geïnterviewde van het ministerie van J&V een 7 voor het gehele proces, maar een 8 voor dit specifieke onderdeel (GZ7). Ook de geïnterviewde van het CBS gaf aan hoe hij trots is op het proces dat de City Deal uiteindelijk heeft opgetuigd met de Zicht-op-methode (GZ9).

Netwerkvorming

Een ander procesmatig succes van de City Deal is de versterking van het netwerk rondom ondermijnende criminaliteit. Het evaluatierapport beschrijft hoe er een netwerk is ontstaan door de City Deal, wat ervoor heeft gezorgd dat deelnemers makkelijker contact kunnen leggen met ‘collega’s’ uit de andere deelnemende gemeentes, die zich met dezelfde thematiek bezighouden (DZ1, DZ2). De geïnterviewden van de gemeentes Den Haag en Amsterdam zien het feit dat de lijntjes tussen de organisaties korter zijn geworden als een van de grootste pluspunten van de Deal (GZ1, GZ2). Amsterdam geeft een voorbeeld van de handigheid hiervan:

“Je kan elkaar makkelijker vinden. En je kan elkaar ook vragen voorleggen die echt des gemeentes zijn. Bijvoorbeeld, ik kreeg data binnen van de Kamer van Koophandel. En dan vroeg ik aan de gemeente Den Haag: hoe krijgen jullie de data van de gemeente van de KVK binnen? ‘Ja, ook op deze manier, dat vinden we ook niet goed.’ Oké, zullen we dan samen even kijken of dat beter kan?” – Medewerker van de gemeente Amsterdam

Eerlijkheid en rechtvaardigheid

Een onderdeel van de proces evaluatie is dat de beleidsinstrumenten gezien worden als eerlijk en rechtvaardig. De City Deal werkt met data om risico-indicatoren te bepalen. Het eerste evaluatierapport benadrukt het belang om op een goede manier om te gaan hiermee:

“Bij de inzet van data-analyse is het belangrijk aandacht te hebben voor mogelijk nadelige effecten op publieke waarden. Denk aan de bescherming van de privacy, het verbod op discriminatie, het borgen van transparantie en de betrouwbaarheid van zowel data als analysemethoden.” – Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties (2019, p. 8)

Voor het gebruik van data binnen deze City Deal is tevens een juridisch toetsingskader opgesteld, dat deel uitmaakt van het convenant dat in juni 2017 is ondertekend. Dit toetsingskader richt zich onder andere op het voorkomen van discriminatie en het vermijden van stigmatiserende beelden, zoals het onjuist gebruik van persoonskenmerken als migratie of etniciteit (DZ1, DZ2, GZ9). De analyses die worden uitgevoerd binnen de City Deal zijn niet gericht op opsporing, maar op het onderzoeken van statistisch relevante patronen. De City Deal Zicht op Ondermijning legt een belangrijke nadruk op publieke waarden, zoals privacy, gelijke behandeling en transparantie, aldus het evaluatierapport (DZ1, DZ2). De City Deal voert analyses uit die expliciet niet gericht zijn op opsporing, maar op het verkrijgen van nieuwe inzichten en het verkleinen van zoekgebieden (DZ1, DZ2, DZ5). De geïnterviewde van het CBS benadrukt hoe belangrijk dit punt is voor het CBS:

“Wat voor ons als CBS heel erg belangrijk was, is dat wij altijd binnen de kaders van de CBS wet moeten blijven. Dus dat betekent dat alle producten, alle uitkomsten en alle informatie die je bijeen kunt brengen veilige informatie moet zijn. Dat was voor ons echt een knikker harde eis.” – Directeur Beleidsstatistiek CBS

De projectleider benadrukt daarnaast hoe ze met de Zicht-op-methode pogen om verantwoordelijk datagebruik te garanderen: “In die veertien stappen zit een vier-ogen-principe, een verificatie-moment, een validatie-moment, iteraties en een outputcontrole ingebouwd. Voordat je pas iets kunt zien op het dashboard.” (Projectleider City Deal Zicht op Ondernijning). Toch geeft de opdrachtgever van de deal aan dat hij behoorlijk wat gesprekken heeft moeten voeren met mensen die de privacy kant van de zaak maatschappelijk bevechten: “Die hebben we laten zien wat we aan het doen zijn, waarom we het aan het doen zijn, hoe we het aan het doen zijn. Om maximaal transparant te zijn. En alle feiten en alle onderzoeken zijn voor iedereen toegankelijk.” (Opdrachtgever City Deal Zicht op Ondernijning).

De geïnterviewde van het CBS geeft aan dat ethische vragen soms een rol spelen in het onderzoek: “In de praktijk zijn we er altijd uitgekomen. Migratieachtergrond hebben we er eigenlijk zo goed als altijd uitgesloopt.” (Directeur Beleidsstatistiek CBS). Ethische kwesties worden afgehandeld in de ethische commissie van het CBS. Voor als nog heeft de City Deal geen eigen ethische commissie. Het adviesrapport van de landsadvocaat over verantwoord datagebruik in de City Deal schrijft daar het volgende over:

“Op dit moment is de aanpak Zicht op Ondernijning nog niet voorzien in een eigen ethische commissie. Ook is er binnen de aanpak nog geen structurele toetsing of impactbepaling op bijvoorbeeld publieke waarden. Hoewel er zeker aandacht is voor ethiek bij de deelnemers en medewerkers blijft het risico dat er geen of niet tijdig advies gevraagd wordt bij complexe ethische afwegingen.” – Pels Rijcken & Verdonck Klooster & Associates (2023, p. 20)

De landsadvocaat adviseert dan ook om een eigen ethische commissie in te stellen. Dit advies gaat de projectorganisatie van de City Deal opvolgen (GZ4, GZ6). Drie van de negen geïnterviewden zijn van mening dat er op het gebied van ethiek en transparantie nog verbeterpunten zijn (GZ4, GZ6, GZ8). In het vervolg van Zicht op Ondernijning als structureel programma bij BZK gaat hieraan gewerkt worden (GZ4, GZ6).

Adequate niveaus van financiering, tijdschema's en capaciteit

Onderdeel van de procesevaluatie is de vraag in welke mate sprake is van adequate niveaus van financiering, realistische tijdschema's en administratieve capaciteit. In de paragraaf over verschillen in programmatisch succes tussen gemeentes bij de City Deal Zicht op Ondernijning is al beschreven hoe met name kleine gemeentes niet genoeg fte hadden om de inzichten uit het dashboard te verwerken. Daarnaast gaf de opdrachtgever van de City Deal als enige van de geïnterviewden aan hoe de financiering rondkrijgen in het begin enorm ingewikkeld was:

“We kregen steeds alleen maar incidentele financiering. (...) Ik moest alle eindjes aan elkaar zien te breien, want ik moest het CBS en een team van data-analisten allemaal betalen. (...) In het begin hadden we twee data-analisten die een andere baan aangeboden kregen, ik kon dat niet matchen met het beschikbare geld, dus die gingen weg. En dan doe je wel weer een paar stappen terug. Dus omdat ik onvoldoende zekerheid had over structurele financiering, hadden we verloop van personeel. Dit heeft in het begin wel tot wat vertraging geleid.” – Opdrachtgever City Deal Zicht op Ondernijning

4.4.2. City Deal Inclusieve Stad

In vergelijking met de City Deal Zicht op Ondernijning heeft Inclusieve Stad een vrij rechtlijnig en succesvol pad gelopen. De positieve rapportcijfers reflecteren dit: alle zes geïnterviewden geven het proces van de City Deal Inclusieve Stad een 8. Onderstaande

paragraaf beschrijft het proces van Inclusieve Stad langs dezelfde onderdelen van de procesdimensie als bij 4.4.1.

Hobbelige start

Het proces van de City Deal Inclusieve Stad liep net zoals bij Zicht op Ondernijning niet gesmeerd vanaf het begin. Er moesten een aantal hobbels overwonnen worden – hoewel niet zo veel als bij Zicht op Ondernijning. Twee geïnterviewden vertellen hoe de eerste bijeenkomst met het Ministerie van SZW “helemaal uit de hand liep”, omdat het ministerie in eerste instantie de intenties van de Deal niet begreep en huiverig was dat de City Deal allerlei wetten wilden afschaffen (GI2, GI5). Later is het ministerie van SZW juist nauw betrokken geraakt bij de City Deal.

Verder bemoeilijkte gebrek aan commitment van sommige partners en ministeries het proces van de City Deal. Het evaluatierapport schrijft dat de Belastingdienst geen vaste contactpersoon had aangewezen, waardoor er weinig samenwerking van de grond kwam met hen (DI2). De projectleider beaamt dit in het interview (GI4). Bij de ministeries ervaarden de contactpersonen dat het lastig was om collega’s binnen de directie mee te krijgen (DI2, GI4, GI5).

De geïnterviewde van de gemeente Zaanstad is kritisch over het procesmatige werken in de City Deal, aangezien alles bij experimenten toch anders loopt dan je denkt (GI3). Zo stelt het evaluatierapport bijvoorbeeld dat de probleemdefinitie aan verandering onderhevig is geweest (DI2). Zo bleken veel problemen voort te komen uit gemeentelijke procedures en uit de manier van organiseren van landelijke uitvoeringsorganisaties. Wettelijk gezien bleek er dus meer mogelijk dan van tevoren gedacht.

Naar een heldere werkwijze

Ondanks enkele hobbels produceerde de projectgroep van Inclusieve Stad een duidelijke opzet wat maakte dat het proces over het algemeen goed verliep. De City Deal startte met een praktijkonderzoek in de aangesloten steden waarbij honderd casussen uit de praktijk van de wijkteams werden geanalyseerd. Dit leverde de publicatie ‘Doen wat nodig is’ op (City Deal Inclusieve Stad, 2016). Na het praktijkonderzoek ontwikkelden de steden samen met het Rijk en lokale partners experimenten gericht op beter en goedkoper maatwerk. De leefwereld diende als bron voor innovatie (DI1). De experimenten zijn gemonitord en geëvalueerd door een onderzoeksbureau. Vervolgens zijn succesvolle experimenten opgeschaald binnen en buiten de City Deal gemeentes en is er een landelijke aanpak multiproblematiek huishoudens gekomen. De evaluatie van het PBL prijst het proces van de City Deal:

“Een positief voorbeeld van een helder opgezet leerproces biedt de City Deal ‘De inclusieve stad’. Hoewel deze City Deal volgens respondenten moeizaam tot stand komt en de experimenten daarbinnen een stroeve start kennen, volgen de betrokken partijen een duidelijke lijn (drie fasen) van probleemanalyse via experiment naar een beoogde systeemverandering. (...) Hoewel de praktijk weerbarstig blijkt te zijn, biedt deze opzet betrokken partijen houvast in een leerproces dat impact kan hebben in zowel de (concrete) dagelijkse leefwereld van burgers als de (abstracte) ‘systeemwereld’ van de overheid.” – Hamers, Dignum & Evers (2017B, p. 24)

Hoewel de City Deal een duidelijk procesverloop kende, geven vier van de zes geïnterviewden aan dat het proces atypisch was. De geïnterviewde uit de gemeente Utrecht relateert dit aan het feit dat er geen beleidsontwerp lag van tevoren: “[Alle projectleiders, landelijk en gemeentelijk], waren een beetje wars van de bureaucratie, beleidstermen en procesontwerpen. Dus we hebben het heel erg opgebouwd van onderop. (...) We zijn dingen gaan uitproberen.”

(Medewerker van de gemeente Utrecht). Vier van de zes geïnterviewden vonden het bottom up leren van de casuïstiek een zeer geschikte manier om het beleid uiteindelijk te vormen.

De cliënten die mee hebben gedaan aan de maatwerkexperimenten waarderen het proces erg hoog, met een gemiddelde 8,5 in alle steden (GI2). “Cliënten weten van tevoren vaak niet wat ze moeten verwachten, maar de sociaal werkers pakken het probleem zo aan dat cliënten dat zien als een goede ingreep. Dat is ook de basis van de aanpak: doen wat nodig is.” (Meere, Toorn, Hamdi & Wilderink, 2018, p. 9). De projectleider van de City Deal geeft woorden aan waarom volgens hem het proces goed is verlopen:

“Het moment dat je de problematiek van burgers als uitgangspunt neemt, kan geen wethouder of minister nee zeggen. Als je een goede foto maakt van de werkelijkheid, dan is dat zo krachtig... Daar kun je het niet mee oneens zijn. Vervolgens is het de kunst in dat proces iedereen ervan te overtuigen dat het anders zou moeten. Dat kan nooit in één keer. (...) Over het proces van stappen ben ik wel tevreden: van probleemanalyse, naar experimenteren met mogelijke oplossingen en vervolgens naar een fundamentele verandering.” – Projectleider City Deal Inclusieve Stad

Netwerkvorming

Vier van de zes geïnterviewden benoemen de netwerkvorming van de City Deal als een procesmatig succes. De geïnterviewde van Zaanstad geeft een 10 voor het specifieke onderdeel van de netwerkvorming in het proces: “Er is een structuur gekomen waardoor mensen elkaar ontmoeten op dit onderwerp, (...) waardoor gemeentes en het Rijk met elkaar informatie kunnen uitwisselen. Dat vind ik een succes. (...) En [in dat gespreksplatform] kunnen opschalen, standaardiseren, escaleren en besluiten.” (Oud directeur Sociaal Domein gemeente Zaanstad).

Verder komt in geen van de interviews of documenten terug dat er sprake is geweest van procedurele onrechtvaardigheid bij stakeholders of het bredere publiek. In feite draaiden alle werkzaamheden binnen de City Deal om het creëren van een meer rechtvaardige behandeling van cliënten in het sociaal domein. Ook het element van adequate niveaus van tijd, capaciteit en middelen komt nauwelijks terug in documenten of interviews. Wel geeft de geïnterviewde van de gemeente Leeuwarden aan dat alle lokale projectleiders genoeg capaciteit en tijd hadden om effectief aan de slag te gaan met de experimenten in hun stad (GI1).

4.4.3. Overkoepelend procesmatig succes

Het PBL constateert in 2017 dat het proces van City Deals in de praktijk niet altijd vlot verloopt: er zijn soms spanningen met bestaande beleidsprocessen, botsende belangen en het commitment blijft bijwijlen uit (DO6). De NSOB beaamt in hetzelfde jaar dat het proces lastig kan zijn, maar is van mening dat dit niet betekent dat er op de langere termijn geen (programmatisch) succes kan zijn:

“Een deal kan zelfs mislukken – in de zin dat de vooraf gestelde doelen binnen de deal niet worden behaald – en toch succesvol zijn doordat het op langere termijn wel bijdraagt aan de maatschappelijke vernieuwing. (...) Het is een proces dat onderweg wordt gevormd, wat niet vooraf vastligt. Pas achteraf is precies te zeggen, wat het was.” – Scherpenisse, Schulz & Twist (2017, p. 11)

De recente AEF evaluatie is deels positief en deels kritisch over het proces in City Deals. Zo stelt AEF dat in de vormgeving van het proces het faciliteren van creativiteit veel aandacht krijgt, wat de innovatiekracht van Deals versterkt (DO1). Echter, de borging van afspraken en procedures is een aandachtspunt: “In het convenant worden heldere afspraken gemaakt over

bijvoorbeeld tijdsinvestering per partner, maar hier blijkt in de praktijk moeilijk op gestuurd te kunnen worden. De wijze waarop voortgang in het proces behouden wordt, verschilt sterk tussen City Deals.” (Scheijven & Vloedveld, 2023, p. 17).

Maatwerk per Deal: noodzakelijk of onduidelijk?

Zowel de NSOB, als het PBL, als AEF beschrijven in hun publicatie en evaluaties over City Deals dat het proces per Deal verschilt (DO1, DO4, DO6). Het feit dat er geen vaste 'spelregels' bestaan voor het proces in City Deals maakt dat maatwerk mogelijk is. AEF stelt dat Dealmakers vanaf het begin helder zijn over het feit dat City Deals ook mogen mislukken en dat daardoor vrijheid in het denken en de vormgeving van processen ontstaat (DO1). De NSOB geeft woorden aan de vrijheid van processen in City Deals:

“In City Deals worden doelen zo precies mogelijk geformuleerd. Het proces om de doelen te bereiken wordt echter bewust niet vastgelegd in een strakke tijdplanning. Partijen geven zelf gaandeweg invulling aan het proces dat zij doorlopen. Dit open proces is de kern van de werkwijze, vanuit de overtuiging dat daarmee bij deze vraagstukken betere resultaten kunnen worden geboekt dan als gestuurd wordt op een vooraf precies uitgestippeld pad. Voor dat proces is er (bewust) geen blauwdruk; in iedere deal verloopt het anders.” – Scherpenisse, Schulz & Twist (2017, p. 11)

De NSOB stelt dat deze verschillen wenselijk zijn. Volgens de NSOB hangt het namelijk af van de dynamiek rond een vraagstuk wat de beste manier van sturing is: “Soms is een meer logisch, gepland proces wenselijk, als al duidelijk is welke partijen en activiteiten nodig zijn en wat effecten zullen zijn. Naarmate complexiteit en ambiguïteit toenemen, bieden andere perspectieven meer handvatten.” (Scherpenisse, Schulz & Twist, 2017, p. 40-41). Dit is ook terug te zien in de verschillen in proces tussen Zicht op Ondernijning en Inclusieve Stad: voor Zicht op Ondernijning bestond er meer onduidelijkheid over de juiste partijen, activiteiten en effecten. Daarom is het ook logisch dat Zicht op Ondernijning lange tijd zoekende was naar een geschikt proces van samenwerken en inzichten genereren.

De evaluatie van het PBL uit 2017 concludeert dat alle betrokkenen van City Deals het erover eens zijn dat het bottom-up karakter van City Deals tot zijn recht moet komen en dat procesmatige spelregels daarom niet moeten werken als een keurslijf (DO6). “Omdat stedelijke regio's verschillen, is een zekere diversiteit niet alleen onvermijdelijk maar ook wenselijk.” (Hamers, Dignum & Evers, 2017, p. 13). De recente evaluatie uit 2023 van AEF stelt tevens dat het proces bij City Deals over het algemeen niet planmatig en formeel gestructureerd is (DO1). De AEF evaluatie benoemt veel hoe er bij iedere Deal telkens wordt gekeken naar 'waar de energie zit'. AEF stelt dat dit een mooi uitgangspunt is van City Deals en vaak terugkomt als succesfactor. Omdat City Deals innoveren, moet een creatief en los proces mogelijk zijn. De NSOB stelt dat de vrijheid in het proces passend is voor de experimentele aanpak van Deals en de adaptiviteit vergroot (DO4).

Sturen op energie

Een publicatie over de 'kunst' van het deal maken stelt dat City Deals 'drijven op energie', dat de energie de 'levensbron van ieder City Deal' is en dat de coalition of the willing je 'belangrijkste motorblok' is. Met enthousiaste koplopersteden kom je verder, niet door te trekken aan dode paarden, zo is het idee. “Aan dode paarden moet je niet trekken, je moet ze feestelijk begraven”, luidt het motto van de Dealmakers van Agenda Stad. Deze uitspraak, afkomstig van de auteur van het boek “Stop. Stopstrategie voor organisaties”, nemen de Dealmakers ter harte.

Bij de City Deal Energieke Wijken komt dit gegeven van sturen op energie ook terug. Krijg je een gemeentebambenaar niet te pakken na het versturen van drie mails en twee appjes? Maakt niet uit, dan gaan we verder met het onderwerp met vier andere gemeentes die wél staan te springen om lessen uit te wisselen over hun aanpak.

Sturen op energie wordt nog belangrijker naarmate er meer overheden en partners deelnemen aan een City Deal. Zo heeft de City Deal Circulair en Conceptueel Bouwen maar liefst 87 partners, bestaande uit provincies, ministeries, gemeentes, kennisinstellingen, publieke organisaties en bedrijven. De Dealmaker van de desbetreffende City Deal licht tijdens de focusgroep toe hoe dat werkt:

“In Circulair en Conceptueel Bouwen hebben we een mooie, enthousiaste kopgroep van een aantal gemeentes, het Rijk en andere partijen. [Deze personen] willen dat we morgen alles bij elkaar gaan bouwen. Maar die begrijpen heel goed door welke hoepels anderen in hun organisaties moeten springen om iets gerealiseerd te krijgen. Dus het is de kunst om die innovatieve kopgroep aan te haken op de beleidswereld.” – Dealmaker van Agenda Stad

Waar Zicht op Ondernijning en Inclusieve Stad als één geheel overleggen en opereren, is dat voor een dusdanig grote Deal als Circulair en Conceptueel Bouwen onmogelijk. Er moet dus op een andere manier omgegaan worden met de ‘energie’. Dit gebeurt door met name de kopgroep te faciliteren en de tweede ring aan partners aangehaakt te houden.

Dit kader is gebaseerd op de volgende bronnen: Potjer (2019), de focusgroep met Dealmakers en persoonlijke communicatie met Dealmakers en projectleiders gedurende de stageperiode bij Agenda Stad.

Toch zijn de PBL evaluatie en AEF niet alleen maar positief over de vrijheid in het proces. PBL stelt namelijk dat de meerduidigheid en openheid van het instrument City Deal onduidelijkheid met zich mee brengt in het proces (DO6). Zo bestaat er onduidelijkheid over de voorwaarden om tot een Deal te komen en zijn verwachtingen van verschillende partners onduidelijk. Er wordt gesteld dat City Deals nog te weinig houvast bieden voor een heldere probleemdefinitie en bijbehorende taakverdeling (DO6). Ook AEF vindt dat het sturen op energie City Deals soms kwetsbaar maken: Deals worden afhankelijk van de mensen die mee willen doen (DO1). Als zij om de een of andere reden vertrekken, is er kans dat het kaartenhuis in elkaar stort.

Netwerkvorming

De deelnemers van Zicht op Ondernijning en Inclusieve Stad waarderen de netwerkvorming rond het thema als een procesmatig succes van hun City Deal. Dit komt ook terug in City Deal brede publicaties en evaluaties. Zo stelt de PBL evaluatie dat veel geïnterviewden de meerwaarde van een City Deal omschrijven in termen van het vormen van of toegang bieden tot nieuwe netwerken (DO6). Ook in de AEF evaluatie en in de Kamerbrief uit 2023 komt dit gegeven vaker terug (DO1, DO3). Een publicatie over experimenteel bestuur stelt dat de netwerkvorming bijdraagt aan het oplossen van complexe maatschappelijke problemen:

“City Deals creëren een nieuwe verhouding tussen overheidslagen: in de deals voeren gemeentes hun eigen beleid, maar zoeken ze ook samenwerking met elkaar, met maatschappelijke partners en met andere overheidslagen. Stedelijke opgaven spelen immers in alle steden, en overall lopen steden tegen vergelijkbare problemen aan: door samen op te trekken zijn partners in staat om van elkaar te leren, en gezamenlijke problemen op te lossen.” – Potjer (2019, p. 73)

De geïnterviewde die als onderzoeker verbonden is aan Agenda Stad noemt dat de netwerkvorming voor het oplossen van complexe problemen eigenlijk het kernelement van City Deals is (GO2). In de focusgroep met Dealmakers komt nog een ander voordeel van dit netwerk voorbij:

“Ik hoor bijvoorbeeld bij de City Deal Dynamische Binnensteden dat veel deelnemers in hun eigen organisatie koploper zijn op het onderwerp. Dat voelt soms alsof ze er alleen voor staan. [In de City Deal] vinden ze een vriendengroep. Een veilige omgeving waarin ze kunnen uitspreken waar ze allemaal tegenaan lopen. En ze krijgen hulp van elkaar: een *peer-to-peer* groep. Dat ontstaat in alle City Deals die goed lopen.” – Dealmaker Agenda Stad

4.5. Mate van politiek succes

In deze paragraaf komt de mate van politiek succes aanbod, aan de hand van de volgende elementen uit de politieke dimensie: associatie met de City Deal verbetert reputatie, mogelijkheid tot belangenbehartiging, maatschappelijke steun, politieke steun, weerstand en politieke desinteresse.

4.5.1. City Deal Zicht op Ondernijning

Gemiddeld genomen geven de geïnterviewden de politieke dimensie van Zicht op Ondernijning een 7,1. Er bestaan grote verschillen tussen de rapportcijfers, zoals te zien is in figuur 5.4. Hieronder worden de verschillende indicatoren binnen de politieke dimensie uiteengezet.

Associatie verbetert reputatie

Van de geïnterviewden van de City Deal Zicht op Ondernijning benoemt de geïnterviewde van het Ministerie van J&V als enige hoe associatie met de Deal de reputatie verbetert. Hij geeft een hoog rapportcijfer voor de politieke dimensie van de City Deal aangezien er “een wachtrij aan gemeentes wilden meedoen, vanaf het moment dat de eerste resultaten er waren” (GZ7). De City Deal moest op een gegeven moment gemeentes weigeren om toe te treden tot het convenant omdat ze het qua capaciteit niet aan konden. Dit is voor deze geïnterviewde het bewijs dat het ‘politiek op de rit stond’.

Belangenbehartiging

Twee van de negen geïnterviewden benoemen expliciet hoe de deelnemers van de City Deal hun belangen hebben kunnen behartigen in het coalitie overleg van de Deal (GZ4, GZ1). Zo noemt de geïnterviewde van de gemeente Amsterdam dat er veel ruimte is voor input vanuit de gemeentes, ook voor kritiek (GZ1).

Maatschappelijke steun

Drie geïnterviewden benadrukken ook de maatschappelijke steun voor het Zicht op Ondernijning dashboard (GZ4, GZ5, GZ9). Zo geeft de representant van het CBS aan dat het dashboard in de maatschappij veel wordt gebruikt: door gemeentes, de media, de douane, de politie, het openbaar ministerie en het ministerie van J&V (GZ9). Voor deze geïnterviewde laat dit zien dat er maatschappelijk veel draagvlak bestaat voor de City Deal. De opdrachtgever is het eens met de geïnterviewde van het CBS op dit punt. Dezelfde opdrachtgever heeft echter ook behoorlijk wat gesprekken gevoerd met organisaties die zich inzetten voor privacy rechten (GZ5). Deze groep uit de maatschappij uitte kritiek op de Deal.

Politiek bestuurlijke steun

Vijf van de negen geïnterviewden zijn overwegend positief over het politieke succes van de Deal, omdat ze het gevoel hebben dat de Deal politiek bestuurlijke steun geniet. De projectleider reflecteert:

“Ik praat veel met burgemeesters en ik hoor van hen dat ze het [dashboard] super interessant vinden. (...) En [op Rijksniveau] is de steun voortdurend aanwezig. Er zijn presentaties gehouden voor de minister [van BZK en J&V] destijds. Ze vinden het zeer interessant dat het bestaat, dat het kan, dat het zo werkt. Ze zijn allemaal best wel onder de indruk. En dat geldt ook voor de huidige ministers.” – Projectleider City Deal Zicht op Ondernijning

De geïnterviewde uit Amsterdam geeft aan dat hun bestuurders allemaal erg tevreden zijn over Zicht op Ondernijning en dat de toenmalige burgemeester “bijna blind” het convenant tekende, omdat hij het onderwerp zo belangrijk achtte (GZ1). De Dealmaker en de representant van het CBS spreken tevens over veel bestuurlijk commitment (GZ8, GZ9).

De opdrachtgever stelt hiernaast dat een aantal burgemeesters deze Deal echt hebben omarmd omdat zij ondernijning tegengaan zien als een prioriteit (GZ5). In het interview geeft hij aan dat het idee voor de City Deal ook uit de politieke hoek kwam, namelijk de toenmalige minister Blok (GZ5). Echter, de politieke steun heeft door de verschillende politieke wisselingen wel gefluctueerd volgens de opdrachtgever:

“[Minister Blok] was hier groot voorstander van. Maar die was waarnemer van minister Plasterk. Dus op een gegeven moment kwam Plasterk weer terug. Hij [had minder met dit onderwerp]. En toen hadden we verkiezingen en kregen we weer een nieuwe minister. Dus het heeft wel gefluctueerd. En nu, ik denk sinds begin vorig jaar, toen ook het ministerie van J&V hier met structurele middelen echt ja tegen heeft gezegd, is de politieke betrokkenheid weer heel goed.” – Opdrachtgever City Deal Zicht op Ondernijning

Weerstand

Ook de geïnterviewde van de gemeente Den Haag merkt dat de politiek bestuurlijke steun afhangt van de bestuurder (GZ2). In Den Haag zijn er in de afgelopen vijf jaar namelijk drie burgemeesters geweest. Deze snelle bestuurderswisselingen hebben volgens hem een negatieve invloed op het draagvlak voor Zicht op Ondernijning binnen de gemeente. Hij stelt tevens dat de gemeente soms zelfs ‘last’ heeft van de City Deal:

“Al snel wordt [door de raad] de koppeling gelegd met spannende algoritmes en de Toeslagenaffaire. (...) Dus ik moet meerdere keren uitleggen dat er geen opsporing, handhaving of profilering in zit. Maar het lukt de raadsleden niet altijd om die nuance vast te houden. (...) Daarnaast is dat dashboard openbaar. Wij als grote stad staan er logischerwijs slecht voor als je de landelijke *rankings* bekijkt. Daar krijgen we raadvragen over. Daar is wel een goed antwoord op te geven hoor, maar politiek gezien wordt er zeker niet gezegd van ‘nou [deze City Deal] is de sleutel tot succes!’.” – Medewerker van de gemeente Den Haag

Uiteindelijk spreken vier van de negen geïnterviewden over een bepaalde mate van weerstand vanuit hun organisatie of de politiek, met name bij de aanvang van de City Deal. De geïnterviewde die nu vanuit BZK verantwoordelijk is voor de structurele borging van Zicht op Ondernijning, was bij de aanvang van de City Deal betrokken als leidinggevende van de afdeling. Hij vertelt hoe hij de City Deal heeft moeten verdedigen “tegen de stroom in”, aangezien het idee binnen de ministeries nog niet zo populair was in de begindagen (GZ6).

Politieke desinteresse

Vier van de negen geïnterviewden geven in het interview aan dat de politiek relatief ongeïnteresseerd is in de bezigheden van de City Deal. Zo zijn er geen Kamervragen gesteld naar aanleiding van de rapportages naar de Tweede Kamer (GZ3, GZ6, GZ9). Overigens verbindt de ene geïnterviewde daar de conclusie aan dat geen geluid positief is (GZ9), terwijl de andere twee geïnterviewden dat als iets negatiefs zien (GZ3, GZ6). De opdrachtgever stelt dat de City Deal “heel lang een beetje onzichtbaar is geweest.” (Opdrachtgever City Deal Zicht op Ondernijning). Hoewel de projectleider positief is over de politieke steun vanuit de minister van J&V destijds, ervaart de geïnterviewde vanuit het ministerie van J&V zelf dat anders:

“En wij vanuit Justitie... Ja, omdat [BZK] en niet wij de eerste viool speelden, kan ik me niet herinneren dat dit nou heel erg op het netvlies heeft gestaan van de minister [van J&V destijds]. Terwijl hij de eerste verantwoordelijke in het kabinet was voor de bestrijding van ondernijning.” – Oud medewerker van het Ministerie van J&V

4.5.2. City Deal Inclusieve Stad

Het gemiddelde rapportcijfer van de geïnterviewden van de City Deal Inclusieve Stad voor de politieke dimensie is een 7. Zeer vergelijkbaar met het rapportcijfer van de City Deal Zicht op Ondernijning dus. De rapportcijfers lopen wat minder uiteen dan bij Zicht op Ondernijning, hoewel er nog steeds significante verschillen zijn - zoals te zien in figuur 4.5.

Associatie verbetert reputatie

Twee van de zes geïnterviewden geven woorden aan hoe de associatie met de City Deal de reputatie van de deelnemers verbeterde. Zo vertelt de medewerker van de gemeente Utrecht het volgende:

“Uiteindelijk zijn we als voorloper gemeentes alle vijf wel op de kaart gekomen op dit gebied. We kregen bijvoorbeeld heel veel verzoeken van mensen die langs wilden komen om te kijken hoe we dat doen. [De landelijke projectleider] en ik hebben veel opgetreden op allerlei conferenties.” – Medewerker van de gemeente Utrecht

De City Deal verbeterde tevens de reputatie van de schuldeisende organisaties die actief meededen (GI6). Zo kreeg de schuldeisende organisatie van de geïnterviewde voorheen veel kritiek omdat zij in feite de boeman zijn die schuld eisen van veelal kwetsbare personen in de samenleving. Doordat ze als organisatie meededen aan de Deal, stonden ze opeens midden in de maatschappij (GI6). Dit hielp met de beeldvorming.

Belangenbehartiging

Alle zes de geïnterviewden van Inclusieve Stad zijn tevreden over de samenwerking in de City Deal en hoe zij daarbinnen hun belangen hebben kunnen behartigen. Zo was er ruimte voor verschil in aanpak tussen de steden, afhankelijk van lokale ambities. Twee geïnterviewden en het evaluatierapport benadrukken dat de samenwerking een niet-hiërarchische karakter had, met daarbinnen ruimte voor ieders ideeën en belangen (DI2, GI3, GI5).

De geïnterviewde van de schuldeisende organisatie geeft aanvullend aan dat de projectleider een goede rol speelde hierin: “Hij was goed in het belangenspel. Hij had respect voor ieders belang, maar kon het als geen ander bij elkaar brengen elke keer het doel voor ogen houden.” (Oud medewerker van een schuldeisende overheidsorganisatie).

De gemeentes hebben in deze Deal ook expliciet de belangen kunnen behartigen van de uitvoering van het sociaal domein richting het Rijk. Een goed voorbeeld hiervan is de Rode Knop. De symbolische rode knop stuurt lastige casussen op gemeentelijk niveau door naar het Rijk (DO9). Door de rode knop in te drukken, kunnen gemeentes knelpunten doorsturen waar men op lokaal niveau niet uitkomt. Het Rijk zoekt vervolgens een passende oplossing. In de praktijk is gebleken dat voor veel gevallen een oplossing mogelijk was binnen de bestaande kaders. Desalniettemin, de Rode Knop symboliseert de directe lijn voor belangenbehartiging van gemeentes in het sociaal domein richting het Rijk.

Maatschappelijke steun

Het evaluatierapport beschrijft hoe maatschappelijke partners de City Deal steunden: “Het gedachtegoed wordt omarmd door afdelingen Werk en Inkomen, maar ook door woningcorporaties, de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Centraal Administratie Kantoor (CAK).” (Meere, Toorn Handi & Wilderink, 2018, p. 16). De geïnterviewde van de gemeente Utrecht vult aan hoe ook zorgverzekeraars en uitvoeringsorganisaties zoals het CJB en DUO de Deal hebben gesteund (GI2). De geïnterviewde van een van de uitvoeringsorganisaties van schuldenbeleid geeft aan hoe er een manifestgroep bestaat waarin meerdere uitvoeringsorganisaties deelnemen. In dat netwerk bestond veel steun voor de City Deal volgens haar (GI6).

De geïnterviewde van de gemeente Leeuwarden geeft aan hoe ook de uitvoeringsorganisaties in het sociaal domein de Deal nadrukkelijk steunden (GI1). Het evaluatierapport benadrukt tevens hun betrokkenheid en tevredenheid (DI2). Opvallend is dat de projectleider juist veel weerstand ervaarde vanuit de vereniging voor sociaal werkers (GI4). Hij stelt dat de meeste weerstand vanuit deze groep mensen kwam en dat het helaas niet gelukt is om hun houding te veranderen.

Naast de maatschappelijke organisaties spreken de cliënten die mee hebben gedaan aan de maatwerkexperimenten erg waardeerend over de City Deal aanpak en uitkomsten (DI2). Er bestond dus veel steun vanuit deze groep burgers uit de samenleving.

Politiek bestuurlijke steun

Alle drie de geïnterviewden van de gemeentes geven in de interviews aan hoe de gemeentelijke politiek de City Deal steunden (GI1, GI2, GI3). De representant van de gemeente Leeuwarden benadrukt hoe haar wethouder destijds “helemaal voorstander” was van de Deal: “De bewoner centraal stellen, slimmere oplossingen bedenken... Het sloot naadloos aan bij waar hij naartoe wilde.” (Medewerker van de gemeente Leeuwarden). De medewerker van de gemeente Utrecht beschrijft hoe “onze politiek dit altijd prachtig vindt” en hoe de gemeenteraad zelfs met een initiatiefvoorstel kwam dat voortborduurde op de City Deal (GI2). Dezelfde geïnterviewde voelde zich erg gesteund door het managementteam binnen haar gemeente (GI2). Het evaluatierapport van Inclusieve Stad spreekt tevens positief over de politieke steun die de Deal genoot bij de ministeries:

“In het rapport *Doen wat nodig is* (2016) constateert de City Deal dat wet- en regelgeving knelt. De omstandigheden van de City Deal Inclusieve Stad waren gunstig voor deze toch stevige boodschap. De hele sfeer was positief: niet moeilijk doen en willen leren. Ook politiek waren de ministeries bereid mee te denken. Zo is de City Deal in meerdere kamerbrieven positief aangehaald.” – Meere, Toorn Handi & Wilderink (2018, p. 14)

Vier van de zes geïnterviewden beamen dat de Deal inderdaad op politiek niveau bij de ministeries op steun kon rekenen. De projectleider stelt hoe bijvoorbeeld de toenmalige

staatssecretaris van VWS de City Deal volledig steunde (GI4). De geïnterviewde van de schuldeisende overheidsorganisatie herinnert zich nog hoe de toenmalige staatssecretaris van SZW een werkbezoek bracht aan de pilots van hun organisatie (GI6). Ook de representant van hetzelfde ministerie herinnert zich hoe de staatssecretaris lovend sprak over de City Deal bij het afsluitende congres (GI5).

Weerstand

De geïnterviewde van SZW geeft echter aan dat zij deze steun vanuit het ministerie zeker niet altijd heeft ervaren (GI5). Zo stond de staatssecretaris van SZW aan het begin niet te springen om deze Deal. De geïnterviewde vertelt dat de staatssecretaris het prima vond als ze er aan mee deden, maar dat ze er “geen last van moest hebben”. De geïnterviewde gaat verder in op de weerstand die ze ervaarde aan het begin van de Deal:

“Toen we begonnen was er een behoorlijke aversie [bij de ministeries]. Ik wilde dit wel graag, maar deelname was niet echt gewenst. Men vond toen dat we van beleid zijn. (...) [Het Rijk] zat altijd aan het stuur en nu zaten ze ineens op de achterbank en de gemeente aan het stuur. Dat vond men aanvankelijk heel onveilig. De tijden zijn zo veranderd sindsdien.” – medewerker van het Ministerie van SZW

Twee van de zes geïnterviewden geven aan hoe de geïnterviewde van SZW een hele belangrijke rol heeft gespeeld in de City Deal door haar inzet binnen haar ministerie (GI2, GI4). De projectleider stelt dat zij bij het ministerie ongelofelijk veel gedaan heeft om het gedachtegoed van de City Deal over te brengen. Hij realiseert zich dat zij het daar intern ook lastig had (GI4). De geïnterviewde van SZW geeft zelf aan dat ze zichzelf in eerste instantie niet populair heeft gemaakt binnen haar ministerie door deel te nemen aan de City Deal:

“Mijn toenmalige afdelingshoofd zei tegen me aan het begin: ‘Als je dit soort dingen graag wil doen, dan moet je misschien wel weg bij Sociale Zaken. Dat past niet in ons departement.’ Toen heb ik gezegd: ‘Het feit dat jij dit nu zegt, dat zegt voor mij maar één ding en dat is dat ik hier moet blijven en dat ik dit juist hier moet doen.’ Vervolgens was dat ook prima. Maar ja, dat was wel hoe het van start ging.” – Medewerker van het Ministerie van SZW

Hiernaast was de Belastingdienst zeer terughoudend om mee te doen aan de City Deal (DI2, GI2, GI4). Als de projectleider er op terugkijkt, dan vindt hij dit tekenend aangezien het Toeslagenschandaal toen volop in werking was (GI4). Ook de geïnterviewde van de gemeente Utrecht benoemt in het interview hoe de City Deal eigenlijk een soort vooraankondiger was van de Toeslagenaffaire (GI2).

Politieke desinteresse

De meeste geïnterviewden zijn het erover eens dat de City Deal steun genoot van verschillende Rijksniveaus en partners. Toch geven opvallend genoeg vier van de zes geïnterviewden aan dat de politiek relatief ongeïnteresseerd was. Of zoals de projectleider stelt: “Politiek waren we volstrekt oninteressant. Ministers en wethouders tolereerden het, vonden het leuk, maar het was niet van belang.” (Projectleider City Deal Inclusieve Stad).

Ook de geïnterviewde van de gemeente Zaanstad geeft aan dat de City Deal nooit onderdeel is geweest van een politieke discussie, hoewel zijn wethouder er in principe wel achter stond. De representant van de gemeente Utrecht heeft dit hetzelfde ervaren in haar gemeente, aangezien de Deal geen speerpunt van het college was: “Het was geen onderwerp waar de raad over in gesprek was. Je hebt wel eens van die projecten waar je dan elk kwartaal een raadsbrief moet schrijven, maar dat was hier helemaal niet zo.” (Medewerker van de gemeente Utrecht).

4.5.3. *Mate van overkoepelend politiek succes*

Deze paragraaf beschrijft de mate van politieke succes van de gehele populatie aan City Deals aan de hand van de volgende elementen: associatie met City Deals verbetert reputatie, belangenbehartiging en (gebrek aan) politieke steun.

Associatie verbetert reputatie

Het NSOB beschrijft hoe associatie met City Deals de reputatie van ministeries en gemeentes kan verbeteren: “Het heeft uitstraling als ergens een Deal voor is. Deze symbolische waarde zorgt voor bestuurlijk commitment.” (Scherpenisse, Schulz & Twist, 2017, p. 44). Ook AEF schrijft hoe City Deals een “merk” zijn (DO1). AEF stelt dat het aansluiten bij een City Deal een zichzelf versterkende belofte kent: City Deals kunnen met oplossingen komen voor vraagstukken die anders niet van de grond komen. AEF stelt tevens dat deelnemers aan Deals daarom vanzelf legitimiteit krijgen om hun werk buiten de gebaande paden te voeren (DO1).

Daarnaast helpt het dat City Deals onder het Ministerie van BZK vallen (DO1). De link met het Rijk maakt doorgaans dat gemeentes en partners graag met City Deals geassocieerd willen worden.

Belangenbehartiging

Een van de indicatoren van de politieke dimensie is dat een groot aantal belanghebbenden het gevoel heeft dat zij hun belangen hebben kunnen behartigen via het proces en/of de resultaten van City Deals. Op dit vlak kunnen City Deals over het algemeen als succesvol worden gezien. Een City Deal creëert namelijk nieuwe verhoudingen tussen overheidslagen (DO9). Gemeentes en ministeries trekken namelijk samen op als gelijkwaardige partners voor een stedelijke opgave.

Het AEF rapport geeft een voorbeeld van hoe het netwerk van de partners van de City Deal Slimme Stad helpt in de belangenbehartiging van de deelnemers: “Vanuit het netwerk van de City Deal is er toegang tot de voorzitter van het G40 overleg, waardoor makkelijker spijkers met koppen geslagen worden.” (Scheijven & Vloedveld, 2023, p. 30).

Daarnaast hebben sommige City Deals expliciet een lobby functie van gemeentes richting het Rijk. Zo heeft de City Deal Duurzame Voedselomgeving een succesvol lobbyteam opgezet om aanbod en marketing aan te passen via wetgeving (DO1). De belangen van de steden kunnen zo worden behartigd via het netwerk van de City Deal.

(Gebrek aan) politieke steun

Het PBL rapport uit 2017 stelt dat hoewel beleidsmedewerkers op Rijksniveau enthousiast zijn over City Deals, bestuurders voorzichtiger zijn (DO6). Dit heeft ermee te maken dat bestuurders nog te weinig bekend zijn met het instrument. Het recente AEF rapport concludeert iets vergelijkbaars. AEF vindt de positie van Agenda Stad en de City Deal als instrument kwetsbaar om deze reden (DO1). Het rapport stelt dat Agenda Stad een aantal ‘huisvaders’ heeft gehad: ambassadeurs op belangrijke posities. Wisselingen van de wacht kunnen de positie van Agenda Stad echter verzwakken, omdat er geen duurzame beleidsverankering is van Agenda Stad in het Rijk (DO1).

AEF stelt eveneens dat er een gebrek aan bekendheid is bij City Deals (DO1). Ambtenaren die niet betrokken zijn bij een Deal hebben weinig gevoel bij de werkwijze. De vele successen van City Deals zijn onbekend, wat potentieel onbemind maakt.

Tegelijkertijd spreekt de huidige, inmiddels demissionaire, minister van BZK positief over de inzet van Agenda Stad met City Deals in de recente Kamerbrief van juli 2023. De Kamerbrief stelt dat Agenda Stad bijdraagt aan het versterken van beleid dat toekomstbestendig en uitvoerbaar is: “Door te investeren in samenwerking met maatschappelijke organisaties, private partijen, departementen en medeoverheden leren en ervaren we samen hoe we tot nieuwe oplossingen komen.” (Bruins Slot, 2023, p. 6).

Een manier om Agenda Stad en City Deals bekender te maken bij bestuurders en in de samenleving breed, is door de Dag van de Stad. Dit evenement trekt jaarlijkse ruim 1200 professionals en andere geïnteresseerden (DO3). Tijdens het evenement wordt kennis gedeeld en samenwerking tussen overheidslagen gestimuleerd. De oud-programmadirecteur van Agenda Stad geeft in het interview aan dat de Dag van de Stad ook een andere functie heeft. Als programma heb je volgens hem namelijk een soort minimum aan legitimatie nodig (GO1). De Dag van de Stad wordt onder andere gebruikt om aan politieke steun te winnen. Zo is een van de belangrijkste opbrengsten van de dag dat de secretaris-generaal en de minister langskomen en horen over de successen van Agenda Stad (GO1).

4.6. Mate van duurzaam succes

Deze paragraaf zet de mate van succes op de lange termijn uiteen aan de hand van verschillende indicatoren binnen de duurzaamheidsdimensie: structurele borging van de aanpak, blijven leren, succesverhalen die legitimiteit geven en een stabiele of toenemende kracht van de coalitie.

4.6.1. City Deal Zicht op Ondernijning

De geïnterviewden van Zicht op Ondernijning geven gemiddeld een 7,5 voor de beleidsduurzaamheid van de City Deal. Afgezien van een onvoldoende van de representant van de gemeente Den Haag zijn de cijfers vrij hoog. Dit heeft ermee te maken dat het samenwerkingsverband en de Zicht-op-methode structureel zijn geborgd.

Structurele borging van de aanpak

In oktober 2021 biedt de toenmalige, demissionaire minister van BZK de tweede rapportage van de City Deal Zicht op Ondernijning aan de Tweede Kamer. In het evaluatierapport staat beschreven hoe het convenant in 2021 afloopt, maar dat de coalitieleden verder willen met de samenwerking en de werkwijze (DZ2). Het rapport concludeert dat de vorming van het nieuwe kabinet een belangrijke factor is voor de voortzetting van het samenwerkingsverband en de positie van het onderwerp ondernijning. In een Kamerbrief in maart 2022 aan de Tweede Kamer geeft de huidige minister van BZK aan dat Zicht op Ondernijning structureel wordt geborgd:

“Ik wil de aanbevelingen [van de eindrapportage] overnemen en de werkwijze van Zicht op Ondernijning voortzetten en verbreden naar andere maatschappelijke vraagstukken. Denk aan vraagstukken op het gebied van leefbaarheid en veiligheid, wonen, vakantieparken en maatschappelijke onrust. Ik zet hiervoor een nader te bepalen deel van de [jaarlijkse 10 miljoen aan] structurele middelen [voor ondernijning] in, [voor een periode van 10 jaar].” – Bruins Slot (2022, p. 2)

In november 2022 kreeg de geïnterviewde van het Ministerie van BZK de opdracht van de ministeries van BZK en J&V om de methode en de samenwerking in de praktijk te borgen

(GZ6). Op het moment van het interview was net duidelijk dat het programma zou gaan landen bij het Ministerie van BZK.

Deze borging van de werkwijze van Zicht op Ondernijning is dan ook de reden dat acht van de negen respondenten positief spreken over de beleidsduurzaamheid van de City Deal. Het samenwerkingsverband en het dashboard zijn niet gestopt na het eindigen van het convenant en worden nu geborgd in de structuur van het Ministerie van BZK. Dit getuigt van succes wat betreft de duurzaamheidsevaluatie.

Er is desalniettemin ook een tegengeluid te horen van één geïnterviewde, de representant van de gemeente Den Haag. Hij geeft een 5 als rapportcijfer voor de duurzaamheidsdimensie, vanuit het perspectief van zijn gemeente geredeneerd. Hij geeft een significant lager cijfer dan de andere geïnterviewden:

“De duurzaamheid is zeer kwetsbaar in de zin van dat er nu een programmamanager [bij de gemeente Den Haag] is die het belangrijk vindt. Maar als ik morgen onder een trein verdwijn en er moet iemand anders geregeld worden, dan weet ik niet of men zegt dat we er dan [een nieuw iemand] op zetten.” – Medewerker van de gemeente Den Haag

De geïnterviewde noemt als reden dat er veel krapte is op de onderzoeksafdeling van de gemeente Den Haag.

Blijven leren

Al met al benoemen vier geïnterviewden specifiek dat ze vinden dat Zicht Op Ondernijning steeds bezig is met blijven leren en verbeteren. Het tweede evaluatierapport van Zicht Op Ondernijning beaamt hoe de City Deal continu bezig is met verbeteren. Aangezien het samen datagedreven werken voor alle betrokkenen nieuw is, zijn er al doende binnen de samenwerking regelmatig verbeteringen doorgevoerd (DZ2). De minister van BZK stelt in een Kamerbrief dat Zicht op Ondernijning gaat doorontwikkelen (DZ3). Zo wordt verkend met Regionale Informatie- en Expertise Centra, provincies en private partijen hoe de resultaten van de datagedreven aanpak beter kunnen worden ingezet voor preventieve maatregelen. De projectleider en de geïnterviewde vanuit BZK benadrukken dit leerpunt voor de toekomst (GZ4, GZ6).

De geïnterviewde verantwoordelijk voor de borging stelt in het interview dat dit leerpunt onderdeel is van vijf punten waarop Zicht op Ondernijning gaat doorontwikkelen: bewustwording vergroten op het gebied van ondernijning, versterking van de informatiepositie van bestuurders, verbeteren van het handelingsperspectief voor gemeentes, het organiseren van kennis en expertise en het organiseren van adequate monitoring en rapportage (GZ6). Daarnaast wordt verkend hoe de Zicht-op-methode verbreed kan worden naar andere thema's zoals zorgfraude, cybercrime en armoede (DZ2, DZ3, GZ6). Verder wil de BZK medewerker verantwoordelijk voor de borging een behoefteonderzoek doen onder burgemeesters om te zorgen dat Zicht op Ondernijning nog meer aansluit op de vraag van gemeentes.

De landsadvocaat bracht in februari 2023 een advies uit over verantwoord datagebruik bij Zicht op Ondernijning (DZ5). Advocatenkantoor Pels Rijcken geeft hierin een technisch, juridisch en ethisch advies. Samenvattend wordt geadviseerd om tot een nieuwe samenwerkingsovereenkomst te komen, tot een ethische discussie te komen bij de start van het prioriteren van onderzoeksvragen en om deelnemende gemeentes een verwerkersverklaring te laten tekenen (DZ5). De projectleider vertelt in het interview dat de projectorganisatie van plan

is om alle adviezen van Pels Rijcken op te volgen (GZ4). Dezelfde projectleider geeft woorden aan hoe ze steeds bezig zullen blijven met het vernieuwen van het dashboard:

“Als je niet vernieuwt, dan krijg je een soort afvlakking. Dus je moet altijd openstaan voor nieuwe vragen. Om die reden hebben we ook gezegd dat we naar een soort van 80-20 regel gaan: 20% van de tijd zijn we aan het automatiseren en actualiseren. (...) En 80% van de tijd blijft zitten in verdiepvragen en nieuwe vragen. Zo blijven we evalueren en blijven we altijd bij met maatschappelijke ontwikkelingen.” – Projectleider City Deal Zicht op Ondernijning

De projectleider en de opdrachtgever zijn van mening dat Zicht op Ondernijning door het vraag gestuurd werken toekomstbestendig blijft (DZ4, DZ5).

Succesverhalen die legitimiteit geven

In vier interviews en twee documentanalyses komt terug hoe succesverhalen over Zicht op Ondernijning de City Deal legitimiteit geven. Het tweede evaluatierapport beschrijft hoe Zicht op Ondernijning genomineerd is voor de *Computable Awards* in 2020, op de longlist stond voor de verkiezingen van Beste Overheidsinnovatie van 2021 en op de shortlist van de *European Public Sector Award 2021* (DZ2). De representant van de gemeente Amsterdam geeft in het interview aan dat deze nominaties hielpen met de bekendheid van Zicht op Ondernijning. Het rapport stelt aanvullend dat de werkwijze van de City Deal interesse wekte bij diverse publieke partners, wat heeft geleid tot verschillende samenwerkingen en spin-offs (DZ2). Los van nominaties voor prijzen vertelt de opdrachtgever hoe RTL Nieuws een rol heeft gespeeld in het verspreiden van succesverhalen:

“Ik denk dat het pas echt het grote publiek is gaan bereiken toen RTL Nieuws dit heeft opgepakt. Een journalist heeft [een jaar geleden] contact met ons opgenomen. We dachten toen dat dit ons zou helpen om er bekendheid aan te geven, dus hebben we de journalist geholpen met het gebruik van het dashboard. (...) Dat heeft er toegeleid dat het op grote schaal bekend is geworden.” – Opdrachtgever City Deal Zicht op Ondernijning

De geïnterviewde van het ministerie van J&V ging in 2020 met pensioen en vertrok daarom bij de City Deal. Hij geeft aan hoe de City Deal in die tijd aan legitimiteit won: “Inmiddels [had de City Deal] een zekere reputatie ontwikkeld. Dat kan je afmeten aan het feit dat gemeentes in relatief grote getalen aanklopten om deel te nemen.” (Oud medewerker van het Ministerie van J&V). De geïnterviewde van de gemeente Amsterdam herkent dit en legt uit hoe hij wordt “gebombardeerd op LinkedIn” met vragen of hij meer over het project kan vertellen (GZ1). De geïnterviewde van het CBS geeft aan hoe er ook “kapers op de kust” komen, wanneer je successen boekt. Zo wilde de VNG opeens graag een rol spelen (GZ9).

Stabiele of toenemende kracht van coalitie

De succesverhalen over Zicht op Ondernijning hebben er voor gezorgd dat de coalitie van voorstanders van de City Deal groeit. Zo beschreef de geïnterviewde van het J&V al hoe er een “wachtrij” aan gemeentes begon te vormen die mee wilden doen met het samenwerkingsverband (GZ7). In totaal benoemen vijf van de negen geïnterviewden de toegenomen kracht van de coalitie van Zicht op Ondernijning. De opdrachtgever vanuit BZK zegt daar het volgende over:

“Je noemt alle partners van het convenant de ‘coalition of the willing’. Dat waren oorspronkelijk de zeventien ondertekenaars van het convenant en later zijn er een stuk of zes, zeven gemeentes aan toegevoegd. Dus die groep werd steeds groter. Maar het gelukkige was wel, als er een partij toetrad, dan was het op het hoogste bestuurlijke niveau van die organisatie bekrachtigd. (...) Dus er was dan wel goed commitment om erbij te komen.” – Opdrachtgever vanuit BZK

4.6.2. City Deal Inclusieve Stad

De beleidsduurzaamheid van Inclusieve Stad krijgt van de geïnterviewden een erg hoog cijfer, gemiddeld een 8,3. De City Deal Inclusieve Stad is gestopt in 2018, maar voortgezet in een nieuwe City Deal. Daarnaast spreken meerdere geïnterviewden over een beweging die in gang is gezet door de Deal en is veel beleid zowel landelijk als gemeentelijk structureel geworden.

Structurele borging van de aanpak

Alle geïnterviewden zijn vrij tot zeer positief over de structurele borging van de aanpak. Zo geeft de geïnterviewd van het Ministerie van SZW een 9 als rapportcijfer voor de duurzaamheid:

“We zijn nu bezig met het vervolg, de City Deal Eenvoudig Maatwerk. Die is al twee keer verlengd en moet nu echt stoppen. Maar de aanpak wordt nu duurzaam geïntegreerd in het landelijke Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens. Dat wordt echt volledig regulier [beleid].” – Medewerker van het Ministerie van SZW

De maatwerkaanpak die voortkomt uit de City Deal Inclusieve Stad zal dus landelijk geborgd worden. De geïnterviewde van de schuldeisende organisatie geeft een ander voorbeeld van landelijke wetgeving die is aangepast, mede dankzij de City Deal:

“Een voorbeeld vanuit onze organisatie is dat als je een verkeersovertreding had, je deze niet in termijnen kon betalen. Dat was wettelijk niet toegestaan. Dat is wettelijk aangepast. En of je dat nu helemaal kunt koppelen aan de City deal, dat is misschien niet helemaal fair. Maar ik denk wel dat de City Deal die beweging heeft gebracht.” – Oud medewerker van een schuldeisende organisatie

Daarnaast heeft de City Deal ook gemeentelijk beleid structureel veranderd (DI1, DG1, DG2). De geïnterviewde uit de gemeente Leeuwarden vertelt hoe er een maatwerkteam is opgestart na de City Deal, die nog steeds actief is (DG1). De representant van de gemeente Utrecht vertelt trots over hoe de aanpak in Utrecht nog steeds successen boekt:

“Ik ben trots op de manier waarop [de aanpak] nog steeds draait. Afgelopen week kwamen er weer hele mooie voorbeelden naar voren waar met relatief weinig inspanning mensen echt uit de goot geraapt zijn. Ik ben het meest trots op de hoeveelheid huisouders die geholpen zijn en op het feit dat waar we daar van onderop heel kleinschalig mee zijn begonnen en dat het nu zo grootschalig doorgaat.” – Medewerker van de gemeente Utrecht

Zoals reeds beschreven in 5.3.2, zijn vijf van de zes geïnterviewden van mening dat de City Deal ‘een beweging’ tot stand heeft gebracht in het anders nadenken over de cliënt en de waarde van maatwerk. Zo vertelt de geïnterviewde van de schuldeisende organisatie hoe niet alle pilots zijn geborgd, maar dat de gedachtegang erachter wel goed is beklijft binnen de organisatie (GI6).

Blijven leren

De opgave van de City Deal Inclusieve Stad wordt vervolgd in de City Deal Eenvoudig Maatwerk. Het evaluatierapport concludeert dat de vorm van samenwerking met verschillende gemeentes en ministeries vruchtbaar is en gezien de problematiek noodzakelijk (DI2). De escalatiemogelijkheid naar landelijk niveau blijft van belang. Daarnaast stelt het evaluatierapport dat het ‘maatwerk denken’ bij meer landelijke schuldeisende organisaties geïntroduceerd en uitgebouwd moet worden (DI2). Daarom wordt de lerende praktijk van Inclusieve Stad verder benut in de City Deal Eenvoudig Maatwerk. Acht gemeentes, vier

ministeries en acht maatschappelijke organisaties doen mee aan het vervolg op de City Deal. De partners komen grotendeels overeen met de partners van Inclusieve Stad. Ook de doelen komen overeen:

“Eenvoudig Maatwerk trekt de leerervaringen door die zijn opgedaan bij de City Deal Inclusieve Stad van Agenda Stad. Met onder andere als doel om de wijkteams meer handelingsruimte te geven, kostenbewuster te laten handelen, te laten doen wat nodig is en de sociaal werkers te professionaliseren.”
– City Deal Eenvoudig Maatwerk (2020, p. 3)

In Eenvoudig Maatwerk gaan de gemeentes door met experimenteren met maatwerk in het sociaal domein, waarbij iedere gemeente een ander experiment doet. Dit laat zien dat de coalitie van Inclusieve Stad bezig blijft met leren en ontwikkelen. Twee van de geïnterviewden spreken zich expliciet positief uit over de voortzetting in een nieuwe City Deal (GI3, GI5). ZS). De projectleider van Inclusieve Stad is echter kritisch over het feit dat er een nieuwe Deal is gekomen: “Eigenlijk is Eenvoudig Maatwerk gewoon klassiek beleid geworden. Gewoon een project, één van de honderden. Dus ik mis de beweging en de gedrevenheid [die we wel hadden bij Inclusieve Stad.” (Projectleider City Deal Inclusieve Stad).

Succesverhalen die legitimiteit geven

Twee van de zes geïnterviewden benoemen hoe succesverhalen over de City Deal hun aanpak meer legitimiteit gaven (GI2, GI4). Zo geeft de representant van de gemeente Utrecht aan hoe Utrecht als voorloper gemeente heel veel verzoeken kreeg om iets te vertellen over hun aanpak (GI2). De projectleider vertelt hoe de steun voor de City Deal groeide, naarmate de successen van de aanpak bekend werden: “Dat noem ik een beetje de marketing van het project. Op een gegeven moment kregen we meer succes met het agenderen en aandacht krijgen [voor onze City Deal] in de media en ook lokaal. Dan haakt men wel aan.” (Projectleider City Deal Inclusieve Stad).

Stabiele of toenemende kracht van coalitie

In tegenstelling tot Zicht op Ondernijning zijn er bij Inclusieve Stad geen steden bij gekomen, naarmate de Deal vorderde. Wel heeft de City Deal Eenvoudig Maatwerk, het vervolg op Inclusieve Stad, het aantal deelnemende steden uitgebreid van vijf naar acht. Verder is hierboven al beschreven hoe succesverhalen over de Deal maakten dat de Deal binnen en buiten overheidsland meer steun genoot.

4.6.3. Mate van overkoepelend duurzaam succes

De mate van duurzaam succes van de gehele populatie aan City Deals en het programma van Agenda Stad wordt in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk belicht. De overkoepelende bronnen geven woorden aan de structurele borging, het leervermogen van City Deals en de succesverhalen die legitimiteit geven.

Structurele borging van de aanpak

Er zijn verschillende voorbeelden te noemen van City Deals waarbij de aanpak heeft geleid tot structurele borging in beleid, zoals bij de City Deals Zicht op Ondernijning en Inclusieve Stad. Zo benoemt de AEF midterm review hoe de City Deal Ruimte voor Lopen voor elkaar heeft gekregen dat lopen een expliciete plaats heeft gekregen in de mobiliteitsvisie van het Rijk (DO1). Toch concludeert AEF dat City Deals vooral veel nieuw beleid binnen gemeentes produceren, maar dat het minder makkelijk is om dit te vertalen naar algemeen beleid (DO1). Verder zegt AEF het volgende over de landelijke borging van resultaten:

“Voor wat betreft landelijk beleid verschilt ook de wijze waarop wordt bijgedragen aan nieuwe wetsvoorstellen of beleidsdocumenten. Het is, gezien de verschillen in focus per City Deal, ook niet altijd duidelijk of bijvoorbeeld bijdragen aan wetsvoorstellen een resultaat is waarop gemikt moet worden.” – Scheijven & Vloedveld (2023, p. 17)

Naast het produceren van beleid, concludeert het AEF rapport dat City Deals adaptief zijn: “De City Deal blijkt niet star en kan zich aanpassen aan veranderende omstandigheden.” (Scheijven & Vloedveld, 2023, p. 42). Tegelijkertijd concludeert AEF in de midterm review dat de borging van Agenda Stad en de City Deals kwetsbaar zijn op de lange termijn (DO1). De reden hiervoor is dat de financiering van het programma niet meerjarig hard is vastgelegd in de Rijksbegroting. De onderzoekers van AEF zeggen daar het volgende over:

“Dat maakt dat tijdens de vorming van nieuwe coalities (na verkiezingen) het instrument City Deal en/of de bijbehorende financiering relatief eenvoudig kan worden verminderd of zelfs geschrapt. (...) Hetzelfde geldt voor het instrument City Deal. Hoewel het instrument inmiddels 8 jaar bestaat, is het niet zomaar vanzelfsprekend dat de wijze van beleidsvorming op deze manier duurzaam is geborgd. Ook de borging van Agenda stad binnen BZK komt in gesprekken als kwetsbaar naar voren. (...) Van echte verankering is geen sprake.” – Scheijven & Vloedveld (2023, p. 7)

Tijdens een bespreking van het AEF rapport bij het Agenda Stad team wordt bovenstaand grotendeels probleem erkend (persoonlijke communicatie, 30 mei 2023). Sommige Dealmakers zijn echter van mening dat de kracht van City Deals ook ligt in het innovatieve, het flexibele, het tijdelijke en het ‘calimero-effect’. Juist hier doen ze hun voordeel mee: ze kunnen nieuwe dingen uitproberen en zijn ‘aaibaar’. Dit zou kunnen schuren met de verankering van het programma. Toch wordt overwegend erkend dat het een probleem kan betekenen voor de toekomst van Agenda Stad en de City Deals. Daarom worden er tijdens de bespreking afspraken gemaakt over wie vervolgstappen gaat nemen om de borging beter te regelen (persoonlijke communicatie, 30 mei 2023).

Blijven leren

Het is niet ongebruikelijk dat het gedachtegoed van City Deals wordt voortgezet of doorontwikkeld in nieuwe Deals. Zo beschrijft een publicatie over de kunst van Deal maken hoe City Deals blijven leren hierdoor:

“Afronden gaat niet alleen over het laten landen van resultaten. Vernieuwing houdt immers nooit op, en ook het einde van een City Deal kan het begin zijn van iets nieuws. De City Deal Klimaatadaptatie sloot vier jaar samenwerken af met een slotconferentie en een ritueel: op alle acties van de Deal werden de stokjes letterlijk doorgegeven. (...) Er startte zelfs een nieuwe Deal: de City Deal Openbare ruimte. Op deze wijze ontstaan er uit een City Deal dus allerlei nieuwe spin-offs.” – Potjer (2021, p. 33)

De evaluatie van het PBL uit 2017 adviseert Agenda Stad om een Community of Practice (CoP) op te zetten om het leren tussen City Deals te stimuleren (DO6). Het PBL vindt namelijk dat het leren in en tussen City Deals niet altijd even goed tot stand komt en dat het Rijk een actievere rol zou moeten spelen in het verzamelen van *best practices* om kennisdeling te bevorderen (DO6). Agenda Stad heeft dit advies opgevolgd. De NSOB publicatie over ‘leren institutionaliseren’ bij City Deals beschrijft hoe er bijvoorbeeld een zogeheten *fuck-up session* wordt gehouden tijdens een Community of Practice, waarbij bespreekbaar gemaakt wordt wat er misgaat in een samenwerking. Dit bevordert het leren van fouten binnen en tussen Deals (DO5). De NSOB beschrijft de CoP als een belangrijk vehikel voor leren in netwerkverband. AEF concludeert tegelijkertijd dat er nog de nodige verbetering mogelijk is in het leren tussen Deals: “Agenda Stad zet in op het onderling leren tussen City Deals door onder andere de

organisatie van Community of Practice bijeenkomsten. Toch blijkt dat City Deals nog weinig leren van innovaties in andere Deals.” (Scheijven & Vloedveld, 2023, p. 9).

Community of Practice

Jaarlijks worden er verschillende CoP bijeenkomsten georganiseerd vanuit Agenda Stad. De CoP fungeert als de ontmoetingsplaats voor dealmakers, projectleiders en andere betrokkenen van City Deals om van elkaar te leren en de City Deal werkwijze continu door te ontwikkelen. In 2023 vinden er in totaal acht online en offline sessies plaats.

Zo worden er meerdere live themasessies georganiseerd in een kleine setting. In mei 2023 vond een CoP plaats over het thema opschaling in een kleurrijke evenementenlocatie in het centrum van Utrecht. De dag begon met onderzoekers die presentaties gaven over theorieën met betrekking tot het opschalen van beleidsinnovaties. Vervolgens lieten drie projectleiders zien hoe zij op verschillende manieren omgaan met de opschaling in hun City Deal.

Een ander onderdeel van de CoP is de ‘Koffiekar’: een digitaal, laagdrempelig bijpraat moment waarbij mensen een dilemma kunnen delen of om advies kunnen vragen. Aanvullend bestaat er ook een Signaalgroep, een online platform waarin deelnemers nieuwtjes delen over hun deal en oproepen doen voor evenementen. Zo blijft de ‘community’ op de hoogte van elkaar en kan er snel kennis uitgewisseld worden, is het idee.

Daarnaast zijn er centrale CoP bijeenkomsten met veelzijdige programma’s en inspirerende sprekers. Hiervoor worden alle betrokkenen van Deals uitgenodigd. In juni 2023 vond een dergelijke bijeenkomst plaats in Strijp-S, een creatieve broeiplaats in Eindhoven. Ontwerpkracht stond centraal: hoe kunnen ontwerpende methodes en verbeelding City Deals verder brengen? De CoP was gekoppeld aan een werkbezoek naar een living lab in de gemeente. Aanvullend gaf de projectleider van de City Deal Circulair en Conceptueel Bouwen een presentatie over hoe hij ontwerpkracht gebruikt binnen zijn City Deal. In de middag gingen deelnemers zelf aan de slag met design thinking. De variëteit tussen City Deal werd wederom benadrukt: waar het voor de ene projectleider een vanzelfsprekendheid is om ontwerpmethodes te gebruiken, is dat voor de andere projectleider een ver van je bed show.

Betrokkenen bij City Deals zijn veelal creatieve personen die goed in staat zijn buiten gebaande paden te denken en werken. Echter, ze denken vaak minder in termen van borging, procedures en planmatig werken. Tijdens de bespreking van het de midterm review van AEF in juni werd besproken hoe de CoP’s van Agenda Stad beter ingezet kunnen worden om in te spelen op deze ‘zwakte’ van projectleiders en Dealmakers. Om zo het leren van betrokkenen bij City Deals effectief te ondersteunen tijdens CoP’s.

Dit kader is gebaseerd op de volgende bronnen: Brinkhuis, Op ’t Hoog & Strik (2023), Scheijven & Vloedveld (2023) en persoonlijke communicatie en aanwezigheid gedurende de stageperiode bij Agenda Stad bij CoP bijeenkomsten en de bespreking van het AEF midterm review rapport.

Succesverhalen die legitimiteit geven

Het AEF rapport stelt dat de meeste ambtenaren van overheden in Nederland nog onbekend zijn met City Deals, ondanks de vele successen (DO1). Daarom adviseert AEF om het succes van City Deals actiever te delen: “Het [delen van successen] draagt bij aan de legitimiteit en houdbaarheid van het instrument.” (Scheijven & Vloedveld, 2023, p. 11). In 4.5.3. is reeds beschreven hoe Agenda Stad dit op programmaniveau doet door het organiseren van de Dag van de Stad.

Terug naar de onderzoeksvraag

Dit hoofdstuk heeft antwoord gegeven op de eerste deelvraag in hoeverre City Deals als interbestuurlijke werkwijze succesvol zijn. In grote lijnen zijn beide City Deals uit de casusselectie redelijk tot zeer succesvol te noemen op alle dimensies van succes, waarbij Inclusieve Stad net wat positiever uit de evaluatie komt. Tabel 4.6 geeft een gecondenseerde weergave van de uitkomsten van de City Deals uit de casusselectie langs de meetlat van het PPPE-model.

Tabel 4.6 De uitkomsten van de City Deals Zicht op Ondernijning en Inclusieve Stad langs de meetlat van het PPPE-model.

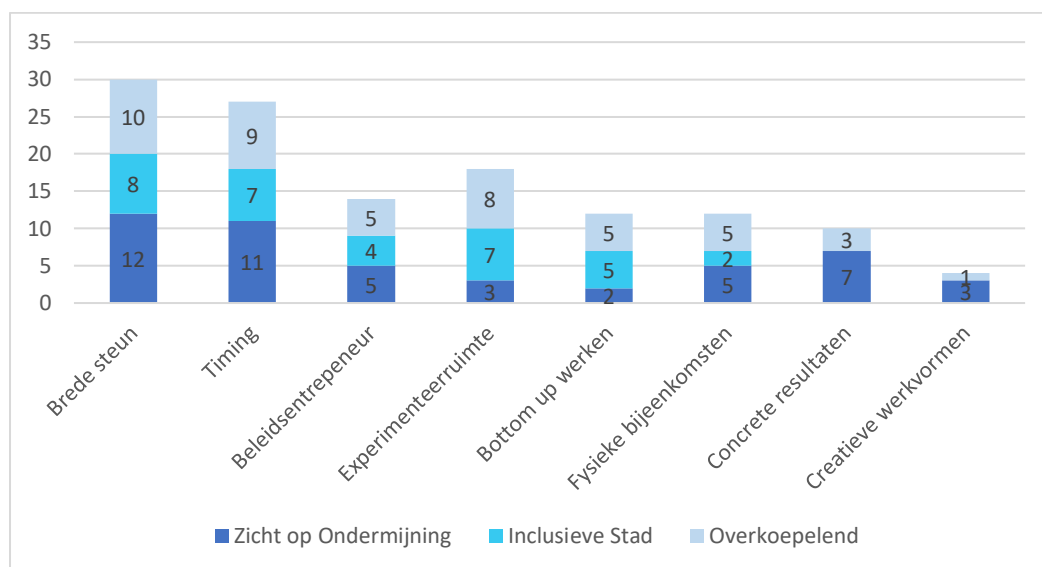
	Zicht op Ondernijning	Inclusieve Stad
Programmatisch	+	++
Proces	+	++
Politiek	+	+
Duurzaamheid	++	++

5. Wat maakt dat City Deals werken? Analyse van succesfactoren

In het vorige hoofdstuk is antwoord gegeven op de vraag in hoeverre City Deals een succes zijn. In hoofdstuk 5 staat de tweede deelvraag centraal: wat verklaart het succes van City Deals? De interviewvragen met betrekking tot de verklarende factoren voor succes zijn gestructureerd op basis van de drie concepten uit het analyse kader: timing, brede steun van stakeholders en leiderschap van beleidsentrepeneurs. Naast deze concepten is er ruimte gelaten voor andere succesfactoren die de geïnterviewden zelf aandroegen. Een aantal factoren kwam vaker terug. Figuur 5.1 biedt een overzicht van de verschillende succesfactoren en hoe vaak deze genoemd zijn in de dataverzameling van de City Deal Zicht op Ondernijning, Inclusieve Stad en in overkoepelende bronnen. De linker y-as representeert in absolute getallen het aantal bronnen waarin de succesfactor wordt genoemd. Bottom up werken kan bijvoorbeeld vijf keer terug komen in een interview, maar wordt in onderstaande tabel als één weergegeven.

In totaal zijn er negen bronnen (interviews en documentanalyses) voor Inclusieve Stad geanalyseerd, vijftien voor Zicht op Ondernijning en dertien overkoepelende bronnen van City Deals. Net zoals in hoofdstuk 4 zijn verwijzingen in de tekst naar vier of meer broncodes weggelaten voor de leesbaarheid van het hoofdstuk.

Figuur 5.1 De verklarende succesfactoren van City Deals.



Brede steun van stakeholders wordt van de 37 bronnen in 30 bronnen benoemd als succesfactor en is daarmee de meest voorkomende verklarende factor. Met 27 benoemingen komt de factor van timing in de buurt, gevolgd door experimenteerruimte en het leiderschap van beleidsentrepeneurs. Dat laatste behoeft wat meer uitleg. Tijdens de interviews van de twee City Deals uit de casusselectie is gevraagd of het slagen van de Deal deels te verklaren is door een buitengewoon invloedrijke actor. Als het antwoord hierop ja was, dan werd er doorgevraagd naar welke eigenschappen, vaardigheden en strategieën deze actor gebruikte of had. In totaal werden vijf actoren¹ vaker genoemd, waarvan drie actoren het meest werden genoemd én

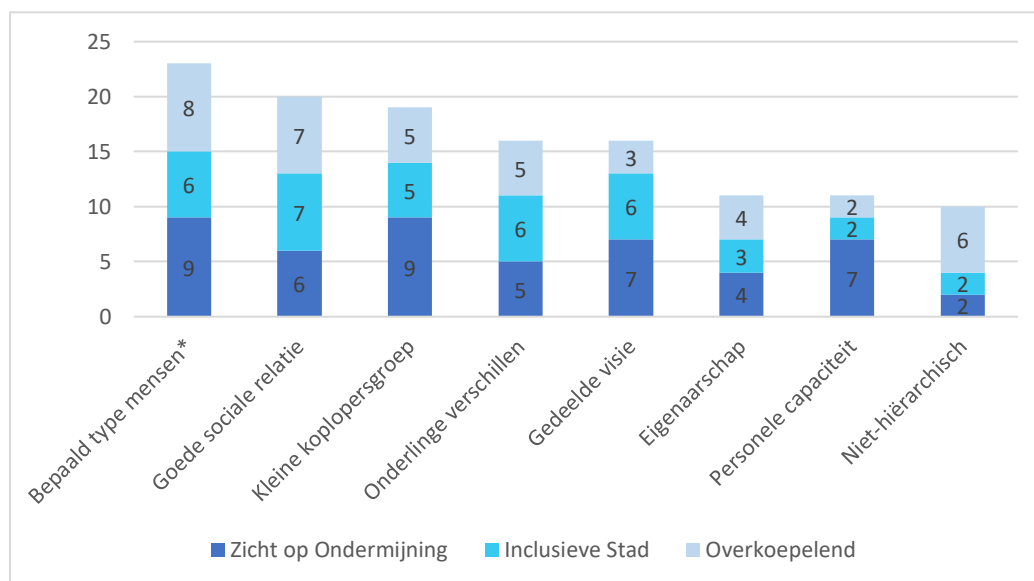
¹In de City Deal Zicht op Ondernijning heeft ook de directeur Beleidsstatistiek bij het CBS een invloedrijke rol gehad. Bij Inclusieve Stad werd de betrokken beleidsmedewerker van SZW meermaals genoemd als invloedrijk. Zij hebben echter toch een minder significante rol gehad in het proces dan de andere drie actoren. Hun karakter en vaardigheden hebben minder weg van een beleidsentrepeneur. Ze komen wel goed overeen met het type mensen dat een succesfactor blijkt in de samenwerking van City Deals, zoals figuur 5.3 weergeeft.

eigenschappen, vaardigheden en strategieën weg hebben van de beleidsentrepeneur zoals geoperationaliseerd in hoofdstuk 3.

Bij Zicht op Ondernijning gaat het om de opdrachtgever en de projectleider van de Deal. In de overkoepelende bronnen komen de Dealmaker en de projectleider het meest overeen met het concept van beleidsentrepeneur. Bij Inclusieve Stad is de projectleider als het meest invloedrijk aangewezen, maar het is twijfelachtig hij ook daadwerkelijk als beleidsentrepeneur bestempeld kan worden. Hoewel sommige eigenschappen wel passend zijn, komt het optreden van de projectleider van Inclusieve Stad niet goed overeen met de beschrijving van een beleidsentrepeneur. De projectleider was eerder activistisch en recht door zee (GI1, GI2, GI4), dan strategisch berekenend - hoewel die vaardigheid ook niet volledig ontbrak (GI1, GI6). Hij liet de logica van de problematiek in het sociaal domein voor zichzelf spreken, in plaats van dat hij bezig was met de framing van het probleem. Deze manier van werken sloeg goed aan bij de andere deelnemers van de Deal en bleek juist daarom een succesfactor. Ik kom hier in hoofdstuk 6 nader op terug.

Aanvullend op de factoren die het succes van City Deals verklaren, zijn er een aantal factoren die een succesvolle *samenwerking* verklaren binnen City Deals. Onderstaand figuur biedt een overzicht van deze factoren, met op de x-as de succesfactoren en op de y-as het aantal geanalyseerde bronnen dat de succesfactor benoemt:

Figuur 5.2 De verklarende succesfactoren van de samenwerking binnen City Deals.

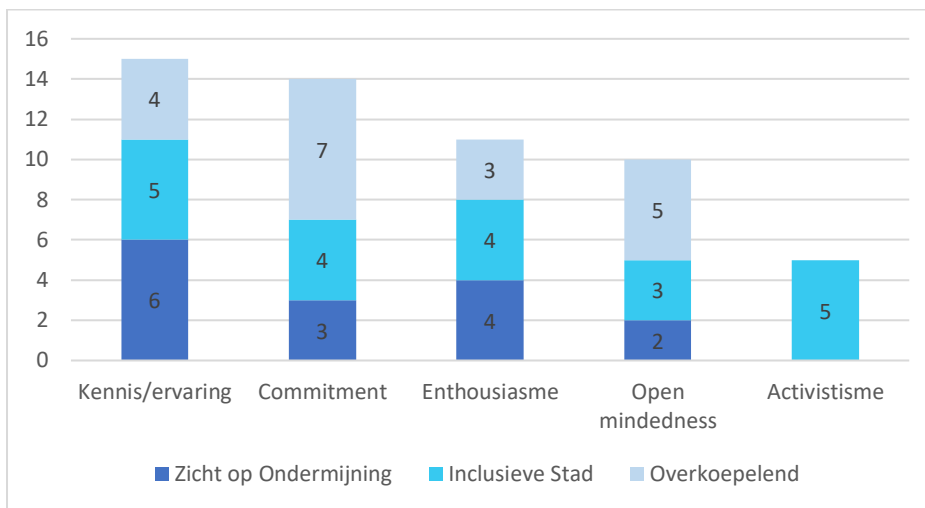


In drieëntwintig afzonderlijke bronnen komt terug dat de samenwerking in City Deals een succes is door een bepaald type mensen. Naast het type mensen wordt een goede sociale relatie het vaakst genoemd als verklarende succesfactor. Ook een behapbare, kleine koplopersgroep wordt vaak genoemd, bijna twintig keer. Interessant is de schijnbare tegenstelling tussen ‘onderlinge verschillen’ en ‘gedeelde visie’ als succesfactor. Hieronder zullen alle factoren worden geduid. In mindere mate zijn ook eigenaarschap, personele capaciteit en een niet-hiërarchische samenwerking succesfactoren.

Wat met ‘een bepaald type mensen’ wordt bedoeld, heeft extra duiding. Verschillende geïnterviewden en bronnen spreken namelijk over variërende eigenschappen. Figuur 5.3 geeft duiding aan de persoonskenmerken van het type mensen dat bedoeld wordt. De x-as

representeert de verschillende persoonskenmerken die worden toegeschreven aan het type mens dat de samenwerking tot een succes maakt. De y-as laat het aantal bronnen zien dat dit als succesfactor noemt. Het vaakst wordt kennis of ervaring genoemd met vijftien benoemingen. Ook persoonlijk commitment van de personen uit de *coalition of the willing* wordt vaak genoemd. Daarnaast zijn enthousiaste en open minded personen succesfactoren in de samenwerking. Van de negen bronnen van Inclusieve Stad wordt vijfmaal activisme als een belangrijke eigenschap en succesfactor voor de samenwerking genoemd. Dit is opvallend aangezien dit in geen van de andere bronnen worden genoemd. Dit lijkt dus een specifieke succesfactor van deze City Deal te zijn.

Figuur 5.3 *Bepaald type mensen als succesfactor: de persoonskenmerken.



Fasen van City Deals

De succesfactor zoals hierboven terug te zien in figuur 5.1, 5.2 en 5.3 worden besproken per fase van City Deals: de kwartiermakersfase, de uitvoeringsfase en de opschalingsfase. Deze indeling in fasen behoeft enige uitleg.

In mei 2022 hebben Dealmakers van Agenda Stad een handboek geschreven voor City Deals. Het handboek schetst een beeld van de verschillende rollen en fasen die bij City Deals komen kijken. Hieronder is een visualisatie weergegeven van de totstandkoming van een City Deal, volgens het handboek (DO2).

Figuur 5.4 De totstandkoming van een City Deal in fasen.



Tijdens de eerste drie fasen is de Dealmaker van Agenda Stad aanzet bij de City Deal ‘in verkenning’. In fase vier wordt een kwartiermaker aangesteld. De kwartiermaker werkt samen met de Dealmaker van Agenda Stad en de City Deal-partners tot aan het proces van ondertekening. De kwartiermaker is tegelijkertijd de beoogd projectleider van de Deal (DO2). Het handboek schetst tevens de verschillende globale fasen van de looptijd van een Deal. Figuur 5.5 visualiseert de fasen.

Figuur 5.5 De indeling van City Deal fasen, volgens het handboek van Agenda Stad.



Figuur 5.4 en 5.5 geven een rechtlijnig proces weer. Hiermee wordt echter slechts een generiek proces geschetst om een beeld te krijgen bij de verschillende fasen van City Deals. De werkelijkheid is niet zo eenduidig volgens het handboek: “Het is nadrukkelijk geen limitatieve beschrijving; in de dynamische realiteit van City Deals vormen flexibiliteit, wendbaarheid en creativiteit immers de sleutel tot succes.” (Haer & Kroesbergen, 2022, p. 4).

Daarnaast bestond het handboek nog niet in 2016 en 2017, toen de City Deals uit de casusselectie van start gingen. De figuren vormen dus geen blauwdruk van het proces van deze City Deals. De rol van dealmaker was destijds ook nog niet zo ontwikkeld en betrokken als dat het nu is. In beide City Deals zijn er wisselingen geweest van dealmakers gedurende de looptijd van de Deal. Doorgaans komt nu een kwartiermaker en beoogd projectleider pas kijken bij stap vier, nadat de koplopergroep al gevormd is. Bij de City Deals uit de casusselectie hadden dealmakers geen actieve rol behalve op de bewaking van de voortgang. De projectleider trok bij Inclusieve Stad de kar vanaf het begin. Bij Zicht op Ondernijning was er een opdrachtgever die vanuit een adviesbureau gedetacheerd was bij het Ministerie van BZK. Hij maakte geen onderdeel uit van Agenda Stad. Hij ging aan de slag met de verkennende fase en betrok al snel de projectleider van een extern bureau erbij.

De structurering van dit hoofdstuk over succesfactoren wijkt af van de indeling in vier fasen die het handboek hanteert. Reden hiervoor is dat de City Deals uit de casusselectie een proces liepen dat enigszins afwijkt van de fasen uit de bovenstaande figuren. Daarnaast past de gekozen indeling beter bij de dataverzameling van de interviews. Geïnterviewden spraken eerder over drie fasen, dan vier. Hieronder is de indeling gevisualiseerd voor dit hoofdstuk.

Figuur 5.6 De indeling van City Deal fasen voor dit onderzoek naar verschillende succesfactoren.



5.1. Kwartiermakersfase

In de kwartiermakersfase zijn een aantal factoren van belang voor het succes: timing, brede steun en goed leiderschap. Alle drie de factoren worden hieronder besproken.

5.1.1. Timing

Timing speelde bij beide City Deals uit de casusselectie een rol volgens veel geïnterviewden. Verschillende vormen van timing zijn benoemd in documenten en tijdens interviews. Maatschappelijke urgentie werd het meest genoemd, beleidsontwikkeling had vooral invloed op Inclusieve Stad en verkiezingscycli werd in mindere mate ook genoemd. Daarnaast verschillen geïnterviewden van mening of het een succesfactor is van City Deals dat ze reactief kansen grijpen, of dat Deals proactief momentum creëren.

Maatschappelijke urgentie

Maatschappelijke urgentie wordt in totaal zestien keer benoemd als succesfactor in het geheel van 37 geanalyseerde interviews en documenten. Een dealmaker vertelt tijdens de focusgroep waarom zij maatschappelijke urgentie een succesfactor vindt:

“De maatschappelijke urgentie is een kritische succesfactor. De urgentie moet gevoeld worden door iedereen om echt een doorbraak te krijgen op de innovatieve kant. (...) Want anders wordt het toch weer een lopend project. Of is de projectleider de hele tijd bezig om mensen erbij te trekken.” – Dealmaker van Agenda Stad

De geïnterviewde van de gemeente Den Haag is van mening dat de Deal “de wind mee heeft gekregen” in de startfase door de maatschappelijke urgentie die gevoeld werd om iets te doen aan ondermijning (GZ2). De geïnterviewde uit Zaanstad geeft in het interview aan dat er bestuurlijk commitment was voor het convenant van de Deal omdat er maatschappelijke urgentie gevoeld werd (GI3). Voor Inclusieve Stad is maatschappelijke urgentie belangrijk geweest, in ieder geval in de zin dat de deelnemers aan de City Deal zich hard zijn gaan inzetten door de urgentie.

Beleidsontwikkeling

De factor van timing speelt vooral een rol in de City Deal Inclusieve Stad in de vorm van beleidsontwikkeling. Vijf van de zes geïnterviewden stellen namelijk dat de decentralisatie van het sociaal domein een kritische succesfactor was met betrekking tot de timing van de Deal: anders was de Deal er misschien wel überhaupt niet gekomen. De geïnterviewden van de gemeente Leeuwarden geeft hier woorden aan:

“De decentralisaties waren toen al een tijdje geleden doorgevoerd. Dan ben je vooral bezig met het doorvoeren van wijzigingen. En vervolgens konden we met elkaar de balans opmaken: hoe loopt het nu en wat kan beter? De tijd was rijp om op een andere manier naar casuïstiek te kijken.” – Medewerker van de gemeente Leeuwarden

De geïnterviewde van de schuldeisende organisatie benoemt een interne beleidsontwikkeling. Volgens haar was de timing namelijk goed omdat in haar organisatie destijds net besloten was om meer te focussen op de persoon achter de schulden. De City Deal kwam daar mooi mee samen en daarom was de organisatie zo welwillend om mee te doen aan de experimenten (GI6).

Het PBL stelt dat er twee voordelen bestaan wanneer een City Deals is afgestemd op beleidsprocessen: “Enerzijds passen de activiteiten binnen een City Deal dan makkelijker

binnen de bestaande werkzaamheden, waardoor betrokkenen eenvoudiger tijd kunnen vrijmaken. Anderzijds sluit de City Deal dan beter aan bij bestaande budgetten, zodat er gemakkelijker geld beschikbaar komt voor realisatie.” (Hamers, Dignum & Evers, 2017, p. 16).

Beleidsontwikkeling speelt een minder prominente rol bij de City Deal Zicht op Ondernijning in de kwartiermakersfase. Voor de gemeente Amsterdam daarentegen, was het wel een van de factoren van succes. Zo stelt de geïnterviewde dat er bij de gemeente een beleidsontwikkeling gaande was waarbij ze meer wilden werken met data: “Dat heeft de boel [bij de gemeente Amsterdam] ook een beetje lopen stuwen.” (Medewerker van de gemeente Amsterdam). De gemeente Amsterdam was naar eigen zeggen ook enthousiaster over de Deal dan de andere gemeentes, omdat de principes van de Deal dus al passend waren bij de bestaande ontwikkeling. Daarom kreeg de projectleider veel tijd en ruimte om zich bezig te houden met de City Deal (GZ1).

Kansen grijpen

De overkoepelende bronnen over City Deals beschrijven nog een ander element aan timing als succesfactor: je moet op de juiste momenten kansen zien en grijpen. Doe je dit goed, dan kan een City Deal starten die aanvankelijk niet van de grond komt. Tijdens de focusgroep met Dealmakers komt naar voren dat zij het als hun taak zien om aan te voelen of er momentum is voor een Deal om te starten, of dat de City Deal ‘nog even de ijskast in moet’ (F1). Het AEF adviesrapport geeft hier ook woorden aan:

“Strategisch geduld loont. Een aanvankelijke verkenning kan erop uitlopen dat een City Deal niet mogelijk is. Maar bij veranderende (politieke) wind, kan opnieuw proberen ervoor zorgen dat een City Deal toch mogelijk wordt én bijdraagt aan het geformuleerde doel.” – Scheijven & Vloedveld (2023, p. 24)

Kansen kunnen ook gegrepen worden op het politieke speelveld. Zo schrijft AEF dat nieuwe landelijke of lokale verkiezingen gebruikt kunnen worden als lobbymoment voor City Deals om de urgentie van het onderwerp op de agenda van de nieuwe coalitie te krijgen (DO1). Op een dergelijk moment kan een City Deal ‘uit de ijskast’ worden gehaald en kan de kwartiermakersfase toch succesvol worden. De onderzoeker gelieerd aan Agenda Stad geeft worden aan hoe Dealmakers en projectleiders hiermee om moeten gaan:

“Je kun de politieke cyclus als een gelegenheid zien waarbij je moet handelen. Als je bepaalde innovatie ambities hebt, dan moet je [politieke] sensitiviteit hebben om te weten wat er nodig is om nieuwe wethouders of bewindspersonen op Rijksniveau geïnteresseerd te krijgen in [je City Deal]. (...) Het is een typisch moment waarop je wil activeren.” – Onderzoeker gelieerd aan Agenda Stad

5.1.2. Brede steun: ondertekening van het convenant

Brede steun is de belangrijkste succesfactor van City Deals, zo is te zien in figuur 5.1. De brede steun krijgt in de kwartiermakersfase heel concreet vorm in de ondertekening van het convenant: welke partijen committeren zich juridisch gezien aan de samenwerking voor de komende jaren? Brede steun bij de ondertekening van het convenant is volgens veel bronnen essentieel in deze fase. Het komt terug in acht van de dertien overkoepelende bronnen en in tien van de vijftien bronnen over Zicht op Ondernijning.

Opvallend is dat in slechts twee van de negen bronnen over Inclusieve Stad de brede steun bij het convenant specifiek wordt benoemd als een succesfactor (GI3, GI5). Een mogelijke verklaring is dat de steun bij het convenant minder belangrijk werd geacht aangezien de Deal

zich toch in de luwte van de politiek afspeelde (zie hiervoor paragraaf 4.5.2 over de ongeïnteresseerde politiek).

In de bronnen komen verschillende redenen terug waarom de brede steun bij het convenant een succesfactor is van City Deals. Het heeft namelijk meerdere functies. De geïnterviewde van het CBS voor Zicht op Ondernijning stelt bijvoorbeeld dat de convenant bestuurlijke dekking geeft voor de City Deal om te kunnen experimenteren (GZ9). Het PBL schuift twee andere functies naar voren, namelijk motivatie en verantwoording: “De ondertekening van de Deal is een belangrijk moment. Het formele karakter van het tekenen werkt motiverend en voorkomt dat partijen te makkelijk uit de overeenkomst stappen, omdat ze dan rekenschap moeten afleggen.” (Hamers, Dignum & Evers, 2017, p. 17). Bij Zicht op Ondernijning komt hiernaast tweemaal terug dat de steun bij het convenant essentieel is voor de borging van capaciteit binnen de deelnemende organisaties en afdelingen (GI2, DZ2). Het evaluatierapport van Zicht op Ondernijning beschrijft het volgende:

“Bij de start van deze City Deal is via de projectinrichting gezorgd voor bestuurlijke commitment bij de coalitiepartners. Binnen de deelnemende gemeentes is het bestuurlijke commitment voor participatie geborgd in de ambtelijke organisatie, bijvoorbeeld door steun van de burgemeester en/of gemeentesecretaris. Bij een aantal gemeentes heeft dat commitment zich ook geconcretiseerd in organisatorische aspecten. Het werken aan en met het dashboard Zicht op Ondernijning is daar opgenomen in de beleidscyclus en heeft een plaats gekregen in verschillende onderliggende plannen.” - Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties (2022A, p. 30)

De geïnterviewde van het ministerie van J&V concludeert dat de brede steun bij de start van de Deal van eminent belang is. Daarbij is hij wel van mening dat steun van de ene partij essentiëler is dan van de andere:

“Hoe meer partijen deelnemen... Of het nou in een data-referentierol is, een analytische rol, of het goed kunnen articuleren van behoeftes op lokale onderwerpen... Zonder brede steun kan dat allemaal niet. (...) Het geldt natuurlijk voor de ene deelnemer wat meer dan de ander. De CBS deelname was bijvoorbeeld echt een beslissende succesfactor.” - Oud medewerker van het ministerie van J&V

5.1.3. *Leiderschap van beleidsentrepeneurs: Dealmakers*

Leiderschap van beleidsentrepeneurs is in totaal veertien keer genoemd als een verklarende factor van City Deals. Bij de City Deal Zicht op Ondernijning was het leiderschap van de projectleider en de opdrachtgever een succesfactor. De projectleider en de opdrachtgever waren een goed team, zoals zij zelf stellen (GZ4, GZ5). Samen bedachten ze de strategische koers van het project. Plat geslagen stak de taakverdeling zo in elkaar dat de projectleider de Deal procesmatig verder bracht en dat de opdrachtgever (politieke) rugdekking gaf en escaleerde wanneer nodig (GZ4, GZ5). In de kwartiermakersfase is de opdrachtgever natuurlijk vanaf het begin betrokken geweest. Zijn positie lijkt hiermee op de rol van de Dealmaker vandaag de dag. De projectleider was al vroeg betrokken (GZ5), maar omdat zijn bijdrage logischerwijs groter werd na de ondertekening van het convenant, wordt zijn rol beschreven in de volgende fase.

De opdrachtgever van Zicht op Ondernijning heeft een heel aantal van de eigenschappen en vaardigheden van een typische beleidsentrepeneur. Vijf geïnterviewden benoemen hoe de opdrachtgever sociaal, vasthoudend en/of ambitieus is. De opdrachtgever had de taak om van een idee tot een convenant ondertekening te komen. Dat ging niet zonder slag of stoot. Hij had altijd de stip op de horizon scherp en voerde argumenten aan om personen binnen en buiten zijn netwerk te overtuigen van de meerwaarde van de City Deal. De opdrachtgever moest

verbindend te werk gaan in de kwartiermakersfase: “Het kostte een hoop moeite om al die partijen op één lijn te krijgen en geïnteresseerd te krijgen in dit idee.” (Opdrachtgever City Deal Zicht op Ondernijning). Vooral op strategisch niveau zette hij zijn contacten in bij de ministeries en overheidsorganisaties. De opdrachtgever kreeg hij het met zijn verbindende kwaliteiten voor elkaar om een kerngroep te vormen die aan de slag wilde.

Tegelijkertijd was de opdrachtgever ook politiek sensitief: hij wist bij wie hij moest zijn op het goede moment. Zo was het in de kwartiermakersfase essentieel dat er geld zou komen. De opdrachtgever reflecteert op het politieke spel dat hij daarbij moest spelen:

“Het was mijn taak ook om te zorgen dat er geld was, dus ik heb best wel moeten lobbyen, vooral bij het ministerie van J&V. We hadden best goed *feeling* bij wat er in de Tweede Kamer aan politiek speelde. Ik wist dat [de aanpak van ondernijning] aandacht had. Soms ging er een brief naar de Kamer waarin de minister [iets zei over een aanpak], maar niet zo specifiek was over hoe dan en met hoeveel geld. Dat was het moment om bij de directeur van Justitie aan te kloppen en te vragen [of een deel van de miljoenen naar ons project kon gaan].” – Opdrachtgever City Deal Zicht op Ondernijning

De projectleider van Inclusieve Stad heeft een minder hobbelig proces gehad in de aanloop naar de ondertekening van het convenant (zie ook paragraaf 4.4.2). In de kwartiermakersfase hielp het dat de projectleider als oud directeur van het sociaal domein van een gemeente een goed netwerk had (GI1, GI2, GI4). Hij had tevens veel kennis en ervaring doordat hij een lokale aanpak had opgezet waarbij maatwerk centraal stond (GI4, GI5). Daarnaast was de projectleider enthousiasmerend, gedreven en inspirerend (GI1, GI2, GI5). Dit alles maakte dat hij de groep ambtenaren relatief makkelijk meekreeg in het idee om een City Deal te beginnen.

Uit de analyse van overkoepelende bronnen vloeit voort dat de huidige rol van Dealmaker in de kwartiermakersfase veel gelijkenis heeft met beleidsentrepeneurs. Agenda Stad stelt twee Dealmakers aan om de verkenning voor een City Deal op te starten en te begeleiden (DO3). Dealmakers zijn de drijvende factor achter de kwartiermakersfase. De onderzoeker verbonden aan Agenda Stad beschrijft in het interview hoe Dealmakers het archetype van ondernemer hebben (GO2). Dealmakers zijn volgens haar bezig met het framen van een probleem en tegelijkertijd ook actief bezig met het zien en benutten van kansen om door middel van een City Deal het probleem aan te pakken (GO2). Uit verschillende overkoepelende bronnen komt verder naar voren dat Dealmakers in de kwartiermakersfase bezig zijn met mensen en partijen betrekken en verbinden om zo een goede samenwerking tot stand te brengen (GO1, GO2, F1). Het handboek stelt dat Dealmakers in de kwartiermakersfase onder andere op zoek gaan naar een gemeenschappelijk belang, ambities scherp afbakenen en eigenaarschap bij departementen en steden organiseren (DO2).

Agenda Stad ziet leiderschap van Dealmakers in met name de kwartiermakersfase zelf ook als een doorslaggevende succesfactor. Dit is terug te zien aan het feit dat de programmamanager altijd op zoek is naar ‘best persons’ in plaats van ‘best practices’ (GO2). De onderzoeker bij Agenda Stad onderstreept dit:

“Wie selecteer je als Dealmaker, wie selecteer je als projectleider? (...) Dat maakt gewoon enorm uit. (...) Uiteindelijk gaat het in dit soort diepe samenwerkingen om de bereidheid om samen te werken, een opend mindset te hebben, durven te experimenteren en ondernemend te zijn. Dat is echt ongelofelijk belangrijk.” – Onderzoeker gelieerd aan Agenda Stad

Het vak van deal maken

Dealmaker is een nieuw beroep binnen de overheid. De programmadirecteur van de Regio Portefeuille bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) beschrijft de dealmakers functie met de Pipi Langkous methode: ‘ik heb het niet eerder gedaan, dus ik denk dat ik het kan’. Dealmakers hebben namelijk zelf hun werk vormgegeven, vanuit hun ambitie, competenties en ervaring. Potjer (2021) schreef een publicatie over de ‘onbewuste kennis’ die dealmakers bij zich dragen. Op het moment dat Potjer de publicatie over de onbewuste kennis van Dealmakers schreef, bestond er inderdaad nog geen handboek of opleiding voor het beroep. Potjer verkent in haar onderzoek wat de onbewuste trucjes en wijsheden zijn van dealmakers en projectleiders, door projectleiders en dealmakers te interviewen. Ze concludeert dat er geen eenduidige methode bestaat, maar dat juist improvisatie en creatieve invulling belangrijk zijn: het is een vorm van ‘artistieke vrijheid’.

Toch ontdekt Potjer dat er ook overkoepelende patronen en slimmigheden te ontdekken zijn. De kern van haar verhaal is dat Dealmakers moeten opereren zowel binnen de institutionele wereld, als daarbuiten en tegenpolen met elkaar dienen te verbinden. Het deal maken is daarmee bijvoorbeeld een mix van informeel – vanuit gedeeld enthousiasme en een goede onderlinge relatie – en formeel – doelbewust en strategisch werken aan een opgave.

In 2022 hebben Dealmakers van Agenda Stad zich gewaagd aan het schrijven van een handboek, om deze rol vol artistieke vrijheid richtlijnen te geven. In het handboek staat de rol van Dealmaker in bullet points beschreven. Zo verzamelen en verbinden Dealmakers partijen rond het vraagstuk, signaleren ze kansen op inhoud, proces en communicatie en dragen ze zorg voor de scherpe afbakening van ambities. Daarnaast zijn Dealmakers verantwoordelijk voor het ophalen van financiering, benadrukken ze eigenaarschap bij departementen en gemeentes en leggen ze verbindingen met aanpalende projecten binnen de Rijksoverheid en daarbuiten. De persoonskenmerken van Dealmakers worden niet besproken in het handboek.

In het rapport ‘Leren Institutionaliseren’ (Schulz, Kunseler, Ophoff & van der Steen, 2020) schrijven de NSOB en het PBL dat Deals een belangrijk nieuw beleidsinstrument zijn. Het rapport concludeert tevens dat er binnen Deals veel wordt geleerd van elkaar door partijen, maar tussen Deals en verantwoordelijke ministeries was het leren nog beperkt. De programmamanager van Agenda Stad en de programmadirecteur Regio Portefeuille bij LNV besloten daarom om de NSOB te vragen of zij een opleiding voor Dealmakers konden ontwikkelen. Sinds eind 2021 investeert Agenda Stad actief in de professionalisering van Dealmakers met deze Dealmakersopleiding. In april 2023 begint de vierde tranche aan de opleiding.

Doel van de opleiding is om Dealmakers handreikingen te bieden om beter te worden in het vak en om bewust te worden van de kansen en uitdagingen die de aanpak te bieden heeft. De NSOB verzorgt ‘intellectuele prikkeling’ en faciliteert intercollegiale reflectie. De bouwstenen van de opleiding zijn drie onderdelen van het deal maken: het ontwerpen en sluiten van een deal, het uitvoeren van een deal en opereren binnen het eigen departement. Daarbinnen komen twaalf thema’s langs, waaronder ‘experimenteren en opschalen’, ‘strategisch sturen met tijd’ en ‘omgaan met weerstand’.

Dit kader is gebaseerd op de volgende bronnen: Agenda Stad (2022); Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties (2022B); Potjer (2021); Schaafsma (2022); Schulz, van der Kaaij, Hendriks & Fortanier (2023); Schulz, Kunseler, Ophoff. & van der Steen (2020).

5.2. Uitvoerende fase

Er bestaan verschillende factoren die maken dat de uitvoeringsfase van City Deals een succes is: experimenteerruimte, creatieve werkvormen, concrete resultaten, live bijeenkomsten en bottom up werken. Wederom is brede steun belangrijk, maar in een andere vorm dan in de ondertekening van het convenant zoals in de kwartiermakersfase. Als laatste is het belangrijk dat er een goede samenwerking tot stand komt in de *coalition of the willing* van de Deal. Verschillende factoren maken de samenwerking tot een succes. Al deze elementen worden uiteengezet hieronder.

5.2.1. Experimenteerruimte

Experimenten lagen aan de basis van de City Deal Inclusieve Stad. Met de uitkomsten van de experimenten is nieuwe regelgeving gemaakt en zijn nieuwe aanpakken gestart, zowel lokaal als landelijk. De publicatie ‘Doen wat nodig is’ beschrijft waarom experimenten de City Deal verder helpen: “Met de experimenten pretenderen we niet alle problemen in het sociaal domein op te kunnen lossen. Wel denken we serieus in de praktijk te kunnen onderzoeken hoe we substantiële veranderingen in het sociaal domein kunnen verwezenlijken.” (City Deal Inclusieve Stad, 2016, p. 34). Zowel gemeentes als ministeries boden experimenteerruimte (DI2). Zeven van de negen bronnen van Inclusieve Stad benoemen deze ruimte als een succesfactor. De experimenteerruimte maakte volgens de medewerker van het ministerie van SZW dat er in de luwte van de politiek gewerkt kon worden:

“Ik ben van mening dat echte vernieuwing, moet gebeuren in de luwte van de politiek. Dat moet je zo lang mogelijk onder water doen, anders komen er allemaal beren op de weg. Als je te veel bezig moet gaan met Kamervragen, dan kom je niet meer vooruit. Je moet ook missers kunnen maken in stilte.” – Medewerker van het ministerie van SZW

In figuur 5.1 is terug te zien hoe experimenteerruimte vaker als succesfactor werd genoemd bij Inclusieve Stad, dan bij Zicht op Ondernijning. Het speelde desalniettemin wel een belangrijke rol. Het tweede evaluatierapport van Zicht op Ondernijning concludeert het volgende:

“Wettelijke kaders en beleidsuitgangspunten [rondom het leveren en gebruiken van data] hebben een algemeen, normerend karakter. Pas in de praktijk krijgen zij een concrete invulling. (...) Juist experimenten als die binnen deze City Deal kunnen dan verhelderend werken. Ze bieden overheidsorganisaties de mogelijkheid om een lerende overheid te zijn, die gebruikmaakt van kennis die elders al is ontwikkeld en daarmee binnen de wettelijke kaders experimenteert.” – Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties (2022A, p. 6)

De projectleider stipt tevens het belang van experimenteerruimte aan, aangezien ze met de City Deal iets deden wat nog nooit eerder was gedaan. “Dat betekent dus trial and error. En dat betekent dat je niet in een maand tijd succes hebt.” (Projectleider City Deal Zicht op Ondernijning). De projectleider stelt dat het Ministerie van BZK ook de stekker eruit had kunnen trekken na een jaar. Doordat er experimenteerruimte en vertrouwen werd geboden, mocht de City Deal door, wat uiteindelijk leidde tot succes.

Ook veel overkoepelende bronnen beamen dat de experimenteerruimte een hele belangrijke succesfactor is van City Deals. De Dealmakers stellen tijdens de focusgroep dat het experimenteren past bij de werkwijze van City Deals omdat je geen blauwdruk hebt: de ruimte die daarmee wordt geboden om in de luwte te experimenteren is een succesfactor (F1). De

onderzoeker gelieerd aan Agenda Stad beaamt dit en stelt dat de experimenteerruimte ‘in het DNA’ van City Deals zit:

“Je moet ruimte laten aan iedereen om te experimenteren: het is een soort *must* voor het innovatievermogen. Niet alles willen dicht timmeren. Niet eindeloos denken in structuren. (...) Dat zijn dingen die actie tegenhouden. Je wil structuren op zo’n minimaal niveau dat het mogelijk is om te kunnen starten, maar daarna wil je ook vooral heel veel ruimte maken voor waar de energie zit.” – Onderzoeker gelieerd aan Agenda Stad

De oud programmadirecteur beaamt dit: “Innovatie is ruimte creëren” (Oud programmadirecteur Agenda Stad). De NSOB is van mening dat experimenteerruimte bij City Deals een succesfactor is omdat City Deals pogen om *wicked problems* en bijzondere transitieopgaven in de stad op te lossen:

“In die gevallen is een andere werkwijze nodig, die niet volgens de reguliere procedures gestalte krijgt maar juist ruimte maakt buiten de gebaande paden en bestaande kaders. Dat is nodig, om in samenspraak en in samenwerking met andere partijen maatschappelijke dynamiek richting te geven.” – Scherpenisse, Schulz & Twist (2017, p. 14)

Het NSOB en AEF benadrukken dat het binnen die experimenteerruimte van belang is dat het idee bestaat dat fouten maken mag (DO1, DO5). Alleen zo kan er geleerd worden van fouten. Het NSOB vindt dat het uiteindelijk om het geheel van City Deals gaat en de resultaten die de brede aanpak van Deals oplevert (DO5). Daarom is het niet erg als niet alle Deals slagen.

5.2.2. *Brede steun van stakeholders*

De brede steun van stakeholders is ook in deze fase van City Deals een succesfactor. Met alleen een handtekening op een convenant ben je er namelijk nog niet, aldus de geïnterviewde van het ministerie van J&V: “Je kan gewoon een handtekening zetten of je kan er echt voor gaan staan. Je moet die steun echt voelen om verder te kunnen komen.” (Oud medewerker van het ministerie van J&V). Uiteraard is er steun nodig van de actieve deelnemers aan de City Deal die in de projectgroep zitten. Dit wordt verder besproken bij de succesfactoren van de samenwerken. Daarnaast is de brede steun in de uitvoeringsfase op twee manieren belangrijk. Beide manieren worden hieronder beschreven.

Steun op de achtergrond

Tijdens de uitvoeringsfase is blijvende steun nodig vanuit een tweede schil aan personen en organisaties om de actieve projectgroep van de City Deal heen. Tijdens de focusgroep komt dit naar voren:

“Bij de City Deal Kadermuren heb je een sterke kopgroep. Maar ze denken ook na over de ringen daaromheen: een rand van gemeentes en andere partijen die wat minder intensief meedoen maar wel [op de hoogte zijn] en soms meeprofiten. Dat is volgens mij een van de succesfactoren.” – Dealmaker van Agenda Stad

De onderzoeker gelieerd aan Agenda Stad stelt dat je concreet aan de slag wil met een kopgroep, maar dat je op gerichte momenten bestuurders, ministeries en partners wil aanhaken. Door hen regelmatig op de hoogte te houden van de voortgang van de Deal, kun je bestuurlijke slagkracht organiseren, wat volgens de onderzoeker een cruciale succesfactor is (GO2). In totaal wordt in dertien bronnen benoemd hoe belangrijk bestuurlijk commitment op de achtergrond is. De Dealmaker van Zicht op Ondernijning vertelt over waarom bestuurlijk commitment nodig is:

“Als ambtenaar ben je toch anoniemer. We werken in dienst van de bestuurder. (...) Er zijn bepaalde momenten waarop het belangrijk is om zo’n bestuurder even op het schild te heffen.” (Dealmaker City Deal Zicht op Ondernijning). De bestuurder is dan ook degene met de macht om experimenteerruimte te geven en weer weg te nemen. De opdrachtgever van Zicht op Ondernijning stelt dat de steun van bestuurders op het ministerie op de achtergrond belangrijk is omdat je zo voorkomt dat de stekker eruit wordt gehaald wanneer het spannend wordt:

“Je moet niet strijden tegen de bureaucratie van ministeries, maar er gebruik van maken. Zorg dat [bestuurders van tijd tot tijd] worden meegenomen in wat je doet. Dan voorkom je dat bestuurders voor een verassing komen te staan en zeggen ‘wat is dat voor project? Nooit van gehoord. Is het een probleem? Laten we er maar mee stoppen.’ (...) Je moet daar op anticiperen.” – Opdrachtgever City Deal Zicht op Ondernijning

Ook de representant van de gemeente Utrecht geeft aan hoe je “een probleem hebt” als je geen bestuurlijke steun hebt op de achtergrond (GI2). De projectleider van Inclusieve Stad was gedurende de Deal bezig met steun van ministeries organiseren op de achtergrond. Dat noemt hij zelf de marketing van het project: “Wij deden [dingen zoals grote bestuurlijke bijeenkomsten] voor het draagvlak, dat noem ik de marketing. Inhoudelijk had het geen effect. Maar je moet af en toe aan de weg timmeren op dit vlak.” (Projectleider City Deal Inclusieve Stad).

Ambassadeurs

Steun op de achtergrond is dus nodig om door te kunnen met de City Deal zonder problemen. Tijdens de uitvoeringsfase zijn ambassadeurs eveneens een succesfactor: personen op verschillende plekken die hun nek uitsteken voor de Deal. Ambassadeurs kunnen op City Deal niveau helpen om de (ambities van de) Deal binnen hun organisaties verder te brengen (DO1). Ambassadeurs kunnen er in hun eigen organisatie voor zorgen dat de Deal wordt gesteund. In elf van de in totaal 37 bronnen komen ambassadeurs terug als een van de verklarende factoren van het succes van City Deals.

Bij Inclusieve Stad was de medewerker van SZW een belangrijke ambassadeur binnen haar eigen departement (GI4, GI5, DI2). Zonder haar was het hoogstwaarschijnlijk niet gelukt om SZW zo betrokken te krijgen bij de Deal en een landelijke maatwerk aanpak op te tuigen.

In drie bronnen over Zicht op Ondernijning komt terug hoe de burgemeester van Tilburg een goede ambassadeur is geweest voor de City Deal (GZ5, GZ8, DZ4). Hij stak zijn nek uit voor de City Deal en maakte het initiatief bekender. Daarnaast heeft hij dit meermaals onder de aandacht gebracht bij de toenmalige Minister van J&V, waardoor de Deal ook op het netvlies stond van de politieke top. Naast bestuurlijk commitment en bekendheid waren ambassadeurs bij Zicht op Ondernijning ook concreet een succesfactor in het bemachtigen van data. Dit komt terug in de masterscriptie die eerder geschreven is over Zicht op Ondernijning:

“Mensen werden ambassadeurs voor de City Deal door uit te leggen wat de Deal met de verzamelde gegevens zou doen en dat de Deal zorgvuldig om zou gaan met de gegevens. Dit hielp in het verkrijgen van toestemming voor het gebruik van gegevens.” – Zwam (2020, p. 39)

Op programmaniveau zijn ambassadeurs ook belangrijk (GO1, GO2, DO6). Ambassadeurs op invloedrijke posities geven namelijk legitimiteit aan het programma en zorgen voor de vergroting van het netwerk. De onderzoeker gelieerd aan Agenda Stad stelt dat je ambassadeurs moet koesteren: “De ambtelijk secretaris van het G40-netwerk is bijvoorbeeld een City Deal fan. Dat is in dat netwerk heel behulpzaam.” (Onderzoeker gelieerd aan Agenda Stad). Het AEF

rapport plaatst echter ook een kanttekening bij de ambassadeurs als succesfactor voor het programma als geheel. Het rapport stelt dat ambassadeurs vaak worden genoemd als succesfactor, maar dat dit Agenda Stad ook kwetsbaar maakt: het is te veel afhankelijk van personen die op den duur ook iets anders kunnen gaan doen (DO1).

5.2.3. *Leiderschap van beleidsentrepeneurs: projectleiders*

Leiderschap van beleidsentrepeneurs blijft belangrijk in de uitvoerende fase. Echter, de focus verplaatst dan van de Dealmaker naar de projectleider. Gedurende de uitvoeringsfase van City Deals zijn Dealmakers nog steeds belangrijk, maar vooral voor de bewaking van de voortgang en als er geëscaleerd moet worden richting ministeries (F1).

Volgens het handboek van City Deals worden projectleiders geworven op inhoudelijke betrokkenheid, netwerkkwaliteiten, charisma, verbindende kwaliteiten, leiderschapskwaliteiten, sterke proces-intelligentie, gevoel voor bestuurlijke processen en onafhankelijkheid zonder organisatiebelang (DO2). Een aantal van deze kwaliteiten en eigenschappen komen overeen met de operationalisatie van beleidsentrepeneurs zoals in tabel 4.3. Dat er een ideaal profiel bestaat voor een projectleider betekent natuurlijk nog niet dat alle projectleiders zo zijn. Als het gaat om de twee centrale casussen in dit onderzoek, dan zijn beide projectleiders wel een succesfactor geweest.

De projectleider van Zicht op Ondernijning heeft met name in de uitvoerende fase van de Deal een essentiële rol gehad. Zo stelt de beleidsmedewerker van de gemeente Eindhoven dat hij “er keihard aan heeft getrokken” om de Deal tot een succes te maken en bestuurlijk commitment te organiseren (GZ3). De projectleider past in het plaatje van een beleidsentrepeneur: vijf geïnterviewden vinden hem vasthoudend, sociaal en/of ambitieus. De medewerker van de gemeente Amsterdam is van mening dat die sociale vaardigheden nodig waren bij een project als Zicht op Ondernijning waarbij zoveel verschillende soort partijen en personen gemoeid zijn (GZ1).

Daarnaast zet de projectleider zijn netwerk in, kan hij goed argumenten aanvoeren en is hij sensitief voor belangen waardoor hij meerdere doelgroepen kan betrekken (GZ1, GZ4, GZ5, GZ6, DZ4). Los van eigenschappen en kwaliteiten die bij beleidsentrepeneurs passen is tweemaal genoemd hoe zijn kennis van zaken heeft geholpen (GZ1, GZ4). Ook werd driemaal benoemd hoe deze actor sterk was op de operationele procesmatige kant, (GZ3, GZ4, GZ5), kwaliteiten die passend zijn bij de rol van projectleider.

Aanvullend reflecteert de projectleider zelf op een strategie die hij heeft gebruikt die de Deal heeft verder gebracht: zich kwetsbaar opstellen. Door eerlijk te zijn over wat nog niet goed liep, creëerde de projectleider eigenaarschap bij de andere deelnemers van de Deal om hun steentje bij te dragen (GZ4). Daarnaast was de transparantie belangrijk om het vertrouwen te houden:

“Je moet soms even kwetsbaar zijn als je niet precies weet hoe je ergens uit kunt komen. Dan moet je vragen: wie zou mij kunnen helpen? Want we willen dit met z’n allen. (...) We kunnen wel heel stoer doen dat we het gaan regelen. Maar dan leunt iedereen achterover. En na een maand is het niet opgelost en dan daalt het vertrouwen. Dat doe je twee keer en dan ben je weg.” – Projectleider City Deal Zicht op Ondernijning

Bij de City Deal Inclusieve Stad is de projectleider ook een succesfactor geweest in de uitvoeringsfase. De beleidsmedewerker van de gemeente Utrecht beschrijft hoe de projectleider atypisch was:

“[De projectleider] is echt een bijzonder figuur. Hij had een hoge functie, hij was voorheen directeur Maatschappelijke Ontwikkeling. Maar het was totaal geen directeur zoals ik die ken, die van het ene managementteam naar het andere sjokt om te vergaderen. Hij had een enorm hart voor de publieke zaak en voor de onderkant van de samenleving.” – medewerker van de gemeente Utrecht

Het hart voor de publieke zaak en de onderkant van de samenleving komt ook duidelijk naar voren in het interview met de projectleider. Zijn oprechtheid, enthousiasme en ervaring werkte inspirerend voor de andere deelnemers van de City Deal en was bevorderlijk voor de onderlinge sfeer (GI1, GI2, GI5). De medewerker van SZW geeft tevens aan dat de projectleider een kritische succesfactor was omdat hij het proces in strakke banen heeft geleid. Daarnaast prijst deze geïnterviewde zijn kennis en leiderschapsvaardigheden:

“Hij kende de processen, de regelgeving, wanneer het juist aan cultuur lag, hij kende de budgettaire kant ontzettend goed... Hij stond er ver boven en ook boven de samenloop van al het [projectmatige]. (...) Hij had een hele duidelijke visie en trekkersrol.” – Medewerker van het Ministerie van SZW

De geïnterviewde van de schuldeisende overheidsorganisatie vult aan dat de projectleider ook een succesfactor was omdat hij heel goed mensen en organisaties samen kon brengen: “[De projectleider] had als geen ander respect hebben voor verschillende belangen van organisatie maar kon ze toch bij elkaar brengen [voor het grotere verhaal].” (Oud medewerker van een schuldeisende organisatie).

5.2.4. *Bottom up werken*

Bottom up werken wordt in vier van de zes interviews voor Inclusieve Stad genoemd als een succesfactor. In de City Deal stond de leefwereld en de problematiek van burgers en de uitvoeringspraktijk van sociaal werkers centraal. Dit was het uitgangspunt voor de experimenten en uiteindelijk het aangepaste beleid. De projectleider beschrijft waarom deze manier van bottom up werken een succes was voor de City Deal:

“We hebben de logica van het probleem en de oplossing zijn werk laten doen. Op het moment dat je als het ware een foto maakt van de werkelijkheid van gezinnen, dan is het [voor iedereen die die foto ziet] logisch dat het anders moet. Je kan niet met tien professionals op één gezin duiken en tien verschillende adviezen geven. Daar is iedereen het mee eens.” – projectleider City Deal Inclusieve Stad

Bij Zicht op Ondernijning wordt het bottom up werken minder benadrukt als een succesfactor. In slechts twee van de vijftien bronnen wordt het benoemd (DZ2, GZ6). De medewerker verantwoordelijke voor de borging is wel van mening dat de aansluiting bij de vragen uit de praktijk een succesfactor is: “Niet de departementale beleidsvraagstukken, maar echt wat er in de praktijk speelt [is leidend]. Dat vind ik een succesfactor.” (Medewerker van het ministerie van BZK, verantwoordelijk voor de borging).

Veel overkoepelende bronnen constateren dat het bottom up werken bij City Deals een factor is die succes ten dele verklaart. Zo constateert het AEF dat er een werkende, pragmatische invalshoek ontstaat door bottom up vanuit de gemeentes te werken, in plaats van ‘vanuit de toren van Den Haag’ te redeneren (DO1). De NSOB benadrukt hoe City Deals maatschappelijke initiatieven van onderop een podium kunnen bieden en zo bekrachtigen (DO9). De onderzoekers van het PBL stellen in 2017 eveneens hoe de bottom up benadering van City Deals een succes is:

“Betrokkenen hebben aangegeven dat het bottom-up karakter 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.” – Hamers, Dignum & Evers (2017B, p. 34)

5.2.5. *Live bijeenkomsten*

Hoewel niet doorslaggevend op zichzelf, komt in de data-analyse meermaals terug hoe live bijeenkomsten kunnen bijdragen aan een succesvolle uitvoerende fase. Een van de live bijeenkomsten die het proces van Zicht op Ondernijning heeft bevorderd is de boottocht op het IJsselmeer, zoals besproken in paragraaf 5.4.1. De geïnterviewde van het CBS geeft woorden aan waarom de live ontmoeting hielp:

“Het feit dat je echt een aantal uren fysiek bij elkaar zit en niet een vergadering hebt van anderhalf uur waarin je wat standpunten uitwisselt. Dat je echt de diepte in kan gaan: waar gaat het nou om? Dat je ook veel beter met elkaar kan proeven, hoe hard zit je daar nou eigenlijk in? En wat zijn nou exact randvoorwaarden? Dat hielp enorm.” – Directeur beleidsstatistiek CBS

De representanten van de gemeente Amsterdam, Utrecht en Leeuwarden stellen allen dat het live contact tijdens bijeenkomsten helpt in het bouwen en onderhouden van de goede onderlinge sociale relatie (GZ1, G11, G12). De opdrachtgever en projectleider van Zicht op Ondernijning beamen dit (GZ4, GZ5).

De coronapandemie heeft ervoor gezorgd dat veel vergaderingen online plaatsvinden. Dealmakers en projectleiders zorgen er desalniettemin toch vaak voor dat live bijeenkomsten blijven plaatsvinden (DO8). Zo organiseert de City Deal Kennis Maken bijvoorbeeld een jaarlijkse studiereis naar het buitenland, hetgeen de sociale relaties met elkaar versterkt en de lijnen onderling korter maakt (DO8). Het PBL beschrijft eveneens de meerwaarde van live bijeenkomsten:

“Evenementen als workshops en conferenties kunnen, zeker als ze niet te algemeen van aard zijn en over een specifiek onderwerp gaan, worden benut om een City Deal te pluggen, te laten landen en te waarborgen.” – Hamers, Evers & Dignum (2017B, p. 17)

5.2.6. *Concrete resultaten*

Concrete resultaten worden niet als succesfactor genoemd bij de City Deal Inclusieve Stad. Bij Zicht op Ondernijning daarentegen, komt het in wel zeven van de vijftien bronnen terug. De eerste concrete resultaten van de data-analyse bliezen namelijk een vlaag van energie in de Deal, zo stellen vier geïnterviewden. Het werkte motiverend om door te gaan.

De Dealmaker van deze City Deal is van mening dat zoiets tastbaars als het dashboard de City Deal legitimeert (GZ8). Je kan daarmee laten zien waar je aan werkt met elkaar. In de publicatie over de kunst van het deal maken wordt concreetheid om deze reden als succesfactor gezien: “Met het dashboard in handen kon [de opdrachtgever] ineens heel makkelijk het verhaal vertellen, en belandde hij op de agenda van de directeur-generaal en de minister die relevant waren voor zijn Deal.” (Potjer, 2021, p. 20). Ook de NSOB is van mening dat het zichtbaar maken en het vieren van geboekte resultaten belangrijk is (DO5). Dit helpt om het enthousiasme

te behouden, externen te overtuigen van het nut van de Deal en mensen aan boord te krijgen die nodig zijn voor de opschalingsfase.

5.2.7. Creatieve werkvormen

Als laatste worden creatieve werkvormen vijfmaal benoemd als succesfactor voor City Deals. Relatief gezien met de andere factoren is dit in mindere mate van invloed op het slagen van een City Deal. Bij Inclusieve Stad was het überhaupt geen factor. De opdrachtgever van Zicht op Ondernijning legt uit hoe creatieve werkvormen hem wel hielpen om verder te komen wanneer hij vast zat:

“Als je iets tegenkomt wat niet gaat zoals je gehoopt of gepland had, dan moet je naar oplossingen kijken: hoe kan het dan wel? En dat vraagt soms ook een beetje *out of the box* denken. Dus we hebben daar wat technieken voor gebruikt, zoals scrum. En echt workshops om te kijken naar: waar staan we nu? Waar willen we naartoe? Wie zijn de stakeholders? Waar zitten mogelijkheden? Dat waren wel, denk ik, de essentiële aspecten die er toe geleid hebben dat we in die periode succes hebben weten te halen.” – Opdrachtgever City Deal Zicht op Ondernijning

Verder komt deze factor eenmaal terug als succesfactor in het AEF rapport. Daarin wordt geconstateerd dat in ieder geval voor de City Deal Gezonde en Duurzame Voedselomgeving inspiratiesessies en samenwerkingen met ontwerp- en campagnebureaus bijdragen aan de creativiteit binnen de Deal (DO1). Onderstaand kader schetst meer context rondom de creatieve werkvormen die gebruikt wordt binnen het programma Agenda Stad.

Creatieve werkvormen: van *talking sticks* tot *design thinking*

Agenda Stad is een innovatieprogramma. Daarom stimuleert Agenda Stad deelnemers van City Deals om normale denkpatronen te doorbreken en zo tot innovatie te komen. Om deze reden heeft Agenda Stad Loket Ontwerpkracht in het leven geroepen. Loket Ontwerpkracht smeedt samenwerkingen met het creatieve veld (illustratoren, conceptontwikkelaars, etc.) om tot nieuwe oplossingen in de praktijk te komen. Het Loket helpt City Deals met een vraag in drie stappen. Allereerst wordt een heldere ontwerpvraag ontdekt: wat is de vraag achter de vraag? Is er behoefte aan een concreet instrument of juist aan een gedeeld verhaal? Vervolgens wordt er gekeken welke ontwerppartner past bij de vraag. De ene keer is dat een illustrator, de andere keer een conceptontwikkelaar. Als laatste begeleidt het Loket de ontwerper en de opdrachtgever om samen aan de slag te gaan met een nieuw werkproces, een verbindend verhaal, een prototype of een visualisatie.

De inzet van creatieve werkvormen vindt al vanaf het begin van het programma plaats, ook voor de oprichting van Loket Ontwerpkracht. Zo wordt in een tussenevaluatie van Zicht op Ondernijning in januari 2018 gebruik gemaakt van *talking sticks* en de *starfish* methode. Aan de deelnemers van de City Deal werd gevraagd om een cijfer voor het project tot nu toe te geven. Vervolgens moesten deelnemers in kleine groepen de gegeven cijfers toelichten met behulp van de *talking stick*. De functie: degene die de stick in handen heeft, is aan het woord. De anderen luisteren aandachtig. De volgende die het woord krijgt, geeft vervolgens een korte samenvatting van het verhaal van de persoon daarvoor, voordat gestart mag worden met de eigen toelichting.

Na de *talking stick* begint de *starfish* methode: welke activiteiten willen de deelnemers behouden, met welke willen ze starten, met welke willen ze onmiddellijk stoppen en welke willen ze meer of juist minder gaan doen? De deelnemers schrijven activiteiten op geeltjes

om deze vervolgens op het desbetreffende zeester-vak te plakken. De geeltjes worden geclusterd en samengevat. Dit dient als input voor het werkplan van het vervolg van de City Deal.

Figuur 5.7 De starfish-methode, een van de creatieve werkvormen die bij City Deals gebruikt wordt.



Ook de City Deal Energieke Wijken maakt gebruik van creatieve werkvormen om vooruitgang te boeken bij complexe vraagstukken. Zo vindt er op 4 juli 2023 een *design thinking* sessie plaats in een oude sigarenfabriek in Den Bosch. Loket Ontwerpkraft is betrokken samen met een ander ontwerp bureau. In totaal zijn meer dan veertig gemeentes, ministeries, werkgevers en maatschappelijke organisaties van de partij. Het volgende vraagstuk ligt voor: hoe kunnen we werkgevers in de energietransitie enthousiasmeren en ondersteunen in het aannemen van statushouders?

Verschillende creatieve werkvormen passeren de revue deze middag. Zo worden er liefdesbrieven geschreven naar werkgevers met daarin de voordelen van het aannemen van statushouders. Er worden associatiekaartjes neergelegd: kaartjes met willekeurige afbeeldingen. De afbeeldingen bieden inspiratie om tot nieuwe ideeën te komen. Een deelnemer schrijft bij een kaartje van een brug op hoe statushouders in een bedrijf een brug kunnen vormen naar hun netwerk van andere werkzoekende statushouders. De middag wordt afgesloten door het beschrijven van Volkskrant voorpagina's met een positief verhaal over de fictieve experimenten die in gemeentes plaatsvinden om werkgevers aan statushouders te koppelen. Aan het eind van de dag worden formulieren uitgedeeld waarop deelnemers kunnen aangeven met welk idee ze concreet verder willen, met wie en hoe de City Deal daarbij kan faciliteren.

Dit kader is gebaseerd op de volgende bronnen: Agenda Stad (2021); Dam (2018) en persoonlijke communicatie en aanwezigheid gedurende de stageperiode bij Agenda Stad bij de ontwerpsessie van 4 juli.

5.2.8. Succesfactoren in de samenwerking binnen City Deals

Binnen City Deals werken medewerkers van verschillende bestuurslagen en organisaties met elkaar samen. Een variëteit aan factoren verklaren succesvolle samenwerkingen. Figuur 5.2 en 5.3 geven de factoren schematisch weer. Onderstaande paragrafen geven een toelichting.

5.2.8.1. Goede sociale relaties

Twintig van de in totaal 37 geanalyseerde bronnen benoemen hoe een goede sociale relatie onderling essentieel is voor een succesvolle samenwerking. De geïnterviewden van Inclusieve Stad stellen dat een goede relatie helpt in de samenwerking omdat het mensen enthousiasmeert

en motiveert om zich in te zetten voor de Deal. De projectleider van Inclusieve Stad geeft een voorbeeld:

“Je moet ook een beetje plezier hebben. Kijk, de dynamiek in die projectgroep is een succesfactor. Je hebt altijd momenten dat je het niet meer ziet zitten. Maar dan hebben ze in Leeuwarden weer wat nieuws bedacht [in hun experiment]. Of dan hebben ze in Eindhoven weer wat leuks. 'O leuk!' denkt iedereen dan, en dan krijgt de club weer motivatie om verder te gaan.” – projectleider City Deal Inclusieve Stad

Een goede sociale relatie helpt ook als het spannend wordt. Zo werkten in zowel Inclusieve Stad, als Zicht op Ondernijning organisaties samen die dat voorheen nooit deden. Deelnemers kunnen dan geïrriteerd raken door de bureaucratie van een andere organisatie bijvoorbeeld (GI6, GZ9). Als er echter een goede relatie bestaat en men elkaars processen en belangen respecteert, zal er geen irritatie ontstaan en kan de samenwerking harmonieus voortgang vinden. Het PBL beaamt dit: “Door elkaar te leren kennen en daarmee inzicht te krijgen in elkaars positie, kan er wederzijds begrip ontstaan, terwijl eenieder wel zijn/haar eigen belangen blijft behartigen.” (Hamers, Dignum & Evers, 2017, p. 15).

In beide City Deals uit de casusselectie was er tussen bepaalde actoren al een goede sociale relatie voordat de Deal begon. Dit droeg aanzienlijk bij in de samenwerking, omdat er al vertrouwen aanwezig was. Zo kenden de directeuren van het sociaal domein van de gemeentes van Inclusieve Stad elkaar al door een directeurenoverleg (GI3, GI4). De projectleider was tevens de oprichter van dit directeurenoverleg, dus hij had al een bepaalde positie binnen de groep (GI4). De onderlinge projectleiders en de afgevaardigden van ministeries moesten elkaar nog leren kennen, maar op gemeentelijk directieniveau lag er al een fundament van vertrouwen.

Bij Zicht op Ondernijning was de reeds bestaande goede sociale relatie tussen de opdrachtgever en projectleider een succesfactor. Ze hadden eerder samengewerkt tijdens een vorig project, wat resulteerde in een vertrouwensband. Het gezamenlijke verleden en het wederzijdse begrip maakte dat ze elkaar het vertrouwen schonken om te blijven experimenteren en vol te houden, zelfs toen er gedurende een behoorlijke periode geen tastbaar resultaat te zien was (GZ4).

Bij dezelfde City Deal hielp een bestaande sociale relatie ook in het aanhaken van belangrijke partners. De projectleider had namelijk korte lijnen met de toenmalige directeur-generaal (DG) van het CBS (GZ4). De DG zat in de raad van advies van het adviesbureau waar de projectleider werkzaam is. De projectleider beschrijft waarom dit behulpzaam was:

“De lijnen waren vrij kort. Ik heb hem een paar keer gesproken en hij was toen heel bereidwillig om ruimte te geven voor het experiment van de City Deal. Terwijl veel mensen van het CBS eigenlijk vonden dat het CBS zich moest bezig houden met statistieken in algemene zin.” – Projectleider City Deal Zicht op Ondernijning

Het NSOB beaamt het belang van een goede sociale relaties voor de samenwerking:

“Elkaar gemakkelijk kunnen vinden als je elkaar nodig hebt, ook buiten de bijeenkomsten en elkaar verder helpen. Ook dat doet ertoe. (...) Echt partnerschap zorgt er namelijk voor dat partijen bereid zijn om goed naar elkaar te luisteren en vragen te stellen. Hierdoor komt men erachter wat er echt leeft bij partijen en waarom zij meedoen aan bepaalde projecten. (...) Partnerschap vergt een investering in de relaties. Niet alleen door een mooi startdocument op papier te zetten, maar juist door de onderlinge relaties te versterken.” – Schulz, Kunseler, Ophoff & van der Steen (2020, p. 23)

Bij beide City Deals was de onderlinge relatie een succesfactor in de samenwerking. Een verschil tussen de twee Deals is dat de goede sociale relatie bij Inclusieve Stad vrij organisch gevormd is, onder andere omdat de mensen van de projectgroep ‘uit hetzelfde hout gesneden’ waren (GI4). Bij Zicht op Ondernijning vormde het onderlinge vertrouwen zich echter niet zomaar. De projectleider heeft persoonlijk veel tijd en moeite gestoken in het relatiemanagement (GZ4):

“Samen een zomerborrel organiseren en samen een hapje eten om succes te vieren. Een-op-een met mensen in gesprek gaan, ook [live]. Dus ook geen moeite ermee hebben om naar Maastricht of Groningen te reizen en gewoon mensen te ontmoeten. Te laten zien dat ze er toe doen. Dat soort hele kleine dingetjes, heel subtiel. Maar je weet wat het effect is: als je dat wel doet, dan kan je energie geven en het vertrouwen weer een tijdje vasthouden.” – Projectleider City Deal Zicht op Ondernijning

5.2.8.2. Kleine koplopersgroep

Bijna net zo vaak als de goede sociale relatie wordt de kleine koplopersgroep genoemd als succesfactor in de samenwerking. Meermaals is benadrukt hoe de relatief kleine groep gemeentes bij Inclusieve Stad ervoor heeft gezorgd dat de Deal slagvaardig was (GI1, GI2, GI3, GI4). Dit had ook invloed op de goede sociale relatie: in een kleine groep kent iedereen elkaar relatief goed. Daarnaast benadrukten geïnterviewden hoe een kleine koplopersgroep het innovatievermogen versterkt (GI3, GI4). Hierdoor was het mogelijk om de leermomenten uit de diverse experimenten op een overzichtelijke manier samen te voegen en gezamenlijk verder te ontwikkelen. De projectleider stelt dat ze “er nooit meer dan vijf hadden moeten hebben, dat was het maximum aan het begin.” (Projectleider City Deal Inclusieve Stad).

Ook bij Zicht op Ondernijning was de kleine koplopersgroep belangrijk. De geïnterviewde van het ministerie van J&V vermeldt dat het aantal deelnemers aan het begin van de Deal behapbaar was. Dit bleek een succesfactor. De materie was namelijk al zeer complex en “Hoe meer gemeentes, hoe meer meningen en hoe lastiger het te managen valt.” (Medewerker van het ministerie van J&V).

De AEF midterm review heeft meerdere lopende Deals geëvalueerd waarin heel veel partners deelnemen. Uit de evaluatie blijkt dat City Deals ervoor kiezen om zo'n omvangrijke groep bij elkaar te brengen om de legitimiteit van de Deal te versterken (DO1). Door bij wijze van spreken honderd handtekeningen te verzamelen onder een Dealktekst convenant, lijkt de boodschap naar de buitenwereld zeer breed gesteund. Het nadelige gevolg is echter dat veel partners niet actief betrokken zijn en dat het onderhoud van het netwerk lastig blijkt (DO1).

De oud programmadirecteur is fel voorstander van de kleine koplopersgroep blijven stimuleren bij City Deals. Hij stelt dat het de kunst van innoveren is om scherp te zijn op een selectie aan koplopers die visie hebben op het thema (GO1). “De slechtste bepaalt de kwaliteit en de langzaamste bepaalt het tempo. Daarom moet je geen koepelorganisaties en ‘koffiedrinkers’ hebben [in de uitvoeringsfase].” (Oud programmadirecteur Agenda Stad). Hij stelt dat innovatie onmogelijk wordt, zodra je met een te grote groep bent. Daar moet je als Dealmaker selectief op zijn.

5.2.8.3. Gedeelde visie

In totaal wordt zestien keer benoemd dat een gedeelde visie een succesfactor is binnen de samenwerking van City Deals. De geïnterviewde van de schuldeisende organisatie bij Inclusieve Stad geeft woorden aan het belang hiervan:

“Een succesfactor is denk ik geweest om het gemeenschappelijke probleem van al die partijen centraal te stellen. Dus op inhoud zijn we met elkaar verder gegaan. Als het dan spannend werd, dan kon je weer teruggrijpen naar die gedeelde visie. ‘Hier doen we het voor.’” – Oud medewerker van een schuldeisende organisatie

Het evaluatierapport van Zicht op Ondernijning beschrijft hoe het opdoen van inzichten rondom ondernijnde criminaliteit als gezamenlijk belang de “sleutel tot de samenwerking” is (DZ2). De opdrachtgever stelt dat het kunnen aanspreken op de gedeelde visie hielp in het commitment van partijen van wie de belangen en manier van werken nogal ver uit elkaar lagen: “Door het hogere doel soms weer even centraal te stellen, kon je mensen weer mee krijgen.” (Opdrachtgever City Deal Zicht op Ondernijning).

Het PBL constateert dat de gedeelde visie essentieel is voor de samenwerking in alle City Deals: “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.” Hamers, Dignum & Evers (2017B, p. 29).

5.2.8.4. *Onderlinge verschillen: geen consensus maar consent*

Op het eerste oog lijken de succesfactoren ‘gedeelde visie’ en ‘onderlinge verschillen’ tegenstrijdig. Echter, deze twee factoren vullen elkaar juist goed aan bij City Deals. Als deelnemers een visie voor de stip op de horizon delen, dan is het juist bevorderlijk voor het innovatievermogen als er onderlinge verschillen bestaan. Zo varieerde de experimenten bij Inclusieve Stad per gemeente. Gedeeld uitgangspunt was wel dat de sociaal werker de regie heeft en besluiten mag nemen (DI2). Het was daarin juist leerzaam voor gemeentes om de verschillende aanpakken in de steden van elkaar te vergelijken (GI2, GI3).

Bij Zicht op Ondernijning zijn volgens de geïnterviewde van de gemeente Den Haag ook de verschillen in persoonlijkheid een succesfactor geweest. De onderlinge verschillen helpen omdat je elkaar scherp houdt (GZ2). De geïnterviewde van het ministerie van J&V vult aan dat ook de onderlinge verschillen in kennis een succesfactor waren. Er waren beleidsmakers, mensen van de uitvoering, juristen en data-analisten. Die multidisciplinaire club bracht de Deal verder (GZ7). Hiernaast geeft de geïnterviewde van het CBS een concreet voorbeeld van hoe onderlinge verschillen de City Deal ook inhoudelijk verder bracht:

“In de praktijk hebben de verschillende belangen van gemeentes de Deal sterker gemaakt. Brabantse gemeentes die meededen waren bijvoorbeeld heel erg geïnteresseerd in criminele familie verbanden. [Dat bleek inderdaad een goede voorspellende factor te zijn in Brabant]. Maar in bepaalde delen van het land, volgens mij in Twente en Friesland, zag je eigenlijk eenzelfde soort patroon als in Brabant, terwijl die gemeentes dat vooraf niet hadden vermoed. Het feit dat een gemeente iets ziet, betekent vaak dat andere gemeentes daar ook over gingen nadenken.” – Directeur beleidsstatistiek CBS

De onderzoeker gelieerd aan Agenda Stad benadrukt dat er binnen de overheid vaak een sterke neiging is om volledige consensus te zoeken (GO2). Dit kan echter ook innovatie en actie belemmeren. Als City Deal is het niet noodzakelijk om alles volledig identiek te doen, maar je moet elkaar wel willen helpen en van elkaar willen leren. De geïnterviewde noemt dit ‘geen consensus, maar consent’: “Je geeft elkaar toestemming om aan de slag te gaan en je maakt ruimte vrij voor experimenten. Steden kunnen aan verschillende dingen werken in de hoop dat daar interessante dingen uit voortkomen die leerzaam zijn voor de hele groep.” (Onderzoeker

gelieerd aan Agenda Stad). Juist door de onderlinge verschillen in de experimenten en de aanpak, kan de groep als geheel verder komen.

Ook het PBL stelt dat stedelijke regio's verschillen en dat diversiteit binnen City Deals daarom niet alleen onvermijdelijk, maar ook wenselijk is (DO6). Het PBL zegt het volgende over onderlinge verschillen en gedeelde visie binnen Deals:

“Juist het bedienen van meerdere agenda's en het verbinden van beleidsthema's worden genoemd als belangrijke factoren voor het slagen van de City Deal. Daarbij is transparantie over belangen een voorwaarde voor constructieve afstemming. Een respondent verwoordt het als volgt: 'Geen goede City Deal zonder gezond eigenbelang, maar als je niet samen het nut inziet van wat moet worden aangepakt, heb je geen samenwerking'.” – Hamers, Dignum & Evers (2017B, p. 16)

In een CoP over opschaling komt nog een andere reden naar voren waarom onderlinge verschillen een succesfactor zijn. Op de lange termijn wil je een succesvolle Deal namelijk doorgaans opschalen naar andere gemeentes. Je kan een pilot niet kopiëren en plakken aangezien er een diversiteit bestaat aan situaties, contexten, doelgroepen, wensen en omgevingsfactoren (DO10). Daarom is het verstandig om in City Deals te sturen op een variatie aan pilots en experimenten in verschillende gemeentes, met adaptieve oplossingen. Wanneer je vanaf het begin aandacht besteedt aan de onderlinge verschillen en deze op een goede manier benut, zul je hier later tijdens de opschalingsfase de vruchten van plukken (DO10).

5.2.8.5. *Eigenaarschap*

Eigenaarschap wordt ook een aantal keer benoemd als succesfactor in samenwerkingen. De medewerker van SZW ziet bijvoorbeeld hoe het Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens, dat is voortgevloeid uit Inclusieve Stad, succesvol is omdat gemeentes er eigenaarschap over voelen (GI5). Bij Zicht op Ondernijning wordt eigenaarschap viermaal genoemd als belangrijk. De geïnterviewde van het CBS geeft aan hoe de ontwikkelde Zicht-op-methode ook hielp met het eigenaarschap van gemeentes:

“Gemeentes kunnen vragen inbrengen, maar moet een plek aan tafel kopen door een bedrag te betalen. Je moet dus een bepaald belang hebben, het is niet vrijblijvend. Dit maakt dat de gemeentes aan tafel ook echt belang erbij hebben om dingen goed te doen en niet zomaar allerlei onberedeneerde vermoedens op tafel gooien. Dit bedrag is belangrijk voor eigenaarschap.” – Directeur beleidsstatistiek CBS

Tijdens de focusgroep met Dealmakers wordt besproken hoe eigenaarschap zeer essentieel is voor City Deals (F1). Als iedereen eigenaarschap voelt over de deal, dan kan je elkaar ook aanspreken hierop. Het PBL benadrukt eveneens eigenaarschap als basis voor City Deals: “Alleen als zowel het Rijk als de steden er voldoende energie in steken, kunnen zij actieve, complementaire rollen spelen in een City Deal.” (Hamers, Dignum & Evers, 2017B, p. 30).

5.2.8.6. *Personele capaciteit*

Een open deur: om goed deel te kunnen nemen aan een samenwerking is personele capaciteit nodig. De geïnterviewde uit de gemeente Leeuwarden benoemt dit expliciet als succesfactor bij Inclusieve Stad: het is van essentieel belang dat alle lokale projectleiders voldoende tijd krijgen om de experimenten goed uit te voeren en op die manier bij te dragen aan de algehele samenwerking in de Deal (GI1).

Het punt van personele capaciteit speelt met name bij Zicht op Ondernijning. In paragraaf 4.3.1 over het programmatisch succes van de Deal kwam al naar voren dat personele capaciteit een heikel punt is. In steden zoals Amsterdam, waar voldoende personele capaciteit beschikbaar is, kunnen de voordelen van de City Deal gemakkelijker worden benut (GZ1).

5.2.8.7. Niet-hiërarchische verhoudingen

Ook de niet-hiërarchische benadering van de ‘rules of engagement’ binnen City Deals is een succesfactor. Met name voor de City Deal Inclusieve Stad was deze manier van samenwerken passend. De geïnterviewde van het ministerie van SZW vertelt waarom dit een succesfactor was:

“Het waren mensen met lef. Het was niet heel erg hiërarchisch en dat gaf een goede spirit. Daardoor kon je ook vooruitgang boeken. Als je heel erg hiërarchisch zoiets gaat invullen, dan kom je niet meer vooruit. Dan moet je besluit de lijn in, dan moet je het voorleggen aan een afdelingshoofd... Alleen de voorbereiding daarvan kost al een week. Wij hebben onszelf het mandaat gewoon toegeëigend allemaal, zonder we daar heel expliciet over waren.” – medewerker van het ministerie van SZW

De opdrachtgever van Zicht op Ondernijning vertelt eveneens hoe je binnen een deal moet samenwerken als gelijkwaardige *peers*: “Rangen en standen zijn niet zo belangrijk. Het belangrijkste is dat je elkaar serieus neemt vanuit de rol dat je een bijdrage levert.” (Potjer, 2021, p. 27).

In de overkoepelende bronnen komt het niet-hiërarchische karakter van Deals vaker terug als succesfactor dan in de casussen. In de PBL evaluatie komt meermaals naar voren hoe City Deals een niet-hiërarchische samenwerking bewerkstelligen waarbij partijen op gelijkwaardige manieren samenwerken (DO6, DO7). Ook de Dealmakers benoemen de samenwerking op gelijkwaardigheid een succesfactor van City Deals (F1).

5.2.9. De menselijke factor: persoonskenmerken

De meest genoemde verklarende factor van een succesvolle samenwerking in City Deals is het type mensen dat deelneemt. In drieëntwintig bronnen van de 37 wordt dit benoemd. Zo stelt de geïnterviewde van de gemeente Utrecht dat de belangrijkste succesfactor is dat “op de juiste momenten de juiste mensen op de juiste plek zitten.” (Medewerker van de gemeente Utrecht). Hieronder worden de verschillende persoonskenmerken van ‘de juiste persoon’ uiteengezet.

Kennis en ervaring

Meermaals wordt bij Inclusieve Stad benoemd hoe de lokale projectleiders van gemeentes veel kennis en ervaring hadden in het sociaal domein. Deze kennis van zaken zorgde ervoor dat de kans van slagen groter werd bij de experimenten. Ook voor Zicht op Ondernijning was de kennis en ervaring bij deelnemers van de Deal erg belangrijk. Zo geeft de geïnterviewde van de gemeente Den Haag aan hoe de projectleider van Eindhoven die namens de B5 gemeentes deelnam, heel veel kennis en wijsheid meebracht, hetgeen de samenwerking verder bracht (GZ2). Ook de geïnterviewde van de gemeente Amsterdam beaamt dat de deelnemers over veel kennis beschikken. In de City Deal kan je elkaars kennis en ervaring benutten, deze bundelen en zo verder komen op ingewikkelde vraagstukken (GZ1).

PBL benoemt kennis en ervaring van deelnemers eveneens als succesfactor in de samenwerking: “In City Deals die al in de uitvoeringsfase zijn gekomen, blijkt dat de complexiteit toeneemt naarmate zaken concreter worden. Naast algemene aandacht voor het

proces van focussen wordt dan meer inhoudelijke (vak)kennis belangrijker.” (Hamers, Dignum & Evers, 2017, p. 14).

Commitment

Na kennis en ervaring wordt persoonlijk commitment het meest genoemd als belangrijkste persoonskenmer. De geïnterviewde van SZW gaf aan hoe de mensen van Inclusieve Stad echt “met hart en ziel hebben gewerkt aan veranderingen” (Medewerker van het Ministerie van SZW). Ook de projectleider, en de representanten van de gemeente Zaanstad en Utrecht zien het persoonlijk commitment als een van de meest cruciale succesfactoren van de City Deal (GI2, GI3, GI4). Zo stelt de geïnterviewde van de gemeente Zaanstad dat het succes van de Deal heel erg te maken heeft gehad met de personen die er actief in zijn: “uiteindelijk gaat het om persoonlijk eigenaarschap en de gedrevenheid van die medewerkers.” (Oud directeur sociaal domein gemeente Zaanstad).

Persoonlijk commitment is zo belangrijk omdat City Deals doorgaans buiten de reguliere werkzaamheden van organisaties vallen. Dit maakt bevlogenheid cruciaal (DO8). Het PBL beaamt dit:

“Om in dit complexe ‘mensenwerk’ de energie in het team te behouden, is het belangrijk dat partners een persoonlijke betrokkenheid ervaren en dat zij een intrinsieke motivatie hebben op het gebied van de City Deal. Vooral omdat het werk voor de City Deal in veel gevallen naast het reguliere werk wordt gedaan en betrokkenen ook vaak privétijd investeren.” - Hamers, Dignum & Evers (2017B, p. 16)

De geïnterviewde van de gemeente Den Haag illustreert dit met een voorbeeld dat betrekking heeft op hemzelf. Hij is van mening dat de City Deal kwetsbaar is in Den Haag omdat het heel erg aan hem persoonlijk hangt:

“Ik voel hier wel persoonlijk commitment op. En dat is ook een van de redenen waarom we in Den Haag nog steeds, voor zover als het kan, echt wel input leveren. Want ik probeer altijd stukken bekeken te hebben, altijd input te leveren, altijd aanwezig te zijn bij de overleggen. En dat doe ik eigenlijk bijna altijd in reservetijd.” – Medewerker van de gemeente Den Haag

Bovenstaande quote laat gelijk de keerzijde van persoonlijk commitment als succesfactor zien: als deze specifieke medewerker besluit om ander werk te gaan doen bijvoorbeeld, dan is de deelname van de gemeente Den Haag niet meer zeker (GZ2). AEF benadrukt dit ook in hun rapport (DO1). Varen op persoonlijk commitment maakt dat City Deals afhankelijk worden van de mensen die willen. Er kunnen zich altijd veranderingen voordoen, waardoor deze personen geen inzet meer kunnen leveren voor de City Deal. Dat maakt de borging van City Deals kwetsbaar.

Enthousiasme

Het enthousiasme of de drive waarmee deelnemers binnen de City Deal samenwerken wordt tevens als succesfactor gezien door een aantal geïnterviewden. Zo stelt de geïnterviewde van de gemeente Leeuwarden dat ze Inclusieve Stad alleen hebben kunnen starten omdat ze met een groep mensen waren die enthousiast was en ervoor wilden gaan (GI1). Vooral als de materie complex is en systeemverandering een zeer uitdagende opgave is, werkt het enthousiasme van actoren bemoedigend voor de samenwerking (GI2). Ook de verantwoordelijke voor de borging van Zicht op Ondernijning stelt dat je altijd ‘enthousiasme en vuur’ moet hebben bij deelnemende gemeentes (GZ6).

Het AEF stelt dat het sturen op energie en het aansluiten bij het enthousiasme van deelnemers een succesfactor van City Deals is (DO1). Zie hiervoor ook het kader over sturen op energie bij 4.4.3.

Open mindedness

Naast enthousiasme vraagt deelname aan City Deals ook om een bepaalde open minded houding. Er wordt namelijk buiten de gebaande paden gewerkt. Het type persoon dat de samenwerking tot een succes kan maken is in staat om buiten bestaande kaders te denken, creatief te zijn en open te staan voor nieuwe ideeën en werkwijzen. De projectgroep van Inclusieve Stad bestond uit dit type mensen. De geïnterviewde van de gemeente Utrecht beschrijft de projectgroep:

“De projectleider en de vijf projectleiders van de gemeentes zijn een beetje wars van bureaucratie, van beleidstermen, van procesontwerpen. Maar we hadden heel erg zoiets van er zijn huishoudens in onze gemeente die niet geholpen worden. En wij gaan het eens even goed uitzoeken hoe dat komt en hoe dat anders kan.” – Medewerker van de gemeente Utrecht

De projectleider merkt bovendien op dat de nieuwsgierigheid van gemeentes naar hoe het bij andere gemeentes werkt, bijdraagt aan het proces (GI4). De geïnterviewde van SZW stelt dat je een bepaald profiel nodig hebt om mee te doen aan dit soort City Deals: “Je moet voorbij de regels, voorbij de systemen willen gaan. Je moet creatief zijn, open minded zijn en een doorzetter.” (Medewerker van het Ministerie van SZW).

Het type van opend minded mensen komt minder vaak voor bij de interviews van Zicht op Ondernijning. De projectleider stelt desalniettemin dat het werken in City Deals wel vraagt om creativiteit en een open houding naar elkaar belangen en processen (GZ4). De medewerker van BZK, verantwoordelijk voor de borging voor Zicht op Ondernijning, is van mening dat dit type mensen, “losdenkers”, vooral noodzakelijk is bij de beginfase en uitvoerende fase van City Deals en dat tijdens de opschalingsfase mensen nodig zijn die beter zijn in procedures en borging (GZ6).

Een publicatie uit 2019 over City Deals als geheel stelt dat het werken in City Deals veel verschilt van het werken op reguliere beleidsterreinen (DO9). Je hebt mensen nodig die daar plezier in hebben. Het AEF beschrijft hoe de algemene werkwijze van City Deals dit type open minded mensen aantrekt: “De werkwijze van een City Deal trekt een specifieke soort mensen aan. Als we deze in karikatuur mogen omschrijven, zijn het creatieve personen die goed in staat zijn buiten gebaande paden te werken en denken.” (Scheijven & Vloedveld, 2023, p. 9). Het AEF stelt tevens dat City Deals als geheel in staat zijn om met nieuwe oplossingen te komen door de samenwerking met creatieve en open minded mensen uit verschillende organisaties (DO1). AEF verbindt echter ook een gevaar aan deze succesfactor: dit type mensen denkt minder in termen van procedures en borging. Dealmakers zijn hiervoor verantwoordelijk, maar toch lukt het nog niet in iedere Deal even goed (DO1).

Activisme

Als laatste eigenschap is activisme vaak benoemd bij de City Deal Inclusieve Stad. Opvallend is dat deze eigenschap niet terugkomt bij de andere casus of bij overkoepelende bronnen. Voor Inclusieve Stad was het volgens de geïnterviewden wel van belang. Zo beschrijft de representant van de gemeente Leeuwarden dat het allemaal idealistische mensen waren en dat dit erg motiverend werkte (GI1). Utrecht merkt op dat de activistische mindset erg belangrijk was: “Die houding van aanpakken en niet rusten voordat het opgelost is.” (Medewerker van de gemeente Utrecht). De projectleider onderstreept het belang van activisme:

“Je moet ook boos zijn, je moet verontwaardigd zijn over de werkelijkheid. Die vijf mensen van de deelnemende steden dachten “Hoe kan dit nou? Dit moeten we niet accepteren!” (...) Sommige wethouders vonden dat het wel eens te ver ging. Dan hadden wij zoiets van dan heb je pech, want we doen het wel. Als het niet linksom kan, dan rechtsom.” – Projectleider City Deal Inclusieve Stad

Ook de medewerker van het ministerie van SZW ervaarde de activistische spirit in de projectgroep als een essentiële succesfactor: “Het waren activistische mensen met lef. (...) En ik ben trots op hoe we met elkaar gedurende de hele looptijd ons hebben opgesteld als echte strijders. We hebben heel veel gedoe hebben overwonnen door een hele goede spirit.” (Medewerker van het Ministerie van SZW). Deze activistische houding van de deelnemers aan de City Deal hielp dus omdat het elkaar motiveerde om door te gaan en hobbels te overkomen.

5.3. Opschalingsfase

Als de uitvoerende fase van City Deals als geslaagd wordt beschouwd, dan wordt het tijd om de lessen van de Deal te delen, te borgen en op te schalen. Om zo duurzame bestending van City Deal resultaten te bewerkstelligen. Het AEF concludeert in haar onderzoeksrapport dat borging een aandachtspunt is omdat de deelnemers aan City Deals hier doorgaans niet natuurlijkerwijs goed in zijn (DO1). Er zijn echter natuurlijk wel goede voorbeelden. Zoals te zien aan de rapportcijfers, kunnen de twee Deals uit de casusselectie geschaard worden onder goede voorbeelden.

In deze fase is wederom brede steun een succesfactor. De steun gaat nu niet over handtekeningen verzamelen of steun op de achtergrond, maar over actieve steun van een brede groep aan actoren, met name personen met een hoge functie binnen hun organisatie. Verder is er ook timing nodig en de inzet van beleidsentrepeneurs

5.3.1. Brede steun van stakeholders

Als de City Deal zijn einde nadert en de resultaten van de experimenten worden door de deelnemers als een succes beschouwd, is het tijd voor de opschalingsfase. In deze fase is de brede steun nog belangrijker dan in de vorige fasen. Om de lessen van de City Deal succesvol op te schalen binnen zowel deelnemende organisaties als daarbuiten, is actief zoeken naar steun essentieel. Dit houdt in dat projectleiders en dealmakers zich richten op het verbreden van de samenwerking met andere organisaties en overheden, en zich tegelijkertijd inzetten om bestuurlijk commitment te verkrijgen.

De verbreding zoeken

De oud programmadirecteur van Agenda Stad stelt dat de groep koplopers in deze fase de verbreding moet opzoeken (GO1). In de opschalingsfase zijn koepelorganisaties zoals de Vereniging Nederlandse Gemeentes belangrijk om de uitkomsten van de innovatieve experimenten in het reguliere beleid doorgewerkt te krijgen (GO2).

In een CoP themasessie over opschaling in mei 2023, stelt de projectleider van de City Deal Slimme Stad dat brede steun van partijen essentieel is voor opschaling (DO10). Om deze reden is hij voorstander van grote City Deals met veel partners: als je een massa achter je hebt, dan genereert dat aandacht. Volgens hem leidt aandacht tot verandering en is het daarom belangrijk om steun te genieten van een brede groep. Een sterk netwerk is nodig voor zowel interne, als externe opschaling, zo vertelt de projectleider (DO10).

Bestuurlijk commitment

Naast de verbreding door middel van een groot netwerk en koepelorganisaties, is steun ‘hoog in de boom’ ook essentieel voor een succesvolle opschalingsfase. Zo stelt het evaluatierapport van Zicht op Ondernijning dat bestuurlijk commitment een succesfactor is om het datagedreven werken binnen gemeentes succesvol door te voeren en uit te breiden (DZ1). Per gemeente is er namelijk doorgaans één contactpersoon. Deze deelnemer heeft vaak beperkt tijd om actief deel te nemen aan de City Deal, laat staan om verantwoordelijk te zijn voor het opschalen van de aanpak binnen zijn of haar organisatie.

Bestuurders moeten de deal dus écht steunen – voorbij de handtekening, aangezien het tijd, geld en moeite kost om een aanpak te borgen binnen een organisatie. Het PBL beaamt de meerwaarde van commitment van topmanagement bij de opschalingsfase (DO6). Met alleen steun vanuit de projectorganisatie kom je er niet: “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 gemeentes als departementen) met een City Deal.” (Hamers, Dignum & Evers, 2017B, p. 31). Ook de oud programmadirecteur van Agenda Stad beschrijft hoe er brede steun nodig is van invloedrijke personen in de opschalingsfase:

“Innovatie moet je koesteren. Het is goed als het buiten de schermen gebeurt, ‘in de kast’. Alleen op een gegeven moment moet de deur van de kast open en dan moet je naar buiten. Daarvoor heb je weer andere mensen nodig: directeurs, Directeur Generaals, et cetera.” – Oud programmadirecteur Agenda Stad

De projectleider van Inclusieve Stad stelt dat je inderdaad steun moet zoeken bij de top van een ministerie op zekere momenten. Hij geeft een voorbeeld waarbij de steun van de minister hielp in de opschalingsfase, toen de Inclusieve Stad verder ging in een nieuwe City Deal:

“[De toenmalige minister van BZK] moest een Kamerbrief schrijven over de stand van zaken van de decentralisatie [van het sociaal domein]. Ik geloof dat wel een halve bladzijde ging over onze City Deal. (...) Al die gemeentes kregen die brief. Al die gemeentes [waren geïnteresseerd in de] City Deal. Toen het vervolg op de City Deal in 2018 kwam, wilden die anderen ook allemaal meedoen. Den Haag, Amsterdam... De grote steden die dachten verrek, we blijven achter bij die middelgrote gemeentes.” – Projectleider City Deal Inclusieve Stad

De medewerker van SZW beaamt hoe behulpzaam het is als ambassadeurs op hoog niveau het succes van de City Deal uitdragen: “Dat is voor gemeentes een bevestiging dat het door het Rijk serieus genomen wordt. [Dit maakt] mensen nieuwsgieriger en zo raken ze nog meer overtuigd. Dat is voor het vervolg [van de City Deal] heel belangrijk geweest.” (Medewerker van het Ministerie van SZW). De geïnterviewde wijdt de succesvolle borging aan de steun van invloedrijke actoren binnen het ministerie en de inhoudelijke betrokkenheid van ambtenaren bij het proces. Het PBL beaamt hoe in de opschalingsfase met name steun vanuit de Rijksoverheid nodig is:

“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 ‘kantelgeld’ nodig. [Hierin is] een rol voor de Rijksoverheid 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.” – Hamers, Dignum & Evers (2017B, p. 4)

5.3.2. *Timing*

Voor het vervolg van een City Deal is timing wederom een verklarende factor voor succes. Timing kan het succes van de opschalingsfase van deals bevorderen wanneer er maatschappelijke urgentie wordt gevoeld om door te gaan met het onderwerp, of als er zich voordelige beleidsontwikkelingen voor doen. Daarnaast kunnen verkiezingscycli of bestuurderswisselingen kansen bieden. De invloed van deze factoren is al beschreven bij de kwartiermakersfase en daarom wordt er hieronder niet uitgebreid op ingegaan.

Timing kan in deze fase naast kansen grijpen ook betekenen dat er actief momentum wordt gecreëerd. Dit momentum kan de opschaling, uitbreiding en verspreiding van een City Deal legitimeren en helpen voor elkaar te krijgen. Timing neemt in deze fase dus enerzijds de vorm aan van kansen grijpen en anderzijds van momentum creëren.

Kansen grijpen

Politieke timing speelde een rol bij de City Deal Zicht op Ondernijning in de opschalingsfase, aangezien er in deze fase een nieuw kabinet werd gevormd. Zo beschrijft het evaluatierapport dat de City Deal deelnemers graag door wilden met het samenwerkingsverband, maar dat de kabinetsformatie een belangrijke factor voor het vervolg was (DZ2). Het was namelijk onduidelijk welke positie het onderwerp ondernijning zou krijgen. Uiteindelijk kwam er met de vorming van het nieuwe kabinet veel aandacht voor het onderwerp van ondernijning (GZ6). De politieke urgentie is volgens de geïnterviewde verantwoordelijk voor de borging een essentiële drijvende factor geweest achter het structureel verkrijgen van geld (GZ6).

Zoals in 5.3.1 beschreven is brede steun essentieel voor het slagen van de opschalingsfase. De opdrachtgever van Zicht op Ondernijning vertelt hoe er zich een kans in de tijd voordeed om aan positieve aandacht te werken, wat nodig was voor de structurele borging van het samenwerkingsverband:

“We hebben ook wel eens geluk gehad. Een paar jaar geleden speelde er iets in het nieuws over witwassen. Op dat moment hadden wij een nieuwe versie van het dashboard gemaakt met inzicht op dit onderwerp. Toen er Kamervragen werden gesteld over wat de minister zoal deed om witwassen tegen te gaan, maakte hij daar natuurlijk dankbaar gebruik van. (...) Soms moet je een beetje geluk hebben, maar het helpt om daar een goede radar te hebben en gebruik te maken [van kansen]. Dat betekent dat je weer op een positieve manier aandacht krijgt.” – Opdrachtgever Zicht op Ondernijning

In een CoP in mei 2023 geeft een projectleider van de City Deal Openbare Ruimte een presentatie waarbij hij stelt dat er in de opschalingsfase sprake moet zijn van ‘right timing’. Zo helpt het om mee te liften op beleidsontwikkelingen in Rijksprogramma’s die aansluiten bij jouw City Deal en kan je anticiperen op een nieuwe kabinetsagenda of een komend directeurenoverleg (DO10). Een andere projectleider beaamt dit door te stellen dat het essentieel is in deze fase om naar timing te kijken: is versnellen opportuun of doen zich nog geen kansen voor? (DO10).

Momentum creëren

Naast het grijpen van kansen, is het creëren van momentum een succesfactor in deze fase. Het NSOB geeft woorden aan hoe de afsluiting van een City Deal kan helpen met het creëren van nieuw momentum voor het vervolg:

“Het vieren van een succesvol einde, kan minstens net zo belangrijk zijn als een goed startmoment, omdat het mede bepaalt wat het effect is van de deal op de deal flow. Het einde is immers

ook de overgang naar een nieuw begin, of een volgende fase. Het is een moment waarop weer nieuw momentum kan worden gegenereerd.” – Scherpenisse, Schulz & Twist (2017, p. 25)

Zo kan je wachten tot een kabinet is gevormd en hopen dat jouw thema wordt meegenomen in het coalitieakkoord. Of je kan verkiezingen benutten als lobbymoment, aldus het AEF:

“Nieuwe verkiezingen zijn voor City Deals een kans om de urgentie van het onderwerp op de agenda van de nieuwe coalitie te krijgen. Ook is dit het moment om eventueel geleerde lessen of ontwikkelde instrumenten steviger te verankeren in het bestaande beleid. Dit geldt voor alle vier de verkiezingen; landelijk, provinciaal, waterschappen of gemeentelijk.” – Scheijven & Vloedveld (2023, p. 24)

De City Deal Gezonde en Duurzame Voedselomgeving is een voorbeeld waarbij dit slaagde. In de publicatie over de kunst van het Deal maken schrijft Potjer (2021) namelijk hoe deze deal worstelde met het probleem van gebrek aan maatschappelijke en politieke aandacht op gemeentelijk niveau. De City Deal besloot om momentum voor het onderwerp te creëren door een standaardparagraaf mee te geven aan de formerende coalities, net na de gemeenteraadsverkiezingen van 2022. Met succes: uiteindelijk kwam het thema van voedsel zo in veel coalitieplannen terecht en ontstond er ruimte om verder te gaan met de Deal (DO8).

Bij Zicht op Ondernijning zijn vier geïnterviewden van mening dat de City Deal een proactieve werking heeft in het creëren van momentum. Dit heeft geholpen in de legitimatie van het samenwerkingsverband en zo ook in de structurele borging gedurende de opschalingsfase. De geïnterviewde van het CBS vertelt bijvoorbeeld dat er met de deal onderzoek werd gedaan naar vastgoedfraude in Amsterdam. Dit maakte dat het onderwerp meer in het nieuws kwam en belangrijker werd bij politiek bestuurlijke kringen (GZ9).

Vier geïnterviewden van Inclusieve Stad zijn van mening dat ook deze City Deal een proactieve werking had. In 4.3.2 is al beschreven hoe de deal een beweging tot stand heeft gebracht. De geïnterviewde van SZW beschrijft hoe de hele beweging richting maatwerk vanuit de leefwereld van bewoners een enorme zet heeft gekregen door de City Deal (GI5). Met de deal is momentum gecreëerd voor het onderwerp, wat een succesfactor bleek bij de opschaling naar een landelijk programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens en de doorstart in een nieuwe City Deal.

5.3.3. *Leiderschap van beleidsentrepeneurs: projectleider én Dealmakers*

De beleidsentrepeneur als verklarende succesfactor hangt in deze fase samen met de twee eerder besproken succesfactoren. Projectleiders en dealmakers kunnen zich namelijk bezighouden met het vinden van brede steun, het grijpen van kansen en het creëren van momentum. In de CoP over opschaling benadrukken projectleiders dat het aan hen is om in deze fase te kijken wanneer opschaling opportuun is, welke actoren hiervoor nodig zijn, welke middelen, hoe dat georganiseerd moet worden en wat de juiste snelheid is (DO10).

Zo kunnen kansen zich in deze laatste fase voordoen, maar is het een tweede om deze te grijpen en te benutten. De projectleider van de City Deal Eenvoudig Maatwerk stelt in een publicatie over de kunst van het deal maken dat je meer geluk hebt, wanneer je goed voorbereid bent (DO8). De onderzoeker gelieerd aan Agenda Stad geeft woorden aan hoe dit werkt:

“Als [dealmaker of projectleider] moet je goed [op kansen] kunnen inspelen. Er is van alles gaande [op de onderwerpen van City Deals], dus je moet een goed gevoel voor momentum hebben. En

je moet daar op een ondernemende manier mee omgaan. Dat is heel typerend voor City Deals.” – Onderzoeker gelieerd aan Agenda Stad

Een interessante bevinding is dat in meerdere bronnen terugkomt dat er andere kernkwaliteiten komen kijken bij betrokkenen bij de kwartiermakers- en uitvoeringsfase van een City Deal dan in de opschalingsfase (DO10, GO1, GZ6). Een projectleider stelt tijdens een CoP dat er in de uitvoeringsfase van een deal creatievelingen nodig zijn in de projectgroep, maar dat de opschalingsfase om zakelijke ondernemers vraagt (DO10). De oud programma directeur van Agenda Stad deelt deze mening:

“Je hebt uitvinders. Maar je moet het wel mogelijk maken dat de uitvinding in productie komt. Want als niemand weet wat de uitvinding is, dan houdt het op. Je moet je afvragen, bij wie moeten we dit nu neerleggen om die opschaling voor elkaar te krijgen? (...) De goede persoon kan hier doorslaggevend in zijn, maar het type uitvinder heeft het juist vaak lastig om bij de hoofdmacht te komen.” – Oud programmadirecteur Agenda Stad

De oud programmadirecteur vindt dat Agenda Stad betere ingangen zou moeten faciliteren op hoog directieniveau, zodat goede ‘uitvindingen’ van City Deals gemakkelijker doorgang vinden in regulier beleid (GO1). Een andere projectleider snijdt tijdens de CoP over opschaling een gelijksoortig punt aan. Hij stelt namelijk dat commitment op opschalingsvraagstukken beter lukt op plekken waar hij persoonlijk een netwerk heeft (DO10). De grote doorloop in functies, ook op het hoogste niveau, bemoeilijkt dit nog verder. De projectleider stelt tijdens de CoP de vraag of Agenda Stad niet op DG-niveau kan schakelen, waarop veel aanwezigen in de zaal instemmend knikken (DO10).

Terug naar de onderzoeksvraag

Dit hoofdstuk gaf antwoord op de tweede deelvraag van het onderzoek: wat verklaart het succes van City Deals? De resultaten tonen aan dat succesfactoren variëren per fase. De drie factoren uit het analysekader - timing, brede steun van stakeholders en leiderschap van beleidsentrepeneurs - verklaren ten dele het succes van City Deals. In de uitvoeringsfase van City Deals zijn er diverse additionele factoren die het succes verklaren van de fase als geheel en de samenwerking in het specifiek. In het slothoofdstuk geeft figuur 6.1 de verschillende succesfactoren schematisch per fase weer.

6. Leren van succes? Slimmer verder met City Deals

In hoofdstuk 4 is de mate van succes in detail geëvalueerd van de City Deals Zicht op Ondernijning, Inclusieve Stad en City Deals in het algemeen. In hoofdstuk 5 kwamen de verschillende factoren langs die het succes van deals verklaren. Dit hoofdstuk vertaalt de bevindingen naar aanbevelingen op het niveau van City Deals en Agenda Stad en beantwoordt daarmee de derde en laatste onderzoeksvraag: *welke lessen kunnen getrokken worden uit de factoren die bijdragen aan het succes van City Deals?*

Voordat deze deelvraag beantwoord wordt bij 6.3, geven paragraaf 6.1 en 6.2 een terugkoppeling van de antwoorden op de vorige twee onderzoeksvragen. De drie stappen uit dit slothoofdstuk vormen samen het antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek: *In hoeverre is de interbestuurlijke werkwijze van City Deals succesvol en welke lessen kunnen uit voorbeelden van deze werkwijze geleerd worden?*

Tenslotte reflecteert de laatste paragraaf van dit hoofdstuk op het onderzoek. In het specifiek gaat de paragraaf in op het gebruik van het PPPE-model voor de evaluatie van City Deals en het concept van beleidsentrepeneurs voor het verklaren van succes. Als laatste komen de beperkingen van het onderzoek aan bod.

6.1. Stap 1 - Mate van succes: conclusies van de evaluatie

In hoofdstuk 4 stond de eerste onderzoeksvraag centraal: in hoeverre zijn City Deals als interbestuurlijke werkwijze succesvol? Om deze vraag te beantwoorden heeft eerst een casusselectie plaatsgevonden met behulp van het trechtermodel. Daaruit kwamen de City Deal Inclusieve Stad en Zicht op Ondernijning als geschikte casussen naar voren om nader te onderzoeken. In grote lijnen zijn beide City Deals redelijk tot zeer succesvol te noemen op alle dimensies, waarbij Inclusieve Stad net wat positiever uit de evaluatie komt.

Met betrekking tot de programmatische succesdimensie is Inclusieve Stad een succes te noemen aangezien er een beweging in gang is gezet bij gemeentes, uitvoeringsorganisaties en het Rijk om beter maatwerk te leveren. Zicht op Ondernijning blijkt ten dele succesvol: er is meer inzicht ontstaan op (het onderzoek doen naar) fenomenen van ondernijning, maar het handelingsperspectief is niet in iedere gemeente even goed. Gekeken naar de gehele populatie van City Deals, zijn niet alle Deals een programmatisch successen te noemen. Vanwege het experimentele karakter hoeft dit ook geen probleem te zijn: falen mag. Veel deals blijken wel in staat om vanuit verschillende invalshoeken adaptief te werken aan pragmatische oplossingen die adaptiever en flexibeler zijn dan gebruikelijke beleidsontwikkeling.

Inclusieve Stad is een procesmatig succes geweest. Ondanks wat hobbels bood de structuur houvast: van praktijkonderzoek naar experimenten, naar systeemverandering. Het proces van Zicht op Ondernijning was in eerste instantie moeizaam. Na anderhalf jaar is er toch een geslaagde procesmethode ontwikkeld van onderzoeksvragen tot data resultaten. Iedere City Deal vraagt om maatwerk. Dit biedt vrijheid, maar vaak ook onduidelijkheid. Het procesmatige succes van de gehele populatie aan Deals is dus verschillend. Over het algemeen vormt de netwerkvorming van City Deals een groot procesmatig succes.

Beide City Deals uit de casusselectie scoren relatief laag op de politieke dimensie. Zo was er bij beiden Deals in eerste instantie weerstand. Er werd wel politieke en maatschappelijke steun gevoeld voor de Deals, maar met name richting de eindfase. Over het algemeen was de politiek

vrij ongeïnteresseerd. De associatie met de deal verbeterde wel de reputatie van deelnemers. De steun op de achtergrond, politieke desinteresse en verbetering van associatie gelden over het algemeen ook voor de gehele populatie aan City Deals.

Ten slotte de duurzaamheid van succes. Hierbij komen beiden Deals over het algemeen zeer positief uit de evaluatie. De aanpak uit de deals is landelijk en/of gemeentelijk structureel geborgd. Succesverhalen geven de City Deals legitimiteit en de samenwerkingsverbanden blijven leren en verbeteren. Dit niveau van succes gaat niet op voor alle City Deals: hoewel sommige Deals structureel succesvol zijn, is borging juist een punt van aandacht.

6.2. Stap 2 - Verklaring van succes: conclusies over de werkzame factoren

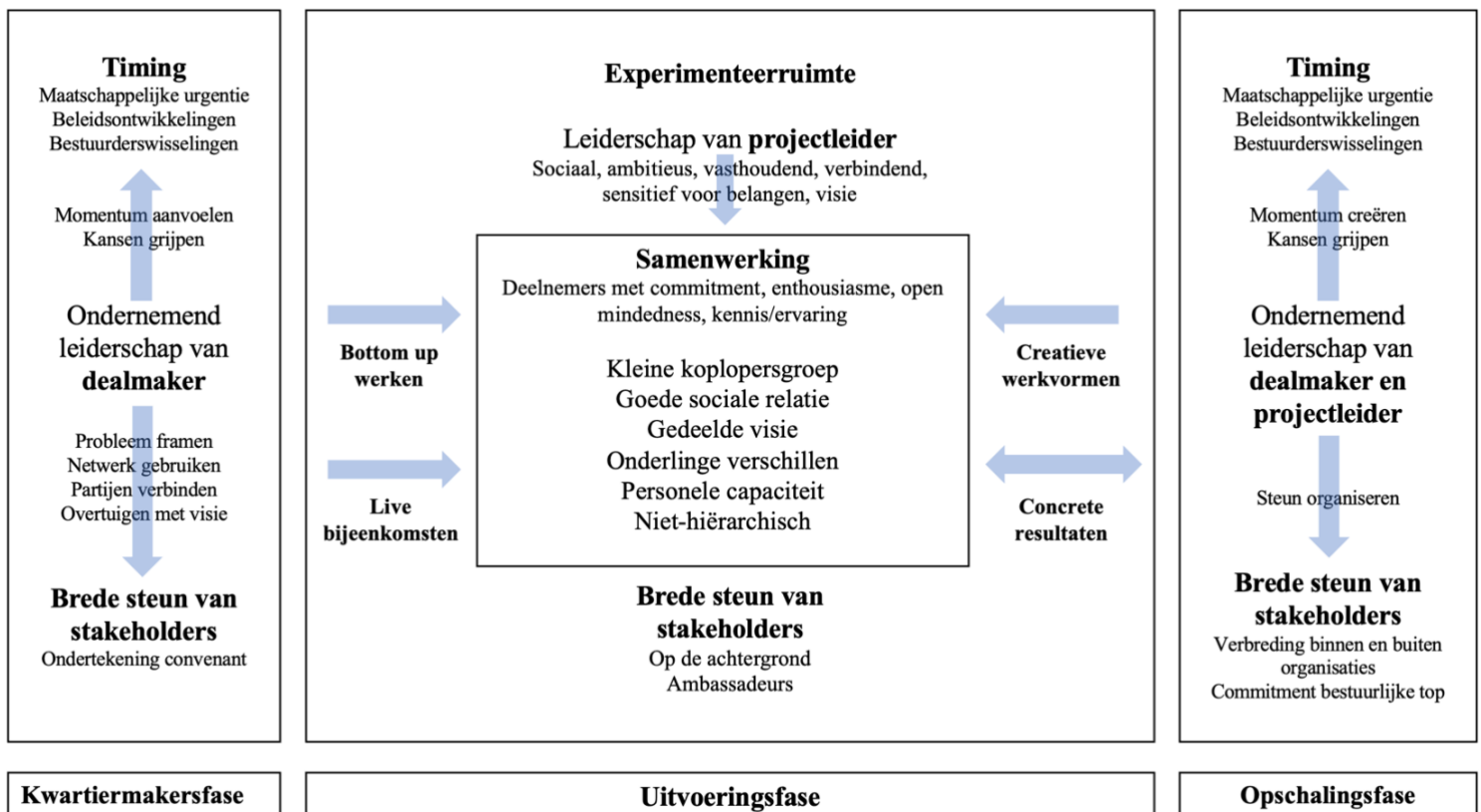
In hoofdstuk 5 stond de tweede deelvraag centraal, te weten: wat verklaart het succes van City Deals? De resultaten van het onderzoek laten zien dat in iedere fase van City Deals iets anders nodig is. Zo is in de kwartiermakersfase timing een succesfactor als er maatschappelijke urgentie bestaat op het onderwerp en als er gunstige kansen zich voordoen in de tijd. Brede steun is nodig bij de ondertekening van het convenant, aangezien dit motiverend werkt en formeel en organisatorisch commitment betekent. Als laatste is leiderschap van dealmakers een verklarende succesfactor: zij framen het probleem, zetten hun netwerk in, verbinden partijen en nemen partijen mee in de stip op de horizon.

In de uitvoerende fase is experimenteerruimte een succesfactor. Brede steun is ditmaal slechts steun op de achtergrond nodig, zodat City Deals zonder problemen door kunnen. Leiderschap van de projectleider is hier een verklarende succesfactor. Daarnaast verklaren een aantal andere factoren het succes van een deal: een bottom-up werkwijze, live bijeenkomsten, concrete resultaten en creatieve werkvormen.

De kern van de uitvoeringsfase is de interbestuurlijke samenwerking. Verschillende factoren maken die samenwerking tot een succes, te beginnen met een kleine koplopersgroep met onderling goede sociale relaties en een gedeelde visie. Daarnaast zijn ook onderlinge verschillen, personele capaciteit en een niet-hiërarchische verhouding belangrijk. Ten slotte is de menselijke factor doorslaggevend: persoonskenmerken als persoonlijk commitment, enthousiasme, *open mindedness* en kennis en ervaring zijn verklarende succesfactoren in de samenwerking.

In de opschalingsfase is wederom brede steun essentieel. Ditmaal gaat het om verbreding binnen en buiten de deelnemende organisaties en om steun van de bestuurlijke top. Timing en beleidsentrepeneurs spelen wederom een rol: dealmakers en projectleiders moeten zowel kansen grijpen als actief momentum creëren om de City Deal te laten slagen. Figuur 6.1 geeft de verschillende verklarende succesfactoren per fase schematisch weer. De pijlen geven de invloed aan van de ene (f)actor op de andere weer.

Figuur 6.1 Verklarende factoren van succesvolle City Deals: een routekaart voor succes.



6.3. Stap 3 – Leren van succes: aanbevelingen

Met de kennis in pacht over de mate van succes op de verschillende dimensies en de verklarende succesfactoren van City Deals, geeft deze paragraaf antwoord op de laatste deelvraag van het onderzoek: Welke lessen kunnen toekomstige dealmakers en andere partijen trekken uit de factoren die hebben bijgedragen aan het succes van de hier bestudeerde City Deals?

In de toelichting op de deelvragen in hoofdstuk 3 van dit onderzoek is het verschil tussen krachtige en manipuleerbare variabelen aangestipt. Krachtige variabelen zijn factoren die een groot effect hebben, maar zich vaak lastig lenen tot verandering of ingrijpen. Manipuleerbare variabelen aan de andere kant zijn factoren die op de korte termijn manipuleerbaar zijn, maar waarvan het effect doorgaans beperkt is.

De succesfactor van timing is een voorbeeld van een krachtige, maar slechts beperkt manipuleerbare variabele. Zo heeft de oorlog in Oekraïne ervoor gezorgd dat energiearmoede een bekend en erkend begrip is. Dit heeft maatschappelijke urgentie en daarmee het momentum gecreëerd voor de City Deal Energieke Wijken – een Deal die de koppeling maakt tussen kwetsbare wijken en de energietransitie. Hetzelfde geldt voor de invloed die verkiezingsuitslagen, bestuurderswisselingen en überhaupt wisselingen van de wacht kunnen hebben op City Deals. Dealmakers en andere partijen kunnen de timing van zulke gebeurtenissen niet beïnvloeden – maar ze kunnen er wel op gericht zijn om strategisch te reageren wanneer zich zulke wendingen voordien. Onderstaande aanbevelingen hebben daarom betrekking op manipuleerbare variabelen en het *inspelen op* krachtige niet-manipuleerbare variabelen.

6.3.1. Aanbevelingen voor City Deals

Allereerst de aanbevelingen op City Deal niveau. Hoewel City Deals variëren van elkaar in inhoud en tot op bepaalde hoogte in vorm, zijn er een aantal generieke werkzame bestanddelen die de basis leggen voor onderstaande aanbevelingen. De aanbevelingen zijn bedoeld voor projectleiders en dealmakers die nauw betrokken zijn bij City Deals.

- *Voel momentum aan en grijp kansen.*
Voel in de kwartiermakersfase aan of het momentum er is om een City Deal te starten. Vaar mee op potentieel gunstige beleidsontwikkelingen en speel strategisch in op verkiezingscycli en bestuurderswisselingen.
- *Creëer proactief momentum en kansen.*
Agendeer met de City Deal de maatschappelijke urgentie van een vraagstuk in de uitvoerende en met name opschalingsfase. Lobby hiernaast op de juiste momenten voor financiering/capaciteit/institutionalisering bij het (politieke) bestuur van (overheids)instanties voor de City Deal of het onderwerp.
- *Investeer in het vinden van brede steun van stakeholders op strategische momenten.*
Zoek in de kwartiermakersfase steun van een brede groep stakeholders met als doel financiële en organisatorische commitment bij de ondertekening van het convenant. In de uitvoeringsfase hoeft hier minder aandacht naar uit te gaan, maar is er wel steun nodig op de achtergrond voor rugdekking. Investeer richting het einde van de City Deal veel in steun van stakeholders met name in de bestuurlijke top, om te verzekeren dat de lessen en/of aanpak van de deal structureel geborgd worden.
- *Zoek en benut ambassadeurs.*
Zoek en benut ambassadeurs van verschillende overheidslagen en partnerorganisaties, met name in hoge functies, wanneer er hobbels op de weg komen. Zij kunnen helpen met het in stand houden van de politieke, bestuurlijke, ambtelijke en maatschappelijke steun voor de City Deal.
- *Faciliteer experimenteerimte.*
Benadruk het innovatieve karakter van City Deals aan alle deelnemers en wees duidelijk over de boodschap dat falen mag. Bescherm tegelijkertijd de experimenten binnen de deal door in de luwte te blijven van de politiek en te veel verantwoordingsmechanismen tijdens de uitvoeringsfase. Vergroot tevens de innovatiekracht door het gebruik van creatieve werkvormen.
- *Wees selectief op de deelnemers.*
Start de deal met een koplopersgroep die dusdanig klein blijft dat de slagvaardigheid en daadkracht niet in het geding komt door de hoeveelheid stakeholders. Vind open minded en enthousiaste personen met kennis/ervaring binnen de deelnemende organisaties voor in de koplopersgroep. Wordt er toch gekozen voor een samenwerking met heel veel partijen? Organiseer alsnog een kopgroep en daaromheen een tweede schil aan partijen. Investeer in het betrekken van deze tweede schil, maar zorg dat de kopgroep niet continu bezig is met besluitvormingsprocessen en afstemmen, zodat de innovatiekracht en de motivatie van koplopers groot blijft.

- *Investeer in een goede sociale relatie.*
Investeer in de sociale relatie en het onderling vertrouwen tussen deelnemers vanaf de start van een City Deal. Gebruik hier live bijeenkomsten voor en maak ruimte voor (informele) netwerkmomenten zodat deelnemers elkaar ook bilateraal weten te vinden.
- *Stuur aan op consent, maar geen consensus.*
Zorg ervoor dat deelnemers zich scharen achter een duidelijke, gedeelde visie en een stip op de horizon. Maak tegelijkertijd ruimte voor onderlinge verschillen tussen deelnemers en zorg dat er onderling geleerd wordt van verschillende aanpakken en omgevingsfactoren.
- *Faciliteer een niet-hiërarchische samenwerking met bottom up karakter.*
Voor het creëren van effectief handelingsperspectief op ieder vraagstuk is het essentieel om aan te sluiten bij de leefwereld van de desbetreffende gemeentes, uitvoeringsorganisaties en/of burgers. Bedenk daarom niet zelf als dealmaker of projectleider wat er moet gebeuren, maar organiseer eigenaarschap van deelnemers en benut de kennis en ervaring van degenen die ‘met de voeten in de klei staan’.
- *Verzeker personele capaciteit bij deelnemende partijen.*
Maak van tevoren duidelijk hoeveel er van deelnemers verwacht wordt met betrekking tot personele inzet. Ondersteun deelnemers bij gebrekkige capaciteit en ga waar nodig het gesprek aan op bestuursniveau om meer capaciteit vrij te maken. Zorg daarnaast zoveel mogelijk voor continuïteit van de deelnemers. Neem bij onverhoopte wisselingen van de wacht de nieuwe actoren goed mee in het verhaal, de urgentie en de (korte) geschiedenis van de deal.

6.3.2. Aanbevelingen voor Agenda Stad

Aanvullend op de aanbevelingen op City Deal niveau worden hieronder aanbevelingen gedaan voor het programma Agenda Stad.

- *Maak Agenda Stad bekender binnen de Rijksoverheid, maar koester de ‘luwte’.*
Onbekend maakt onbemind: voor de structurele borging van het programma binnen de Rijksoverheid is het belangrijk dat de successen van City Deals breder bekend worden. Benut daarvoor ook de nationale verkiezingen die er aan komen in november 2023 en de coalitievorming die daarop volgt. Tegelijkertijd is het belangrijk voor de innovatiekracht van het programma dat City Deals in de luwte van de politiek kunnen blijven experimenteren en falen. Wees daarom duidelijk over de insteek en het belang van het experimentele karakter van City Deals en blijf weg van overmatige verantwoording.
- *Zoek ambassadeurs en verbind hen aan het programma.*
Ambassadeurs voor de werkwijze van City Deals kunnen binnen hun departement of organisatie het woord verspreiden over de successen van City Deals. Ambassadeurs bieden zo een ingang voor projectleiders wanneer een succesvolle deal in de opschalingsfase terecht komt. Zo is de borging van een City Deal minder afhankelijk van het persoonlijke netwerk van een projectleider. Ambassadeurs kunnen tevens helpen met de structurele borging van Agenda Stad als programma.

- *Bind 'beleidsentrepeneurs' aan het programma.*
Leiderschap van sterke projectleiders en dealmakers kan een doorslaggevende factor zijn in het slagen van een City Deal. Blijf daarom op zoek gaan naar beleidsentrepeneurs die zich aan willen sluiten bij het programma, ofwel als dealmaker ofwel als projectleider. Projectleiders zijn onafhankelijk, maar waardering en investering kunnen eraan bijdragen dat deze personen zich gemotiveerd voelen om bij te blijven dragen aan Agenda Stad. Laat bijvoorbeeld meer projectleiders deelnemen aan de NSOB dealmakersopleiding.
- *Selecteer projectleiders die passen bij de voorliggende opgave.*
Projectleiders worden nu op een aantal standaard kernkwaliteiten uitgekozen en op hun kennis en affiniteit met het onderwerp. Selecteer aanvullend ook op een fit met het soort vraagstuk. Gaan deelnemers bijvoorbeeld aan de slag met het doorbreken van de status quo? Selecteer een activistische projectleider met visie. Is het vraagstuk politiek gevoelig? Selecteer een politiek sensitieve projectleider met een groot (politiek) netwerk. Zijn er veel deelnemers en is het te lopen pad nog onduidelijk? Selecteer een verbindende projectleider die sterk is in procesmatige bedrijfsvoering.
- *Maak maatwerk per City Deal mogelijk, maar geef projectleiders ook handvatten mee.*
Het werken in City Deals leunt ondanks de komst van het handboek in 2022 nog steeds voor een deel op onbewuste kennis. Zorg dat de kennis die het programma heeft over de werkende bestanddelen van het deal maken goed wordt overgedragen aan nieuwe projectleiders. Gebruik hier ook figuur 6.1 van dit onderzoek voor als routekaart voor een succesvolle City Deal. Daarbij blijft het belangrijk dat projectleiders als ondernemende leiders hun eigen draai kunnen geven aan City Deals en dat er ook gedurende de looptijd ruimte moet blijven voor maatwerk.
- *Ondersteun projectleiders en deelnemers van Deals in hun minder sterke kanten.*
Het type mensen dat City Deals aantrekt, heeft doorgaans minder oog voor procesmatige borgingsvraagstukken. Ondersteun hierin vanuit Agenda Stad door aandacht te geven aan dit soort vraagstukken bij de Community of Practice bijeenkomsten. Heb hier ook extra aandacht voor als dealmaker gedurende voortgangsgesprekken met de projectorganisatie van een Deal.

6.4. Tot slot: balans en reflectie

Deze laatste paragraaf van het onderzoek reflecteert op het onderzoek. In het specifiek komt het gebruik van het PPPE-model voor de evaluatie van City Deals en het concept van beleidsentrepeneurs voor het verklaren van succes aan bod. Als laatste komen de beperkingen van het onderzoek aan bod.

6.4.1. Gebruik van het PPPE-model op City Deals

Het PPPE-model leent zich over het algemeen goed voor het evalueren van succes van City Deals, maar blijkt niet altijd één op één passend voor het innovatieprogramma van Agenda Stad. Het bijzondere en experimentele karakter van City Deals onderscheidt zich van reguliere beleidsvorming. Om deze reden is het PPPE-model in het geval van de programmatische, proces en politieke dimensie niet geheel passend of toereikend. Hieronder volgt een toelichting.

Een indicator van de programmatische evaluatie is dat een goed ontwikkelde *theory of change* het beleid onderpint. Echter, er bestaat geen onderbouwde *theory of change* die alle City Deals kunnen volgen. Iedere Deal vraagt om maatwerk. Het ontbreken van een gestandaardiseerd beleidsontwerp geworteld in een '*evidence-informed*' *theory of change* in de startfase is juist de kern van het experimentele karakter van City Deals: er wordt geëxperimenteerd om tot innovatieve oplossingen te komen voor *wicked problems*, zonder dat het pad ernaartoe duidelijk is. Dit betekent niet dat City Deals geen programmatisch succes kunnen behalen. Daarnaast is het bij City Deals extra belangrijk om oog te hebben voor *wie* de resultaten van de deal een programmatisch succes zijn, gezien het interbestuurlijke karakter en de hoeveelheid partners.

Ten tweede is ook de procesdimensie niet geheel passend voor City Deals. Aangezien bij City Deals de routekaart werkendeweg wordt gemaakt, komt het relatief vaak voor dat het proces hobbelig verloopt. Als we puur kijken naar het PPPE-model, presteert de gehele populatie van City Deals relatief slecht op de procesmatige dimensie, omdat veel deals een proces doormaken van vallen en opstaan. Echter, vallen en opstaan is bijna inherent aan experimenteren. Dit roept de vraag op: moeten we City Deals als onsuccesvol beschouwen als het proces naar het resultaat moeizaam verloopt, of is dit inherent aan innovatie en doet het geen afbreuk aan het algehele succes op procesgebied? Het ene innovatieve traject kan desalniettemin alsnog succesvoller zijn op het gebied van het proces dan het andere, zoals we hebben gezien bij Inclusieve Stad en Zicht op Ondernijning.

Als laatste de politieke dimensie. Wederom houdt het merendeel van de indicatoren stand, zoals de belangenbehartiging van belanghebbenden en associatie met het beleid die reputatie verbetert. Het criterium van politieke, maatschappelijke en bestuurlijke steun is echter ambigu bij City Deals. Hoewel er inderdaad steun nodig is, moeten City Deals zich ook kunnen bewegen in de luwte van politieke, bestuurlijke of maatschappelijke aandacht. Veel geïnterviewden van de casusselectie gaven de politieke dimensie relatief lage cijfers vanwege de politieke desinteresse. De politieke desinteresse maakt echter ook dat experimenteren in de luwte mogelijk wordt, hetgeen de innovatiekracht van City Deals versterkt. Hier verschillen City Deals in van reguliere beleidstrajecten.

Daarnaast wordt er ook relatief veel weerstand gevoeld bij met name de kwartiermakersfase. Wederom is dit in het geval van City Deals niet per sé een indicator dat er is gefaald op de politieke dimensie. Innovatieprogramma's zoals Agenda Stad bedreigen namelijk per definitie de status quo door vraagtekens te zetten bij bestaande werkwijzen en wet- en regelgeving. De City Deal Inclusieve Stad is een voorbeeld van hoe de weerstand binnen ministeries juist liet zien hoe belangrijk het was dat de deal doorgang vond.

Al met al blijft het PPPE-model toch grotendeels geschikt voor het evalueren van City Deals. Los van de hierboven beschreven indicatoren, zijn alle andere indicatoren van de dimensies namelijk nog steeds volledig passend. De duurzaamheidsevaluatie houdt tevens volledig stand. Het biedt desalniettemin stof tot nadenken of het PPPE-model niet aangepast of aangevuld zou moeten worden als het wordt gebruikt om experimentele en innovatieve beleidsvorming te evalueren. Het is te vroeg om daar goed onderbouwde uitspraken over te doen. Eerst is vervolgonderzoek nodig dat andere innovatieprogramma's langs de PPPE-meetlat houdt en eventueel combineert met literatuur over innovatie in de publieke sector van bijvoorbeeld Geels (2004) en Ghosh, Kivimaa, Ramirez, Schot en Torrens (2021).

6.4.2. *Het beleidsentrepeneur concept*

In dit onderzoek is het concept van beleidsentrepeneur gebruikt voor de duiding van leiderschap van buitengewoon invloedrijke actoren binnen City Deals. Het concept sloot goed aan bij de rollen van dealmaker en projectleider van City Deals uit de overkoepelende bronnen. Maar, waar dit concept ook passend was voor de invloedrijke actoren van Zicht op Ondernijning, was het minder passend bij de meest invloedrijke actor van Inclusieve Stad. Zijn eigenschappen, vaardigheden en strategieën waren niet één op één te vertalen naar het archetype van de beleidsentrepeneur. De projectleider heeft toch een grote doorslaggevende rol gespeeld in het succes van de City Deal. Dit gegeven doet nadenken over of beleidsentrepeneurs altijd het juiste type persoon voor iedere City Deal is, of dat iedere Deal maatwerk beoogt, ook op dit vlak.

Daarnaast koppelen de NSOB en het PBL de doorslaggevende actoren van City Deals in hun publicatie aan het concept van *boundary spanners* (Schulz, Kunseler, Ophoff & van der Steen, p. 26). Boundary spanners werken op de grenzen van hun eigen organisatie en andere organisaties. Het redeneren vanuit een theoretisch kader voor actoren lijkt dus het risico met zich mee te dragen dat eigenschappen, vaardigheden en strategieën al snel worden toegeschreven aan het kader dat de onderzoeker zelf heeft opgesteld voor de dataverzameling. Eigenschappen, vaardigheden en strategieën blijken multi-interpretabel waardoor verschillende concepten van leiderschap op actoren geplakt kunnen worden. Het ideaaltipe van de beleidsentrepeneur werpt zeker nuttig licht op het leiderschapsrepertoire van dealmakers en projectleiders van City Deals, maar vertelt niet het hele verhaal.

6.4.3. *Beperkingen aan het onderzoek*

In dit onderzoek zijn er enkele beperkingen die moeten worden toegelicht. Het gaat om het relatief lage aantal interviews voor Inclusieve Stad en de casusselectie van twee City Deals in plaats van drie of meer.

Ten eerste zijn er in de casus Inclusieve Stad relatief weinig interviews uitgevoerd, namelijk zes. Een van de redenen hiervoor is dat er weinig personen waren die een goed inzicht konden geven in alle dimensies van succes. Zo is verkend of een interview met de projectleider van het vervolg op Inclusieve Stad, de City Deal Eenvoudig Maatwerk, van toegevoegde waarde zou kunnen zijn. Echter, na een telefoongesprek werd duidelijk dat de projectleider alleen wat kon zeggen over een deel van de indicatoren van de duurzaamheidsevaluatie. Daarnaast is ook de Dealmaker van Inclusieve Stad geïnterviewd die destijds bij Agenda Stad in dienst was. Dit interview bleek niet bruikbaar aangezien de geïnterviewde nauwelijks nog (accurate) herinneringen aan de City Deal had. Ook is er over nagedacht om personen te interviewen die hebben meegewerkt aan een lokale pilot in een gemeente. Wederom bleek dat deze personen geen zicht hadden op de dimensies van succes van de City Deal als geheel.

In essentie zijn zes personen dus relatief weinig voor een deep dive in een casus, maar zijn de geïnterviewden wel representatief voor de nauw betrokkenen bij de City Deal. Uiteraard zijn de interviews ook verrijkt met alle relevante documenten die er bestaan over de City Deal. Daarom geeft de dataverzameling voor Inclusieve Stad alsnog een goed beeld weer van het succes van de Deal.

Een tweede beperking van het onderzoek heeft betrekking op de casusselectie van twee Deals, in plaats van drie of meer. City Deals zijn experimenteel en vragen om maatwerk. Dit maakt dat er heel veel verschillende soorten City Deals zijn. Met een kwalitatief onderzoeksdesign dat

ook nog eens in beperkte tijd en als een vrouwsactie moest worden uitgevoerd, was het niet mogelijk om een dusdanig groot deel van de populatie te onderzoeken dat het representatief is voor alle City Deals. Aanvankelijk was het plan om drie City Deals te onderzoeken, maar vanwege tijdsbeperkingen moest dit aantal worden teruggebracht tot twee. Hierdoor is de City Deal Klimaatadaptatie niet opgenomen in de casusselectie. Deze casus viel af op basis van de analyse uit het trechtermodel en een interview met de projectleider: Klimaatadaptatie bleek minder geschikt voor een succevaluatie dan Zicht op Ondernijning en Inclusieve Stad.

Met het afvallen van de City Deal Klimaatadaptatie is er geen Deal tot in detail onderzocht waarbij er heel veel partners betrokken waren. Dit resulteert in minder aandacht voor de mogelijke succesfactoren die specifiek gelden voor dit type deals. De beperking in diversiteit van de casusselectie is deels gecompenseerd doordat ook de gehele populatie van deals is onderzocht met behulp van de overkoepelende bronnen. Op deze manier zijn de deals met een groot aantal partners ook meegenomen in het onderzoek. Toch zou het interessant zijn om verder te onderzoeken of alle bevindingen van dit onderzoek nog steeds één op één van toepassing zijn op dit specifieke type City Deal. Met name de succesfactor ‘kleine koplopersgroep’ schuurt met het idee van een Deal met meer dan honderd partners. In de aanbevelingen is hier ook aandacht naar gegaan.

Bibliografie

't Hart, P., & Tummers, L. (2019). *Understanding public leadership*. Macmillan international higher education.

Agenda Stad (2017, 23 augustus). *Warm Welkom Talent*. Agendastad. Geraadpleegd via <https://agendastad.nl/citydeal/warm-welkom-voor-talent-briefing-customer-journey-analyse/>

Agenda Stad. (2021, 15 juli). *Loket Ontwerpkracht*. Agendastad. Geraadpleegd op 9 juli 2023, van <https://agendastad.nl/over-agenda-stad/ontwerpkracht/>

Agenda Stad. (2022, 2 mei). *Zicht op Ondernijning*. Agendastad. Geraadpleegd op 12 juli 2023, van <https://agendastad.nl/citydeal/zicht-op-ondernijning/>

Agenda Stad. (2023, 26 maart). *City Deal Slim Maatwerk*. Agendastad. Geraadpleegd op 4 april 2023, van <https://agendastad.nl/citydeal/slim-maatwerk/>

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571. *Assessment of Inputs, Outputs and Outcomes*. The Hague: Netherlands Institute for Social Research).

Boin, A., Fahy, L. A., & 't Hart, P. (Eds.). (2021). *Guardians of public value: How public organisations become and remain institutions*. Springer International publishing.

Bovens, M. A. P., Hart, P. 't, Twist, M. J. W. van, Berg, C. van den, Steen, M. van der, & Tummers, L. (2017). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek* (Negende, herziene druk). Wolters Kluwer

Bruins Slot, H. (2023A, 13 juli). Voortgang Agenda Stad en Europese Agenda Stad [Kamerbrief]. Geraadpleegd op 14 juli 2023 van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/07/13/kamerbrief-voortgang-agenda-stad-en-europese-agenda-stad>

Bruins Slot, H. (2023B, 13 juli). Bijlage: Voortgang Agenda Stad en Europese Agenda Stad [Bijlage bij Kamerbrief]. Geraadpleegd op 14 juli 2023 van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/07/05/bijlage-1-agenda-stad>

Bruins Slot, H. (2022, 8 maart). Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie: Bestrijding georganiseerde criminaliteit. [Kamerbrief]. Geraadpleegd op 20 juni 2023, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28844-236.pdf>

Bryman, A. (2016). *Social Research Methods*, Oxford University Press, Oxford. (5th edition).

City Deal Eenvoudig Maatwerk (2020). *Maatwerk magazine*. Agenda Stad. Geraadpleegd op 31 maart, van https://agendastad.nl/content/uploads/2020/06/Maatwerk-Magazine_juni-2020.pdf

City Deal Inclusieve Stad (2016). *Staatscourant*, 2016(15265). Geraadpleegd op 31 maart 2023, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2016-15265.pdf>

City Deal Inclusieve Stad (2016b). Doen wat nodig is: experimenten die maatwerk mogelijk maken. *PlatformP*, Rotterdam.

City Deal Klimaatadaptatie (2016). *Staatscourant*, 2016(21206). Geraadpleegd op 31 maart 2023, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2016-21206.pdf>

City Deal Klimaatadaptatie (2016B, 2 september). Brochure City Deal Klimaatadaptatie: Samen werken aan toekomstbestendige steden. Geraadpleegd op 31 maart 2023, van https://issuu.com/pieterv3/docs/brochure_citydeal_20pp_webversie

City Deal Klimaatadaptatie (2018A, mei). *Maatschappelijke initiatieven*. Geraadpleegd op 2 april 2023, via <https://www.citydealklimaatadaptatie.nl/wp-content/uploads/2019/11/Maatschappelijk-Initiatieven.pdf>

City Deal Klimaatadaptatie. (2018B, september). *Het klimaat in 10 steden*. Geraadpleegd op 2 april 2023, van <https://www.citydealklimaatadaptatie.nl/wp-content/uploads/2019/12/klimaatin10steden.pdf>

City Deal Klimaatadaptatie (2021A). De resultaten van de City Deal Klimaatadaptatie en een vooruitblik. *Agenda Stad*. Geraadpleegd op 31 maart 2023, via <https://agendastad.nl/content/uploads/2021/04/Eindrapportage-City-Deal-Klimaatadaptatie.pdf>

City Deal Klimaatadaptatie. (2021B, 24 januari). *The Climate Resilient City Explained | NL* [Video]. YouTube. Geraadpleegd op 31 maart 2023, van <https://www.youtube.com/watch?v=dmt9k3v26CA>

City Deal Warm Welkom Talent (2016). *Staatscourant*, 2016(45223). Geraadpleegd op 23 mei 2023, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2016-45223.pdf>

City Deal Warm Welkom Talent (2017, mei). *Rapportage Werkgroep Warm Welkom Talent*. Geraadpleegd op 4 april 2023, van https://agendastad.nl/content/uploads/2017/05/102724_Rapportage_Citydeal_web.pdf

City Deal Zicht op Ondermijning (2017). *Staatscourant*, 2017(48699). Geraadpleegd op 31 maart 2023, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-48699.pdf>

Compton, M. E. & P. 't Hart. (2019). *Great policy successes*. Oxford University Press.

Compton, M. E., Douglas, S. C., Fahy, L., Luetjens, J., Hart, P., & Van Erp, J. (2021). New development: Walk on the bright side—what might we learn about public governance by studying its achievements? *Public Money & Management*, 42(1), 49–51. <https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1975994>

Dam, T. (2018, 11 januari). *Verslag coalitieoverleg en operationeel afstemmingsoverleg: Samenvatting van de tussenevaluatie en planvorming City Deal Zicht op Ondermijning*. ICTU.

De la Porte, C., Eydal, G. B., Kauko, J., Nohrstedt, D., t Hart, P., & Tranøy, B. S. (2022). *Successful Public Policy in the Nordic Countries: Cases, Lessons, Challenges* (p. 545). Oxford University Press.

Douglas, S. C., Steen, T., & Van Der Wal, Z. (2019). Positieve bestuurskunde. *Bestuurskunde*, 29(3), 3–10.

Douglas, S., 't Hart, P., & Van Erp, J. (2022). Identifying and interpreting government successes: An assessment tool for classroom use. *Teaching Public Administration*, 40(2), 276-296.

Douglas, S., Schillemans, T., 't Hart, P., Ansell, C., Bøgh Andersen, L., Flinders, M., Head, B., Moynihan, D., Nabatchi, T., O'Flynn, J., Peters, B.G. Raadschelders, J., Sancino, A., Sørensen, E. & Torfing, J. (2021). Rising to Ostrom's challenge: an invitation to walk on the bright side of public governance and public service. *Policy Design and Practice*, 4(4), 441-451.

Eburn, M. and S. Dovers. (2015). Learning Lessons from Disasters: Alternatives to Royal Commissions and Other Quasi-Judicial Inquiries. *Australian Journal of Public Administration* 74(4): 495-508.

Ellemers, J. E. (1976). Veel kunnen verklaren of iets kunnen veranderen: krachtige versus manipuleerbare variabelen. *Beleid en Maatschappij*, 3(11), 281-290.

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

Erp, J. van, Faure, M., Nollkaemper, A., & Philipsen, N. (Eds.). (2019). *Smart mixes for transboundary environmental harm*. Cambridge University Press.

European Institute of Public Administration (2019). *List of EPSA 2019 Best Practice Certificate Recipients*. EIPA. [https://epsa2019.eu/files/repository/editor/European and National category.pdf](https://epsa2019.eu/files/repository/editor/European%20and%20National%20category.pdf)

Evers, R. (2023, 21 juni). *Ondertekening City Deal: Samenwerken aan aantrekkelijke en toekomstbestendige binnensteden*. Platform31. Geraadpleegd op 12 juli 2023, van <https://www.platform31.nl/artikelen/ondertekening-city-deal-samenwerken-aan-aantrekkelijke-en-toekomstbestendige-binnensteden/>

Geels, F. W. (2004). From sectoral systems of innovation to socio-technical systems: Insights about dynamics and change from sociology and institutional theory. *Research policy*, 33(6-7), 897-920.

Geffen, S. van (2021, 29 juli). CD Zicht op Ondermijning in de race voor 2 awards. *Agendastad*. Geraadpleegd op 31 maart 2023, via <https://agendastad.nl/cd-zicht-op-ondermijning-in-de-race-voor-2-awards/>

Ghosh, B., Kivimaa, P., Ramirez, M., Schot, J., & Torrens, J. (2021). Transformative outcomes: assessing and reorienting experimentation with transformative innovation policy. *Science and Public Policy*, 48(5), 739-756.

Goderis, B. (2015). *Public Sector Achievement in 36 Countries: A Comparative assessment of inputs, outputs and outcomes*.

Haer, K. & Kroesbergen, S. (2022, mei). *Handboek City Deals*. Agenda Stad.

Hall, P. (1982). *Great planning disasters*. University of California Press.

Hamers, D., M. Dignum & D. Evers (2017), *Evaluatie City Deals*. Den Haag: PBL.

Hamers, D., M. Dignum & D. Evers (2017B), *Evaluatie City Deals - vervolg*. Den Haag: PBL.

Howlett, M., Ramesh, M. en Perl, A. (2009). *Studying Public Policy*. Ontario: Oxford University Press.

Huitema, D., Lebel, L., & Meijerink, S. (2011). The strategies of policy entrepreneurs in water transitions around the world. *Water policy*, 13(5), 717-733.

ICTU (z.d.). *Zicht op Ondernijning: Dashboard met lokale en regionale inzichten over ondernijning*. Geraadpleegd op 31 maart 2023, van <https://www.zichtopondernijning.nl/documents/ZichtOpOndernijning.pdf>

Kanne, P. & Driessen, M. (2021). *Vertrouwen in overheid na drie grote kwesties* (Nr. 2021/068). I&O Research.

Keijzer, M. C. G. (2018, 21 december). *Bedrijfslevenbeleid*. [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32637-343.pdf>

Kennisportaal Klimaatadaptatie. (z.d.). *City Deal Klimaatadaptatie*. Geraadpleegd op 2 april 2023, van <https://klimaatadaptatienederland.nl/overheden/city-deal/klimaatadaptatie/>

Kersten, W. & R. van der Wal (2020). *Opschaling van City Deal: Ad hoc of met voorbedachten rade?* Platform31.

Klarus, V. & Visser, E. (2019, oktober). De natuur als oplossing voor de effecten van klimaatverandering in de stad. *Arcadis*. Geraadpleegd op 2 april 2023, van <https://www.citydealklimaatadaptatie.nl/wp-content/uploads/2019/12/Nature-Based-Solutions-Publicatie.pdf>

Knaap, van der P. (Eds.), *Success in Evaluation: Focusing on the Positives* (p. 99-123). New York: Transaction Publishers.

Knaap, van der P., & Turksema, R. (2016). Oog voor succes: een pleidooi voor positieve beleidsevaluatie. *Bestuurskunde*, (25), 57-67.

Knaap, van der P., & Turksema, R. (2019). Positieve beleidsevaluatie: hoe evaluatieonderzoek kan bijdragen aan beter beleid. *Bestuurskunde*, 29(3), 43-56.

Kruiter, A. J., de Blok, L., Potjer, S., Groenleer, M., Schuyt, T., Yeşilkağit, K., Scherpenisse, J. & Pot, W. (2023, maart). *Realiserend bestuur, daadkrachtig en responsief: Essaybundel bij de Staat van het Bestuur 2022*. Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties.

Lindquist, E., Howlett, M., Skogstad, G., Tellier, G., & t Hart, P. (2022). *Policy Success in Canada: Cases, Lessons, Challenges*. Oxford University Press.

Luetjens, J. C., & t Hart, P. (2019). *Governing by looking back: learning from successes and failures*. Australia & New Zealand School of Governance.

Luetjens, J., Mintrom, M., & 't Hart, P. (2019). *Successful Public Policy: Lessons from Australia and New Zealand*. ANU Press.

Marsh D. & McConnell A. (2010) Towards a framework for establishing policy success. *Public Administration*, 88(2): 586-587.

McConnell, A., Greal, L., & Lea, T. (2020). Policy success for whom? A framework for analysis. *Policy Sciences*, 53(4), 589-608.

Meer, F. M. van der. (2021). Openbaar bestuur, burgers en de vertrouwenscrisis. *Bouwen Aan Vertrouwen*, 1-5.

Meere, F., Toorn, van der J., Hamdi, A., Wilderink, L. (2018). Doen wat nodig is voor inwoners: ervaringen uit de City Deal inclusieve stad. *Verwey Jonkers Instituut*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties. (2019). Rapportage voor de Tweede Kamer: City Deal Zicht op Ondernijning, 1^e fase. In *tweedekamer.nl* (Nr. 2019D42854). Geraadpleegd op 4 april 2023, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019D42854&did=2019D42854>

Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties. (2022A). Rapportage voor de Tweede Kamer: City Deal Zicht op Ondernijning. In *tweedekamer.nl* (Nr. 2022D08850). Geraadpleegd op 31 maart 2023, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022D08850&did=2022D08850>

Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties. (2022B, 23 augustus). *Opleiding voor dealmakers van NSOB krijgt in september vervolg met tweede tranche*. Overheid van Nu. Geraadpleegd op 8 juli 2023, van <https://www.overheidvannu.nl/actueel/artikelen/2022/08/23/opleiding-nsob-voor-dealmakers-krijgt-in-september-vervolg-met-tweede-tranche>

Ministerie van Economische Zaken & Klimaat. (2022, 3 oktober). *City Deal 'Warm Welkom Talent'*. Beleidsinstrument | Bedrijvenbeleid in beeld. Geraadpleegd op 20 april 2023 van <https://www.bedrijvenbeleidinbeeld.nl/beleidsinstrumenten/city-deal-warm-welkom-talent>

Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid. (2021, 18 augustus). *Eenvoudig maatwerk bij gestapelde problemen*. Traject | Programma Sociaal Domein. Geraadpleegd op 31 maart 2023, van <https://www.programmasociaaldomein.nl/trajecten/eenvoudig-maatwerk-bij-gestapelde-problemen>

Mintrom, M. (2019). So you want to be a policy entrepreneur? *Policy design and practice*, 2(4), 307-323.

Mintrom, M. 2020. *Policy Entrepreneurs and Dynamic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mintrom, M., & Thomas, M. (2018). Policy entrepreneurs and collaborative action: Pursuit of the sustainable development goals. *International Journal of Entrepreneurial Venturing*, 10(2), 153-171.

Nohrstedt, D., Bynander, F., Parker, C., & 't Hart, P. (2018). Managing crises collaboratively: Prospects and problems—A systematic literature review. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(4), 257-271.

Olejniczak, K. (2015). Focusing on Success: A Review of Everyday Practices of Organizational Learning in Public Administration.

Ostaijen, M. van, & Jhagroe, S. (2022). Making Public Administration great again. *Policy Design and Practice*, 5(3), 261-275.

Pels Rijcken & Verdonck Klooster & Associates. (2023, februari). *Rapport verantwoord datagebruik bij Zicht op Ondernijning: Adviesfunctie verantwoord datagebruik*. Pels Rijcken en VKA.

Potjer, S. (2021). *De kunst van én-én: onderzoek naar de onbewuste kennis van 'makers' van City Deals*. Twynstra Gudde.

Potjer, S. (2019). *Experimenteel Bestuur: van mogelijke, naar haalbare naar gangbare vernieuwing*. Urban Future Studios.

Preskill, H., & Catsambas, T.T. (2006). *Reframing Evaluation through Appreciative Inquiry*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. University of California Press.

Sabel, C., Zeitlin, J., & Helderman, J. K. (2022). Transforming the Welfare State, One Case at a Time: How Utrecht Makes Customized Social Care Work. *Politics & Society*, 00323292221140710.

Samen voor Overvecht (2022, mei). *Voortgangsrapportage Samen voor Overvecht*. Utrecht.nl.

Schaafsma, E. (2019A, 10 januari). *Community of Practice onderstreept Nieuw Elan City Deals – Agendastad*. Agendastad. <https://agendastad.nl/community-of-practice-onderstreept-nieuw-elan-city-deals/>

Schaafsma, E. (2019B, 18 juni). *City Deals door EPSA uitgeroepen tot Europese Best Practice – Agendastad*. Agendastad. <https://agendastad.nl/city-deals-door-epsa-uitgeroepen-tot-europese-best-practice/>

Schaafsma, E. (2022, 18 juli). *Opleiding NSOB voor dealmakers krijgt in september vervolg met tweede tranche – Agendastad*. Agendastad. <https://agendastad.nl/opleiding-nsob-voor-dealmakers-krijgt-in-september-vervolg-met-tweede-tranche/>

Scheijven, N. & Vloedveld, C. (2023, 7 april). *Midterm review City Deals*. Andersson Elffers Felix.

Scherpenisse, K. J. (2019). *Tucht van de tijd: Over het tijdigen van bestuur en beleid* [Proefschrift, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur].

Scherpenisse, J., Schulz, M., & Twist, M. (2017). *Werken met City Deals: invulling geven aan multi-temporal governance*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Schulz, M., Kunseler, E., Ophoff, P. & van der Steen, M. (2020). *Leren Institutionaliseren*. NSOB & PBL.

Schulz, M., van der Kaaij, C., Hendriks, W. & Fortanier, T. (2023). *Deal maken als vak: opleiding voor dealmakers*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. *Political research quarterly*, 61(2), 294-308.

Strik, J., Potjer, S., Trienes, C. & Verbeek, P. (2019, 20 augustus). *De Kracht van City Deals: Kennis maken en delen met de Community of Practice van City Deals*. Agenda Stad, Platform31, Studio Strik & Universiteit Utrecht.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020, 27 november). *Kabinetsstrategie Versterken van onderzoeks- en innovatie-ecosystemen*. [Kamerstuk] Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-957778>

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2019, december). *Stand van zaken startup en scale-up beleid*. [Kamerstuk] Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32637-343.html>

Universiteit Utrecht. (z.d.). *About Successful Public Governance*. Geraadpleegd op 6 juli 2023, van <https://www.uu.nl/en/research/successful-public-governance/about-successful-public-governance>

Van Geffen, S. (2021, 29 juli). *CD Zicht op Ondernijning in de race voor 2 awards*. *Agendastad*. Geraadpleegd op 31 maart 2023, via <https://agendastad.nl/cd-zicht-op-ondernijning-in-de-race-voor-2-awards/>

Van Geffen, S. (2022, 10 maart). *Kabinet investeert in aanpak ondernijning – City Deal Zicht op Ondernijning uitgebreid*. *Agendastad*. Geraadpleegd op 31 maart 2023, van <https://agendastad.nl/kabinet-investeert-in-aanpak-ondernijning-city-deal-zicht-op-ondernijning-uitgebreid/>

Verbeek, P. (2017, 24 augustus). *Tussenstand experimenten City Deal Inclusieve Stad*. *Agenda Stad*. <https://agendastad.nl/tussenstand-experimenten-city-deal-inclusieve-stad/>

Verbeek, P. (2018, 9 augustus). *In de media*. *Agendastad*. <https://agendastad.nl/in-de-media/>

Vries, H. de, Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94(1), 146-166.

Werkgroep Warm Welkom Talent (2017, mei). *Rapportage City Deal Warm Welkom Talent*.
Agenda Stad. Geraadpleegd via
https://agendastad.nl/content/uploads/2017/05/102724_Rapportage_Citydeal_web.pdf

Zwam, G. van. (2020, juli). *Assessing a security network's effectiveness in enabling predictive policing: relevant criteria for assessment of 'Zicht op Ondernijning'*. [Masterscriptie, Universiteit Leiden].

Bijlage 1: Quick scan van vier City Deals met behulp van het trechtermodel.

City Deal Zicht op Ondernijning			
<p>Samenvatting City Deal: De ambitie van de City Deal ‘Zicht op Ondernijning’ is een versterking en verbetering van de preventieve aanpak van ondernijnende criminaliteit door gebruik te maken van nieuwe methoden van Data Analytics (Agenda Stad, 2022). Overheden werken daarin samen, door kennis en informatie breed te delen en elkaar bij gebruik van deze nieuwe methoden te ondersteunen. Met als resultaat het verkrijgen van beter inzicht in de onderliggende patronen en fenomenen van ondernijnende criminaliteit en in de maatschappelijke weerbaarheid. Resultaat van de Deal is onder andere het dashboard Zicht op Ondernijning waarop alle gemeentes in Nederland zicht kunnen krijgen op ondernijnende fenomenen in hun gemeente (ICTU, z.d.).</p> <p>Deelnemers: Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Rotterdam, Tilburg, Utrecht, CBS, Nationale Politie, OM, Ministerie van BZK, Ministerie van V&J, Ministerie van Financiën/Belastingdienst, Groningen (2019), Zwolle (2020), Arnhem (2020).</p> <p>Looptijd: City Deal 2017-2021.</p> <p>Bijzonderheden: Genomineerd voor de Computable Awards 2020; Beste Overheidsinnovatie 2021; en ‘Good Practice Certificate’ van de European Public Sector Award 2021.</p>			
1. Betekenisvolle publieke waarde creatie	1a. Sociale impact test: voegt het waarde toe?	Het evaluatierapport concludeert dat gemeentes middels het dashboard hun informatiepositie ten opzichte van ondernijnende criminaliteit kunnen versterken en hun middelen en capaciteit efficiënter inzetten voor een (wijk)gerichte preventieve aanpak (Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, 2022A, p. 43). De City Deal maakt gemeentes zo bewust van lokale problemen en risico’s; kan via kansrijke zoekgebieden criminele activiteiten blootleggen; kan gelegenheidsstructuren in kaart helpen brengen en geeft handvatten voor preventiemaatregelen en beleid (ICTU, z.d., p. 3).	++
	1b. Implementatie test: werkt de implementatie?	Het is gelukt om in de City Deal meer inzicht te verkrijgen in de mogelijkheden en grenzen van data-analyse bij de preventieve aanpak van ondernijnende criminaliteit (Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, 2022A, p. 45). Er is ervaring op gedaan in het doen van data-analyses met CBS-microdata. De deelnemers hebben met elkaar de ‘Zicht op-methode’ ontwikkeld. Hiermee kan de City Deal op een verantwoorde wijze via veertien stappen data-analyses verrichten op het thema van ondernijning en andere maatschappelijke thema’s (Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, 2022A, p. 13). Er zijn ook inzichten opgedaan over de begrenzingen van data-analyse. Met de inzichten die het dashboard verschaft kunnen gemeentes hun preventieve aanpak van ondernijnende criminaliteit versterken en verbeteren. Het evaluatierapport geeft een aantal voorbeelden van hoe dit er in de praktijk aan toegaat. Een daarvan is hoe kennis over patronen van familierelaties van drugsverdachten een aanvulling is geweest op de Persoonsgerichte Aanpak (PGA) in gemeentes	+

		<p>(Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, 2022A, p. 43). Een ander voorbeeld is hoe inzicht in risico-indicatoren van ‘jonge aanwas’ gebruikt wordt om preventieve projecten op te starten zoals voorlichting op scholen (Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, 2022A, p. 43).</p> <p>Toch concludeert het evaluatierapport dat de praktische toepassing van het dashboard sterk verschilt per gemeente (Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, 2022A, p. 5). Dit komt omdat kleine gemeenten zelf vaak weinig tot geen capaciteit hebben voor het duiden en lokaal toepassen van de inzichten uit het dashboard. De implementatie werkt dus niet bij alle gemeentes even goed.</p>	
2. Legitiem gebruik van publieke macht	2a. Legitimiteit test: is het rechtmatig en rechtvaardig?	<p>Voor deze City Deal is een juridisch toetsingskader opgesteld voor het gebruik van data, welke is opgenomen in het convenant van de deal. In dit toetsingskader is bijvoorbeeld aandacht voor het voorkomen van discriminatie en het voorkomen van stigmatiserende beelden, zoals onjuist gebruik van persoonskenmerken als migratie of etniciteit (Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, 2022A, p. 16). Een belangrijke basis voor de City Deal Zicht op Ondernijning is de integrale aandacht voor publieke waarden, zoals privacy, gelijke behandeling en transparantie. De analyses die binnen deze City Deal plaatsvinden, zijn nadrukkelijk niet gericht op opsporing (Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, 2022A, p. 4).</p> <p>De landsadvocaat stelt in een rapport over verantwoord datagebruik bij Zicht op Ondernijning dat het samenwerkingsverband zich nog kan doorontwikkelen op dit punt door een eigen ethische commissie in het leven te roepen om een ethische checkvraag te stellen voordat data-analyses worden uitgevoerd (Pels Rijcken & Verdonck Klooster & Associates, 2023, p. 19). Momenteel wordt de ethische commissie van het CBS hier namelijk voor benut.</p>	+
	2b. Responsiviteit test: wordt er verantwoording gedragen?	<p>Er is tweemaal zeer uitgebreid over deze City Deal gerapporteerd richting de Tweede Kamer, in 2019 en in 2022 (Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties 2019; 2022A). Daarnaast maakt het Dashboard Zicht Op Ondernijning inzichtelijk wat er allemaal gebeurt binnen de City Deal (ICTU, z.d.).</p>	++
3. Duurzame publieke prestatie	3a. Duurzaamheid test: presteert het goed in de loop der tijd?	<p>De City Deal Zicht op Ondernijning is afgerond, maar gaat als samenwerking tussen Rijk, gemeentes en andere partijen door in de duurzame coalitie Zicht op Ondernijning. Daarnaast wordt het succesvolle dashboard Zichtopondernijning.nl uitgebreid. De Deal was verlengd en in 2022 werd bekend dat het Rijk 10 jaar lang gaat investeren in de voortzetting van de samenwerking (Van Geffen, 2022).</p>	++
	3b. Leer test: is het voortdurend bezig zichzelf te verbeteren?	<p>Momenteel wordt met middelgrote en kleine gemeentes gewerkt om de thematische en innovatieve aanpak ook in te zetten voor de rest van Nederland. Hiermee committeren departementen, gemeentes en andere partners zich om op deze</p>	++

		thema's opgabegericht te experimenteren, te leren en de opgedane kennis te verspreiden (Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, 2022A, p. 7).	
--	--	--	--

City Deal Inclusieve Stad

Samenvatting City Deal: In 'De Inclusieve Stad' werkten vijf steden samen aan innovatieve, baanbrekende aanpakken in het sociaal domein op het gebied van o.a. wonen, werk en inkomen, zorg, jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning (City Deal Inclusieve Stad, 2016, p. 1). Na de ondertekening van het convenant is er een praktijkonderzoek gestart met in totaal honderd cases uit de vijf steden. De resultaten hiervan zijn gebundeld in de publicatie 'Doen wat nodig is' (City Deal Inclusieve Stad, 2016b). Vervolgens is er gewerkt aan drie actielijnen door middel van experimenten: herontwerp van interventies, ruimte bieden aan sociaal werkers en professionalisering van sociaal werkers. Vertrekkend vanuit het perspectief en met betrokkenheid van het huishouden maar ook met oog voor het uiteindelijk (maatschappelijk/ financieel) rendement van interventies.

Deelnemers: gemeentes Eindhoven, Enschede, Leeuwarden, Utrecht en Zaanstad; het Ministerie van SZW, VWS en BZK.

Looptijd: 2016-2018. Verlenging gekregen in de City Deal Eenvoudig Maatwerk (nog in uitvoering).

Bijzonderheden: de hervorming van het sociaal domein in Utrecht wordt in het 'Zo kan het dus ook' onderzoek van de USBO in opdracht van de Staat van de Uitvoering gezien als een succescasus; in "Transforming the Welfare State, One Case at a Time: How Utrecht Makes Customized Social Care Work" (Sabel, Zeitlin & Helderma, 2023) wordt gesteld dat de City Deal hier een grote bijdrage aan heeft geleverd.

4. Betekenisvolle publieke waarde creatie	1a. Sociale impact test: voegt het waarde toe?	De maatschappelijke meerwaarde zit in het realiseren van verdergaande vernieuwing in het sociaal domein; het vereenvoudigen van sturing, bekostiging en verantwoording van het gehele stelsel om de complexiteit voor burgers en professionals te minimaliseren; het verhogen van kostenbewustzijn onder professionals; en het transformeren naar een integrale ondersteuning van burgers; (City Deal Inclusieve Stad, 2016, p. 3). Het evaluatierapport stelt dat de cliënten zeer tevreden zijn die in de maatwerkexperimenten van de City Deal geholpen zijn. Cliënten geven het proces en het resultaat van de aanpak gemiddeld een 8,5 (Meere, van der Toorn, Hamdi, Wilderink, 2018, p. 8).	++
	1b. Implementatie test: werkt de implementatie?	Het eindrapport concludeert dat de Deal heeft gezorgd voor kortere lijnen tussen hulpverleners en dat maatwerkoplossingen cliënten hebben geholpen die dreigden vast te lopen. De cliënten zijn hier tevreden over (Meere, van der Toorn, Hamdi, Wilderink, 2018, p. 8). Door onderlinge uitwisseling, trainingen, flexibel budgetgebruik en nauwe samenwerking met partners was het mogelijk om de maatwerkruimte te benutten. Het evaluatierapport stelt dat de ambitie van de City Deal om effectieve hulpverlening te bieden met een lager budget dan bij het strikt volgen van de regels, in	++

		veel gevallen gerealiseerd is (Meere, van der Toorn, Hamdi, Wilderink, 2018, p. 19).	
5. Legitiem gebruik van publieke macht	2a. Legitimiteit test: is het rechtmatig en rechtvaardig?	Regelgeving stond ter discussie in deze City Deal. De City Deal concludeert namelijk na het doen van praktijkonderzoek dat lokale en landelijke regelgeving vaak in de weg zit bij een rechtvaardige en werkende aanpak in het sociaal domein (City Deal Inclusieve Stad, 2016b). De focus lag op rechtvaardigheid boven rechtmatigheid; acteren vanuit de geest van de wet, niet naar de letter van de wet (Meere, van der Toorn, Hamdi, Wilderink, 2018, p. 43). Er is steeds in samenspraak met het Rijk experimenteerruimte gecreëerd. Dit proces heeft geleid tot beleid dat beter past bij de leefwereld van cliënten.	+
	2b. Responsiviteit test: wordt er verantwoording gedragen?	De City Deal is gestart met een praktijkonderzoek naar honderd casussen in de vijf gemeentes. Het resultaat was een openbare publicatie genaamd 'Doen wat nodig is' waarin transparant wordt gerapporteerd hoe de City Deal te werk gaat (City Deal Inclusieve Stad, 2016). Gedurende de Deal is er steeds gerapporteerd over de voortgang en resultaten; bijvoorbeeld in 2017 met een bijeenkomst over de tussenstand van de experimenten (Verbeek, 2017). Ter afsluiting is er een uitgebreid evaluatierapport opgeleverd waarbij een externe kennisinstelling onderzoek heeft gedaan naar het verloop van de experimenten en resultaten van de City Deal (Meere, van der Toorn, Hamdi, Wilderink, 2018).	++
6. Duurzame publieke prestatie	3a. Duurzaamheid test: presteert het goed in de loop der tijd?	<p>Vernieuwende praktijken zijn geïnstitutionaliseerd in de verschillende steden, zoals de doorbraaktafels in de Gemeente Utrecht die voortvloeien uit de doorbraakmethode (Samen voor Overvecht, 2022, p. 47). Ook de Rode Knop is geïnstitutionaliseerd in een zogeheten 'landelijk escalatieteam'. Met de spreekwoordelijke rode knop kunnen partners van de City Deal lastige casuïstiek in gemeentes richting het Rijk sturen, zodat er op ministerieniveau een passende oplossing gevonden kan worden. Het landelijk escalatieteam wordt ondersteund door andere slimme instrumenten, zoals een 'maatwerkregister' waarin collega's van verschillende overheden elkaar makkelijk kunnen vinden (Kruiter, de Blok, Potjer, Groenleer, Schuyt, Yeşilkağit, Scherpenisse & Pot, 2023, p. 26-27).</p> <p>Tevens zijn de lessen van de City Deal onderdeel geworden van het landelijk programma Sociaal Domein (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2021). Hierin werken Rijk en gemeentes samen met professionals aan betere hulp voor (kwetsbare) mensen.</p> <p>Lokale experimenten hebben tevens geleid tot gemeentelijk beleid (Meere, van der Toorn, Hamdi & Wilderink, 2018; Sabel, Zeitlin, & Helderma, 2022), wat maakt dat de lessen van de City Deal nog steeds doorwerken in de deelnemende gemeentes.</p> <p>Daarnaast heeft de City Deal een vervolg gekregen in de City Deal Eenvoudig Maatwerk met Leeuwarden, Tilburg,</p>	++

		Enschede, Den Haag, Amsterdam, Utrecht, Zaanstad, Rotterdam. In deze City Deal wordt geëxperimenteerd met maatwerk met als doel de wijkteams meer handelingsruimte te geven, kostenbewuster te laten handelen, te laten doen wat nodig is en de sociaal werkers te professionaliseren (City Deal Eenvoudig Maatwerk, 2020, p. 3).	
	3b. Leer test: is het voortdurend bezig zichzelf te verbeteren?	In de nieuwe City Deals Eenvoudig Maatwerk wordt doorgepakkt met het leren van experimenten over maatwerk (Agenda Stad, 2023). Deze City Deal slaat de handen in een met de City Deal Slim Maatwerk die de koppeling maakt met technologie (Agenda Stad, 2023). Op deze manier wordt de visie van Inclusieve Stad over effectief maatwerk verder ontwikkeld.	++

City Deal Warm Welkom Talent

Samenvatting City Deal: In de City Deal “Warm Welkom Talent” werkten partijen samen in het startup en scale-up ecosysteem om de aantrekkingskracht van Nederland voor ambitieus, ondernemend talent uit het buitenland te vergroten en duurzaam op hoog niveau te houden (City Deal Warm Welkom Talent, 2017, p. 3). De focus van de betrokken partijen lag op startups, scale-ups, en zelfstandigen, inclusief kunstenaars. De Werkgroep Warm Welkom Talent die is opgericht met de acht deelnemende partijen heeft een customer journey analyse uit laten voeren over hoe het is om als ‘talent’ uit het buitenland zich in Nederland te vestigen en hoe zij deze reis ervaren. Met die input is een analyse gemaakt van de huidige praktijk van migreren naar en ondernemen in Nederland en op basis van die bevindingen zijn aanbevelingen geformuleerd.

Deelnemers: de gemeentes Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Groningen en de ministeries van EZ, SZW, J&V en OCW. Partners: Expatcenter Amsterdam Area, Startup Amsterdam, Startup Delta, Ondernemend Nederland, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Netherlands Foreign Investment Agency, VNO-NCW, Immigratie- en Naturalisatiedienst, KvK, MKB Nederland, UWV, externe experts, accelerators, incubators en ambitieuze ondernemers.

Looptijd: 2016-2017

1. Betekenisvolle publieke waarde creatie	1a. Sociale impact test: voegt het publieke waarde toe?	De City Deal Warm Welkom Talent is in het leven geroepen om de aantrekkingskracht van Nederland te vergroten op het gebied van buitenlands ondernemend talent. De werkgroep heeft zoveel mogelijk relevante expertise gebundeld en uiteindelijk een customer journey analyse uit laten voeren (Werkgroep Warm Welkom Talent, 2017, p. 3). Het eindrapport stelt dat zeer verschillende partijen, met ieder eigen rollen en belangen, hebben meegewerkt aan de journey, maar dat zij allen de ‘klant’ centraal hebben gesteld. Zo is er een goede analyse gemaakt en is een groot aantal gedragen aanbevelingen tot stand gekomen (Werkgroep Warm Welkom Talent, 2017, p. 3). De City Deal reikt niet verder dan het doen van aanbevelingen, hoewel deze naar eigen zeggen goed zijn ontvangen.	+/-
	1b. Implementatie	In het eindrapport staat dat voortzetting van het samenwerkingsverband het voornemen was (Werkgroep Warm Welkom Talent, 2017, p. 13). Het is onduidelijk hoe lang de	+/-

	test: werkt de implementatie?	samenwerking ook na de afronding van de City Deal is voortgezet. In het eindrapport staat een tabel met tientallen actiepunten en daarbij de beoogde trekker. Niet alle actiepunten en aanbevelingen zijn doorgezet na het sluiten van de Deal. In een bijlage van een Kamerbrief van het Ministerie van Economische Zaken over de Stand van zaken startup en scale-up beleid in 2018, staat dat 'een aantal aanbevelingen reeds is gerealiseerd' (Kamerstukken II, 2018/19, 32637, nr. 343, p. 5.). Zo is de begeleiding voor buitenland-startups verbeterd, doordat het Netherlands Point of Entry bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland is opgericht. Ook de dienstverlening door expatcenters is verbeterd. Daarnaast is de informatievoorziening voor buitenlandse startups en zelfstandigen verbeterd en is er een nieuwe 'Holland Branding lijn' ontwikkeld die wordt gebruikt bij internationale technologiebeurzen, welke buitenlands talent trekken (Keijzer, 2018). Daarnaast wordt de City Deal in een bijlage van een Kamerbrief in november 2020 genoemd als de reden voor de voortgang op gebied van visa-regelingen voor talent (Kamerstukken II, 2020/21, 33009, nr. 96). Andere aanbevelingen worden 'uitgewerkt voor nadere besluitvorming', maar komen niet terug in latere kamerbrieven (Keijzer, 2018).	
2. Legitiem gebruik van publieke macht	2a. Legitimiteit test: is het rechtmatig en rechtvaardig?	De werkgroep doet een aantal aanbevelingen voor wijzigingen in wet- en regelgeving zodat het vestigingsklimaat voor talentvolle buitenlandse ondernemers wordt verbeterd. Verder stelt het eindrapport dat de belangen van de verschillende stakeholders rechtvaardig zijn bejegend en gewogen. Ondanks de grote verschillen in rollen en belangen van de vele deelnemers, heeft er namelijk een goede samenwerking plaatsgevonden die zich kenmerkt door een open en brede dialoog met en tussen alle betrokkenen (Wergroep Warm Welkom Talent, 2017, p. 3)	+
	2b. Responsiviteit test: wordt er verantwoording gedragen?	De City Deal heeft een uitgebreid en transparant verslag geleverd over de aanpak, het onderzoek en de aanloop naar de aanbevelingen (Wergroep Warm Welkom Talent, 2017).	++
3. Duurzame publieke prestatie	3a. Duurzaamheid test: presteert het goed na verloop van tijd?	Zoals beschreven bij de implementatie test zijn bepaalde aanbevelingen overgenomen en hebben deze geleid tot structurele verbetering door gewijzigde regelgeving en het in het leven blazen van nieuwe instanties. Echter bestaat het samenwerkingsverband niet meer en wordt niet bij alle aanbevelingen duidelijk of die uiteindelijk zijn uitgewerkt en overgenomen, of niet.	-/+
	3b. Leer test: wordt er voortdurend gewerkt aan zelfverbetering?	Het samenwerkingsverband bestaat niet meer dus er is geen sprake van een continu leerproces of zelfverbetering.	-

City Deal Klimaatadaptatie

Samenvatting City Deal: Het doel van deze City Deal is het versterken van de aanpak voor klimaatbestendig realiseren en beheren van het stedelijk gebied met de grootste maatschappelijke meerwaarde voor de stedelijke samenleving. In de City Deal hebben de partijen hun onderlinge samenwerking op het gebied van klimaatadaptatie geïntensiviseerd door een open cultuur van leren, experimenteren en innoveren in concrete praktijksituaties (City Deal Klimaatadaptatie 2021A, p. 4). De deelnemers zijn verschillen pilotprojecten gestart om het goede voorbeeld te geven en hebben belemmeringen op het gebied van financiering, wetgeving en beleid in kaart gebracht. De vernieuwde ontwikkelde werkwijzen zijn gedeeld met internationale en nationale partners (City Deal Klimaatadaptatie 2021A, p. 4).

Deelnemers: de gemeentes Zwolle, Dordrecht, Rotterdam, Den Haag, Deventer, Groningen, Amsterdam, Eindhoven, Breda, Amersfoort. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de waterschappen Waterschap Drents Overijsselse Delta, Amstel, Gooi en Vecht en Vallei en Veluwe, Provincie Overijssel, Hoogheemraadschap van Schieland en Krimpenerwaard en Hoogheemraadschap van Delfland. Samenwerkingspartners: Tauw, RDC, Netherlands Water Partnership, Kennisland, Heijmans, EcoShape, BPD, Unesco-IHE, Hogeschool Amsterdam, Universiteit van Utrecht, Hanze Hogeschool en Branchevereniging voor Ondernemers in het Groen VHG.

Looptijd: 2015-2020.

1. Betekenisvolle publieke waarde creatie	1a. Sociale impact test: voegt het waarde toe?	De City Deal Klimaatadaptatie bracht diverse publieke en private partijen samen en stimuleerde kennisuitwisseling in thematische werkgroepen. In de werkgroepen zijn ervaringen en voorbeelden van innovatieve pilots uitgedeeld. De deelnemers ervoeren het over het algemeen als prettig en nuttig om in contact te komen met anderen die met vergelijkbare opgaves bezig waren (City Deal Klimaatadaptatie, 2021A, p. 11).	++
	1b. Implementatie test: werkt de implementatie?	Er zijn veel verschillende pilotprojecten tot stand gekomen. Een aantal voorbeelden: er is een speciaal soort asfalt ontwikkeld door Heijmans dat water opneemt (City Deal Klimaatadaptatie, 2021B), er zijn 'groenblauwe' schoolpleinen in Delfland gecreëerd (City Deal Klimaatadaptatie, 2018A, p. 7), Operatie Steenbreek heeft plaatsgevonden waarbij bewoners, bedrijven en scholen hun tuin- en stoeptegels inleveren in ruil voor planten (City Deal Klimaatadaptatie, 2018A, p. 8); en een pilot heeft plaatsgevonden in het Erasmusveld, een wijk in Den Haag die klimaat adaptief wordt ontwikkeld met stedenbouwkundig ontwerp (City Deal Klimaatadaptatie, 2018B, p. 3). Daarnaast slaagden meerdere werkgroepen er in een stap verder te gaan dan kennisuitwisseling en zijn tot gezamenlijke kennisontwikkeling gekomen (City Deal Klimaatadaptatie, 2021A, p. 12). De City Deal had tevens een agenderende functie richting het Rijk. Zo heeft de City Deal eraan bijgedragen dat het Deltafonds is veranderd naar breder besteedbaar op het thema van klimaatadaptatie en is het geld opgehoogd (Potjer, 2021, p. 37). Het is de deelnemers niet gelukt om alle lessen die voortkwamen uit de City Deal op te schalen en in te bedden via de ministeries	+

		<p>(City Deal Klimaatadaptatie, 2021A, p. 13). Dit komt omdat de City Deal geen formele manier had om input te leveren, waardoor ministeries erover konden kiezen om de les van vragen vanuit de City Deal links te laten liggen.</p> <p>Verder bleek het in een aantal werkgroepen toch lastig om concrete voortgang te boeken. Het delen van belemmeringen en successen leidde soms tot niet meer dan ‘het hart luchten’ (City Deal Klimaatadaptatie, 2021A, p. 12). Gebrek aan tijd en commitment van partijen belemmerde tevens het experimenteel leren tussen partijen.</p>	
2. Legitiem gebruik van publieke macht	2a. Legitimiteit test: is het rechtmatig en rechtvaardig?	<p>De verschillende partners hebben de samenwerking als prettig ervaren (City Deal Klimaatadaptatie, 2021A, p. 11), waardoor het aannemelijk lijkt dat de belangen van de verschillende partijen rechtvaardig zijn bejegend. Daarnaast zijn ook de belangen van burgers meegenomen in de City Deal door een focus op maatschappelijke initiatieven. Er zijn vijf werksessies georganiseerd met burgers, overheid en maatschappelijke partijen om uit te werken hoe de Deal maatschappelijke initiatieven zo goed mogelijk kan stimuleren en ondersteunen (City Deal Klimaatadaptatie, 2018A, p. 1). In een van de werksessies rondom is expliciet aandacht besteed aan de rol van de overheid bij zulke initiatieven, onder andere ‘de rechtmatige en responsieve overheid’ (City Deal Klimaatadaptatie, 2018B, p. 2).</p>	++
	2b. Responsiviteit test: wordt er verantwoording gedragen?	<p>In deze City Deal is op veel verschillende momenten verantwoording gedragen. Hierboven is al beschreven hoe de City Deal focuste op inbreng van burgers in de beslisprocedures van klimaatadaptatie projecten. In september 2016 presenteerde de City Deal het werkplan met een brochure (City Deal Klimaatadaptatie, 2016B). Halverwege de Deal is er een magazine uitgekomen met de voortgang en kennisdeling, genaamd ‘Het klimaat in 10 steden’ (City Deal Klimaatadaptatie, 2018B). Eerder dat jaar kwam er een publicatie uit die lezers meeneemt in de werksessies rondom maatschappelijke initiatieven in het kader van dedeal (City Deal Klimaatadaptatie, 2018A). In deze publicatie wordt expliciet benadrukt</p>	++
3. Duurzame publieke prestatie	3a. Duurzaamheid test: presteert het goed in de loop der tijd?	<p>De City Deal heeft de lessen over klimaatadaptatie vertaald naar handelingsperspectief met instrumenten van de omgevingswet in juni 2019 (City Deal Klimaatadaptatie, 2021A, p. 9). De aanpassing in het Deltafonds heeft ook structureel effect. Daarnaast draaiden een aantal projecten om ruimtelijke ontwikkeling projecten die inherent duurzaam zijn.</p> <p>Er is een slotbijeenkomst geweest waarin de opschalingsthema’s werden overgedragen aan andere partners die ermee verder gaan (Potjer, 2021, p. 33; Kennisportaal Klimaatadaptatie, z.d.). Het samenwerkingsverband van de City Deal bestaat niet meer, hoewel veel van dezelfde partners doorwerken in het vervolg, de City Deal Openbare Ruimte (Potjer, 2021, p. 33). Het evaluatierapport stelt dat niet alle lessen van Klimaatadaptatie zijn geïnstitutionaliseerd of geborgd (City Deal</p>	+

		Klimaatadaptatie, 20211A, p. 13).	
	3b. Leer test: is het voortdurend bezig zichzelf te verbeteren?	De City Deal Klimaatadaptatie is doorontwikkeld in de City Deal Openbare Ruimte, ondertekend in 2020. In deze Deal worden thema's zoals klimaatadaptatie verkend in de context van het 'reguliere' domein van stedelijk beheer (Potjer, 2021, p. 33). Veel van de partners uit Klimaatadaptatie blijven samenwerken in dit nieuwe verband. Het precieze samenwerkingsverband op het brede thema van Klimaatadaptatie bestaat echter niet meer, dus daar wordt niet verder geleerd.	+

Bijlage 2: Annotatiesysteem bronnen

Broncode	Bron
City Deal Inclusieve Stad	
DI1	City Deal Inclusieve Stad, publicatie Doen wat nodig is
DI2	Evaluatierapport Inclusieve Stad
DI3	Publicatie sociaal domein gemeente Utrecht, Inclusieve Stad
GI1	Interview medewerker van de gemeente Leeuwarden
GI2	Interview medewerker van de gemeente Utrecht
GI3	Interview oud directeur Sociaal Domein gemeente Zaanstad
GI4	Interview projectleider Inclusieve Stad
GI5	Interview medewerker Ministerie van SZW
GI6	Interview oud medewerker schuldeisende overheidsorganisatie
City Deal Zicht op Ondernijning	
DZ1	Evaluatierapport Zicht op Ondernijning, deel 1
DZ2	Evaluatierapport Zicht op Ondernijning, deel 2
DZ3	Kamerbrief Zicht op Ondernijning
DZ4	Masterscriptie Zicht op Ondernijning
DZ5	Rapport Pels Rijcken Zicht op Ondernijning
DZ6	Notulen tussenevaluatie Zicht op Ondernijning
GZ1	Interview medewerker van de gemeente Amsterdam
GZ2	Interview medewerker van de gemeente Den Haag
GZ3	Interview medewerker van de gemeente Eindhoven
GZ4	Interview projectleider Zicht op Ondernijning
GZ5	Interview opdrachtgever Zicht op Ondernijning
GZ6	Interview medewerker ministerie van BZK verantwoordelijk voor structurele boring
GZ7	Interview oud medewerker ministerie van J&V
GZ8	Interview Dealmaker Zicht op Ondernijning
GZ9	Interview directeur Beleidsstatistiek CBS
City Deals – overkoepelend	
F1	Focusgroep met zes dealmakers van Agenda Stad over succesfactoren van City Deals
DO1	AEF Midterm review
DO2	Handboek City Deals
DO3	Kamerbrief voortgang Agenda Stad
DO4	NSOB, Werken met City Deals: invulling geven aan multi-temporal governance
DO5	NSOB & PBL, Leren institutionaliseren
DO6	PBL evaluatie
DO7	PBL evaluatie, vervolg
DO8	Publicatie Twynstra Gudde, De kunst van het deal maken
DO9	Publicatie Urban Future Studios, Experimenteel bestuur
DO10	Notulen CoP over opschaling
GO1	Interview oud programmadirecteur Agenda Stad
GO2	Interview onderzoeker gelieerd aan Agenda Stad