

# WERKEN AAN TRANSFORMATIE: REFLECTIE OP PROGRAMMA AGENDA STAD

Achtergrondstudie Leren voor Verandering

**Rosa Spruit  
Kristiaan Kok  
Eva Kunseler**

18 februari 2025

PBL

## Colofon

### Werken aan transformatie: reflectie op programma Agenda Stad

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2025

PBL-publicatienummer: 5827

#### Contact

Eva.Kunseler@pbl.nl

#### Auteurs

Rosa Spruit, Kristiaan Kok (beiden VU Athena Instituut) en Eva Kunseler (PBL)

#### Met dank aan

Het PBL is dank verschuldigd aan alle respondenten en het programmamanagement van Agenda Stad in het bijzonder voor hun inbreng en betrokkenheid bij dit onderzoek. Ook danken wij de reviewers Lieselot Vandenbussche (VU Athena Instituut), David Evers (PBL), Lisa Verwoerd (PBL), Sandra van der Hel (PBL), Josephine Loudon (PBL) en Hidde Boonstra (VU Athena Instituut) voor hun kritische en constructieve feedback.

#### Redactie figuren

Beeldredactie PBL

#### Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via [info@pbl.nl](mailto:info@pbl.nl). Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: VU&PBL (2025) Werken aan transformatie: reflectie op programma Agenda Stad, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het PBL doet onderzoek naar de leefomgeving en het leefomgevingsbeleid in Nederland en daarbuiten. Denk aan milieu, natuur en ruimtelijke inrichting. Met onze verkenningen, analyses en evaluaties leveren we strategische kennis voor beleid, politiek, maatschappelijke organisaties en het bredere publiek. We geven daarbij niet alleen feiten en inzichten over het hier en nu, maar kijken ook vooruit naar de nabije en verdere toekomst. We doen ons onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk onderbouwd.

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>Signalen</b>	<b>5</b>
Signalen voor het ambtelijk bestuur	5
Signalen voor het programma Agenda Stad	6
Signalen voor lokale overheden en koepelorganisaties	6
<b>1 Inleiding</b>	<b>8</b>
1.1 Leeswijzer	9
1.2 Agenda Stad	10
1.3 Onderzoeksaanpak	11
1.3.1 Analytische benadering op paradoxen	11
<b>2 Rollen in Agenda Stad</b>	<b>13</b>
2.1 Agenda Stad als transitie intermediair	13
2.2 Agenda Stad als beleidsinnovator	14
2.3 Agenda Stad als institutionele vernieuwer	14
<b>3 Navigeren van paradoxen bij Agenda Stad</b>	<b>16</b>
3.1 Paradox I: beleidsagenda's dienen versus lokale oplossingen creëren	16
3.1.1 Ontrafelen van de paradox	16
3.1.2 Omgang met de paradox	18
3.2 Paradox II: verantwoording afleggen versus experimenteren	20
3.2.1 Ontrafelen van de paradox	20
3.2.2 Omgang met de paradox	22
3.3 Paradox III: politieke luwte versus in de schijnwerpers staan	24
3.3.1 Ontrafelen van de paradox	24
3.3.2 Omgang met de paradox	26
<b>4 Reflecties vanuit literatuur en vervolg</b>	<b>28</b>
4.1 Strategieën vanuit transitie intermediairen	29
4.2 Strategieën vanuit beleidsinnovators	30
4.3 Strategieën vanuit institutionele vernieuwers	31
4.4 Vervolgstappen	32
<b>Referenties</b>	<b>33</b>
<b>Bijlage Onderzoeksaanpak en methodische verantwoording</b>	<b>35</b>
Onderzoeksontwerp	35
Dataverzameling	35
Data-analyse	36
Kwaliteitsborging	38

# Samenvatting

Mede op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voerden het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Athena Instituut van de Vrije Universiteit (VU) in 2024 een verdiepend casuonderzoek uit naar innovatieprogramma Agenda Stad. Dit onderzoek valt binnen het PBL/VU project Leren voor Verandering, waarin wordt verkend hoe de Rijksoverheid zich richt op maatschappelijke transformatieopgaven. In het programma Agenda Stad staat de Dealaanpak centraal, waarbij steden, maatschappelijke partners en de Rijksoverheid via experimenten tot innovatieve oplossingen komen voor stedelijke transitie-gerelateerde vraagstukken. De hoofdvraag in dit onderzoek is: “Welke paradoxen komt Agenda Stad tegen en hoe gaat het programma daarmee om, gegeven de rollen die zij tracht te vervullen om via de Dealaanpak bij te dragen aan maatschappelijke transformatie?”

De uitdagingen die in het onderzoek naar voren kwamen bij de betrokkenen van Agenda Stad zijn terug te voeren op normen, standaarden en routines binnen de overheid. De uitdagingen zijn in het onderzoek benaderd als paradoxen, waarvan er drie zijn uitgewerkt. De eerste paradox betreft een spanning tussen het dienen van nationale beleidsagenda's versus het creëren van lokale oplossingen. Dankzij de interbestuurlijke positionering van Agenda Stad tussen verschillende nationale departementen en lokale beleidsniveaus, is het mandaat van Agenda Stad vanuit BZK enerzijds ingegeven door de ambitie om via bestuurlijke innovatie doorbraken te realiseren, en anderzijds om lokale oplossingen te realiseren voor stedelijke transitieopgaven. De tweede paradox gaat over een spanning tussen enerzijds de noodzaak om verantwoording af te leggen met concrete, meetbare resultaten om als Rijksprogramma te kunnen functioneren, en anderzijds de behoefte om een experimentele, flexibele werkwijze te behouden. Het is lastig om via een experimentele aanpak verantwoording af te leggen over het resultaat. Ten slotte gaat de derde paradox over de spanning tussen de noodzaak om resultaten politiek relevant te maken en onder de aandacht te brengen, en anderzijds om ruimte te creëren om binnen het programma experimenteel te werken zonder voortdurende politieke inmenging.

Via empirisch onderzoek middels interviews en workshops zijn inzichten verkregen in de manieren waarop Agenda Stad de verschillende paradoxen navigeert, en aanzet tot vernieuwing in de wijze waarop de Rijksoverheid inzet op maatschappelijke transformatie. Vanuit wetenschappelijke literatuur hebben we gereflecteerd op de drie verschillende rollen die Agenda Stad aanneemt in het streven naar een transformatie van de governance rond stedelijke vernieuwing. Het onderzoek resulteert in zes concrete signalen die gericht zijn aan het ambtelijk bestuur, het programma Agenda Stad, en aan lokale overheden en koepelorganisaties.

# Signalen

Dit VU/PBL onderzoek laat zien hoe het werken aan transformatie bij de Rijksoverheid vorm krijgt bij het innovatieprogramma Agenda Stad. De signalen die we hier presenteren zijn een uitkomst van dit onderzoek en bedoeld om concrete acties te formuleren voor drie belangrijke doelgroepen. De signalen laten zien hoe de Dealaanpak op verschillende punten effectiever ingezet kan worden om de aanpak van stedelijke transitieopgaven via een innovatieve en experimentele aanpak te ondersteunen en versnellen. De randvoorwaarden daarvoor liggen deels binnen de invloedssfeer van programma Agenda Stad. En deels ook bij het ambtelijk bestuur en het netwerk dat de randvoorwaarden creëert voor een verankering van interbestuurlijk en experimenteel bestuur bij de Rijksoverheid. De signalen gaan in op de mogelijkheden die elk van deze drie partijen hebben om strategischer vorm te geven aan een transformatieve overheid. Goed samenspel is nodig om in gezamenlijkheid, met bijdragen vanuit verschillende geledingen, toe te werken naar een vakkundige omgang met transformatie vraagstukken

## Signalen voor het ambtelijk bestuur

We zien twee belangrijke signalen voor het ambtelijk bestuur voor versterking van de interbestuurlijke en experimentele werkwijze bij de Rijksoverheid. De signalen richten zich in het bijzonder op BZK DG Openbaar Bestuur en Democratische Rechtsstaat en de directie Bestuur, Financiën en Regio's. De signalen zijn eveneens bedoeld voor de DG's en directeuren van vakdepartementen.

### **1. Versterk interbestuurlijk en experimenteel bestuur**

Met de Dealaanpak in programma Agenda Stad heeft BZK een systematische aanpak ontwikkeld om via experimenteren, leren en interbestuurlijke samenwerking bij te dragen aan stedelijke transitieopgaven. Deze aanpak verdient een volwaardige positie in het beleidsrepertoire naast generiek en gebiedsgericht beleid. Om dit te realiseren is het nodig dat ondersteunde randvoorwaarden voor de aanpak Rijksbreed worden versterkt. Het gaat om voorwaarden voor het erkennen en waarderen van ambtelijke taken en rollen die passen bij het werken met Deals, voor verantwoording op lessen en kansen voor opschaling en voor Rijksbrede competentie-ontwikkeling op interbestuurlijk samenwerken en experimenteel bestuur. Ook is inzet op het koppelen van ervaringen uit Agenda Stad met interne Rijksbrede trajecten kansrijk, zoals de BZK Agenda Sterk Bestuur en het Rijksbrede programma Grenzeloos Samenwerken. Hierdoor kan de Dealaanpak onderdeel worden van een bredere beweging van bestuurlijke vernieuwing die nodig is om adequaat met transitieopgaven om te gaan.

### **2. Versterk Rijksbrede betrokkenheid bij programma Agenda Stad**

De kracht van programma Agenda Stad is dat het opereert tussen verschillende domeinen, overheden en sectoren. Tegelijkertijd maakt deze intermediaire positie het innovatieprogramma binnen BZK kwetsbaar, omdat het voor samenwerking en opschaling van resultaten uit Deals afhankelijk is van de inzet en betrokkenheid van andere departementen. De gezamenlijke aanpak van maatschappelijke transformatieopgaven is van waarde, maar moeilijk te realiseren in een verkokerde beleidsorganisatie. Om Rijksbreed draagvlak en urgentie te versterken en gezamenlijke verantwoordelijkheid te nemen voor deze opgaven, moet het voor departementen duidelijk worden hoe zij de innovatieve en experimentele aanpak kunnen verbinden aan hun reguliere beleidsagenda's

en -processen. Dit vraagt om vroegtijdige verbindingen tussen reguliere beleidsagenda's en innovatieve Deals, bijvoorbeeld door departementale betrokkenheid bij Deals te versterken.

## Signalen voor het programma Agenda Stad

We zien twee belangrijke signalen voor het programmamanagement van het programma Agenda Stad om het vak van Dealmaker verder te professionaliseren.

### **3. Versterk rolbewustzijn, en wissel strategisch tussen rollen en bijbehorende capaciteitsinzet**

Het werken aan Deals brengt uitdagingen met zich mee omdat de werkwijze op gespannen voet staat met bestaande regels, structuren, rolopvattingen en praktijken binnen de overheid. De manier waarop uitdagingen (kunnen) worden genavigeerd hangt samen met de rol die betrokkenen in Agenda Stad op zich nemen. Het programma Agenda Stad vervult verschillende rollen (intermediair, beleidsinnovator en de institutionele vernieuwer) die van betrokken ambtenaren ook verschillende competenties vergen. Om het bewustzijn over welke rol wanneer (strategisch) kan worden ingezet, en de capaciteiten die daarvoor nodig zijn te versterken, is HR-beleid nodig dat uitgaat van de competenties die essentieel zijn voor het vakkundig inzetten van deze rollen binnen teams.

### **4. Versterk het oplossend vermogen van betrokkenen bij Agenda Stad**

Het werken in Deals vraagt om oplossend vermogen. De betrokkenen werken in de voorhoede aan vernieuwing. Zij schrikken niet terug van uitdagingen die zij tegenkomen en zijn gewend aan weerstand en tegenslag. Dealmaken is een vak en het vermogen van deze professionals om met de uitdagingen om te gaan kan worden versterkt via een systematische aanpak, zoals het werken met lemniscaten uit polarity management. Dit kan helpen bij het ontrafelen en bespreekbaar maken van de uitdagingen, zoals ook is toegepast in deze studie. Zo kunnen Dealmakers nog vakkundiger leren omgaan met uitdagingen.

## Signalen voor lokale overheden en koepelorganisaties

We zien twee belangrijke signalen om uitwisseling en leren in netwerken te versterken. Deze signalen richten zich hoofdzakelijk op lokale overheden en koepelorganisaties (zoals de VNG en de G40) die betrokken zijn in de City Deals en andere samenwerkingsverbanden met Agenda Stad.

### **5. Versterk de doorwerking van Deals vanuit lokaal beleid**

De doorwerking van Deals hangt af van de mate waarin resultaten en lessen worden opgepakt en omgezet in beleid. Lokale overheden (en hun koepelorganisaties) spelen een cruciale rol in het delen van lessen en inzichten over hoe deze doorwerking kan worden gerealiseerd. Steden vinden in Deals met elkaar het wiel uit. Wanneer ze te weinig haakjes leggen met beleidstrajecten waar resultaten kunnen landen, missen ze kansen voor opschaling. Zij kunnen elkaar en de nationale overheid attenderen op belangrijke resultaten en bewuster aan de slag gaan met opschalingsroutes, bijvoorbeeld door de impact van Deals tijdig in kaart te brengen en deze gericht te communiceren naar beleidspartners.

### **6. Versterk uitwisseling en leren over de Dealaanpak in netwerken**

In kennis,- en leernetwerken worden ervaringen uitgewisseld tussen overheden en andere partijen. Daarom moeten de professionals die zich bezighouden met Deals of soortgelijke innovaties beter verbonden zijn in een lerend netwerk. De Community of Practice van Agenda Stad voorziet in uitwisseling binnen het programma, maar inzet op bredere uitwisseling is ook belangrijk. Dit kan bijvoorbeeld via een nieuwe vakvereniging vormkrijgen. De transformatieve werking van zulke netwerken kan worden vergroot wanneer de nationale of beleidsmatige component ook 'aan tafel gaat zitten'. Hierdoor ontstaat een gedeelde zoektocht tussen mensen die zich committeren vanuit de ambitie om doorbraken en innovaties die voortkomen uit Deals ook te bestendigen.

# 1 Inleiding

Mede op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)<sup>1</sup> voerden het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Athena Instituut van de Vrije Universiteit (VU) in 2024 een verdiepend casuonderzoek uit naar innovatieprogramma Agenda Stad. Dit onderzoek valt binnen het PBL/VU project Leren voor Verandering, waarin wordt verkend hoe de Rijksoverheid zich richt op maatschappelijke transformatieopgaven. Om transformaties richting te geven en te versnellen speelt de overheid een cruciale rol, maar de vraag is hoe deze rol in de beleidspraktijk daadwerkelijk vorm krijgt. In het project Leren voor Verandering verkennen PBL en VU hoe de overheid het vermogen ontwikkelt om transformaties te ondersteunen en versnellen. De centrale aanname in het onderzoek is dat sturing op maatschappelijke transformatie ook vraagt om een governance transformatie; een transformatie in de wijze waarop overheden werken, van de uitgangspunten die worden gehanteerd tot de vaardigheden die ambtenaren inzetten (Kunseler et al., 2024; Braams et al., 2024; Borrás et al., 2024). Hiertoe wordt ook wel de term 'transformatieve overheid' gehanteerd, wat impliceert dat beleidsmakers transformatiegericht gaan werken (Braams, 2023). Wat dit inhoudt is niet op voorhand duidelijk. Wel is in het overheidsbeleid een ontwikkeling zichtbaar van opgavegerichte, experimentele, netwerkende en reflexieve benaderingen voor het werken aan transitieopgaven. In dit onderzoek gaan PBL en VU op zoek naar ervaringen en inzichten over wat hierin 'wel en niet werkt', waarmee het accent ligt op transformatief leren binnen de Rijksoverheid, als uiting van de zoektocht op Rijksniveau naar de rollen die overheden (kunnen) vervullen in maatschappelijke transformatie.

Het programma Agenda Stad richt zich op concrete stedelijke transitieopgaven. Maatschappelijke transformatie krijgt in dit programma handen en voeten via een experimentele en lerende aanpak om stedelijke vernieuwing te realiseren. Middels een zogenaamde 'Dealaanpak' sluiten gemeenten, maatschappelijke partners en de Rijksoverheid City en Town Deals rond lokale, stedelijke opgaven op thema's zoals mobiliteit, wonen, werken en leefbaarheid om samen tot nieuwe en creatieve oplossingen te komen. De kerngedachte van de Dealaanpak is dat vernieuwing in lokale, concrete situaties vorm krijgt, in ambitieus en gelijkwaardig partnerschap tussen publieke en private partijen. De Dealaanpak is op diverse plekken bij de Rijksoverheid ontwikkeld als vorm van strategische netwerksturing (Schulz et al., 2016).<sup>2</sup> Via de Dealaanpak is een systematische aanpak ontwikkeld om via experimenteren en leren in het publieke domein bij te dragen aan systeemveranderingen voor ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken (Potjer, 2019). Het programma Agenda Stad is als pionier in 2014 gestart met deze werkwijze en heeft de Dealaanpak toegespitst op stedelijke innovaties en gelijkwaardig partnerschap tussen publieke en private partijen. De Rijksoverheid zit als

---

<sup>1</sup> BZK, directie Bestuur, Financiën en Regio's heeft het PBL gevraagd om met dit onderzoek een bijdrage te leveren aan het Jaar van de Evaluatie. BZK zet via verschillende trajecten in op een evaluatie van de sturingsfilosofie, het ambacht van Dealmaker, innovatie en borging in Agenda Stad. Met name het thema borging is voor dit onderzoek relevant. Vragen die binnen BZK spelen zijn: Hoe werken resultaten van City Deals door en hoe verhouden City Deals zich tot het 'bredere systeem'? Hoe wordt de werkwijze zelf bestendigd bij het Rijk, gemeenten en andere Dealpartners en wat zijn succesvolle bestanddelen daarvan? En is er al sprake van waarneembare inbedding in het bredere systeem?

<sup>2</sup> Nederland werkt inmiddels een slordige tien jaar met 'Deals', zoals de eerste Green Deal Nederland op weg naar duurzame zorg die in 2015 werd ondertekend. De eerste City Deals gingen in 2016 van start. De Regio Deals bestaan sinds 2018. Rond die tijd werd ook gestart met de WoonDeals.



speler met evenveel (financiële) inbreng en zeggenschap aan tafel als de andere spelers. BZK typeert deze aanpak als een thematisch-innovatieve werkwijze, die in het beleidsrepertoire naast generiek en gebiedsgericht beleid is gepositioneerd.

In dit onderzoek gaan wij niet zozeer in op de Dealaanpak zelf, maar belichten we de werkwijze als vorm van bestuurlijke vernieuwing binnen de Rijksoverheid. Gedurende de looptijd van dit programma is steeds gezocht naar positionering en verankering van dit innovatieprogramma en de bestendiging en waardering van de manier van werken (PBL, 2017). Ondanks erkenning van nut en noodzaak van interbestuurlijk samenwerken en experimenteel bestuur blijft het als manier van werken een niche binnen het ambtelijk apparaat (Potjer, 2019). Gegeven deze positie is Agenda Stad bij uitstek een programma waar we inzichten op kunnen doen over de zoektocht naar de rolinvulling van de Rijksoverheid in maatschappelijke transformatie. Anders gezegd, Agenda Stad biedt een setting waar het ‘doen van transformatief beleid’ inzichten genereert over de uitdagingen die het werken aan transformatie met zich meebrengt. In het onderzoek zetten we ervaren uitdagingen in het programma centraal, omdat het vormgeven aan de Dealaanpak een leerproces is dat gepaard gaat met vallen en opstaan, wat via de band van uitdagingen expliciet kan worden onderzocht.

De uitdagingen in het onderzoek worden als paradoxen uitgewerkt, omdat de uitdagingen terug te voeren zijn op tegengestelde verwachtingen en ambities die niet zozeer om een keuze vragen, maar om verbinding (Kok et al., onder revisie). Om te duiden hoe in de beleidspraktijk van Agenda Stad paradoxen worden ervaren en genavigeerd, maken we gebruik van wetenschappelijke inzichten over rollen van overheden in transitie. Deze ‘lens’ biedt houvast omdat de omgang met paradoxen veelal niet strategisch of bewust gebeurt door betrokkenen. Vanuit een rolopvatting worden bepaalde paradoxen zichtbaar, en wordt tegelijkertijd ook duidelijk hoe een bekwame en zelfbewuste omgang ermee vorm krijgt of versterkt kan worden.

De hoofdvraag in het onderzoek naar Agenda Stad is: “Welke paradoxen komt programma Agenda Stad tegen en hoe gaat het programma daarmee om, gegeven de rollen die zij tracht te vervullen om via de Dealaanpak bij te dragen aan maatschappelijke transformatie?”

## 1.1 Leeswijzer

In dit hoofdstuk wordt het programma Agenda Stad en de Dealaanpak verder toegelicht, evenals de onderzoeks aanpak. Hoofdstuk 2 gaat in op de verschillende rollen van overheden in maatschappelijke transformatieprocessen. Hoofdstuk 3 beschrijft de resultaten uit het onderzoek op basis van een empirische beschrijving van de uitdagingen en de wijze waarop betrokkenen in de beleidspraktijk van Agenda Stad hiermee omgaan. Hoofdstuk 4 sluit af met een reflectie op de werkwijze van Agenda Stad, door middel van een theorie-geïnformeerde interpretatie van strategieën die duiding geeft aan de wijze waarop betrokkenen in de beleidspraktijk van Agenda Stad omgaan met paradoxen. Tevens geeft dit hoofdstuk aan waar in de toekomst nog belangrijke stappen te zetten zijn voor Agenda Stad om het bestaansrecht vanuit de eigenheid en kracht van dit programma te waarborgen en verankeren in de beleidsorganisatie. Een aantal signalen die hieruit volgen zijn naar voren gehaald en aan het begin van deze notitie opgetekend.

## 1.2 Agenda Stad

Agenda Stad is een interbestuurlijk innovatieprogramma waarin “steden, private partijen, maatschappelijke- en kennis partners en de Rijksoverheid samenwerken aan de bevordering van groei, leefbaarheid en innovatie in Nederlandse en Europese steden” (BZK, 2017). Het programma valt onder verantwoordelijkheid van BZK directie Bestuur, Financiën en Regio’s. Agenda Stad werkt met het instrument Deals. City Deals zijn gericht op het creëren van samenwerkingen op uiteenlopende maatschappelijke- en transitieopgaven die worden aangedragen vanuit steden. Vaak is op deze opgaven nog geen adequate aanpak en kan er onderling veel geleerd worden (BZK, 2023). Er zijn 32 City Deals gesloten gedurende de 10 jaar dat Agenda Stad bestaat, waarvan er inmiddels 21 zijn afgerond. In het programma werken momenteel 10 ministeries samen met meer dan 90 gemeenten, meer dan 100 private organisaties en meer dan 30 kennisinstellingen. Sinds mei 2023 werkt Agenda Stad ook met Town Deals, waarin kleine en middelgrote gemeenten samenwerken aan innovatie en kennisuitwisseling. Deze samenwerking zorgt voor schaalvoordelen en meer toegang tot en uitwisseling van kennis. Tot slot opereert Agenda Stad ook op Europees niveau via Europese Partnerschappen die zijn ontwikkeld in navolging van het model van City Deals.

Een belangrijk uitgangspunt van Agenda Stad is dat steden een effectieve bijdrage kunnen leveren aan systeemveranderingen die zich over een langere termijn voltrekken op het gebied van economie, innovatie en leefbaarheid, en anderzijds dat het Rijk een rol speelt in het creëren van condities die de stedelijke bijdrage mogelijk maakt (PBL, 2017). Agenda Stad zet in op het realiseren van innovatieve oplossingen voor stedelijke transitieopgaven, waaronder armoede, migranten, werkgelegenheid, circulaire economie, groen en blauw in de stad, voedsel en kennisinfrastructuur. City Deals ontstaan doordat ‘koplopers’ rond stedelijke opgaven zich verenigen. Om de reikwijdte van dit pionierswerk van steden, private partijen en maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen te vergroten, is het van belang om resultaten en inzichten zichtbaar te maken en verder op te schalen. Voorbeelden zijn procesinnovaties, verandering in wet- en regelgeving en het ontwikkelen van nieuwe financieringsmogelijkheden (BZK, 2023). De ambities van Agenda Stad zijn om (1) te werken aan innovaties voor stedelijke transitieopgaven en om (2) via opschaling van Deals bij te dragen aan systeemverandering zowel in de maatschappij als in het overheidssysteem.

In een Toolbox is samengebracht wat de City Deals die tot nu gesloten zijn, hebben opgeleverd: stedelijke opgaven staan prominenter op nationale beleidsagenda’s, nieuwe netwerken zijn ontstaan tussen nationale en lokale overheden en maatschappelijke partijen, er is veel kennis vergaard over bestuurlijke vernieuwing en inhoudelijk over de verschillende stedelijke vraagstukken, en er zijn financiële constructies ontwikkeld om stedelijke vraagstukken aan te pakken. Hoe fundamenteel de resultaten ook zijn, ze zijn niet altijd eenvoudig deelbaar. Ter bevordering van kennisdeling zijn in de Toolbox verschillende instrumenten, inhoudelijke kennis, procesinformatie, tips en concrete stappenplannen uit de City Deals terug te vinden (BZK, 2025).

Kortom, het innovatieprogramma Agenda Stad opereert in een netwerk van innovatieve spelers en beoogt oplossingen en tools die voortkomen uit de Deals verder te brengen. Deze constatering vormt het vertrekpunt van dit onderzoek naar de uitdagingen die Agenda Stad ondervindt in het werken aan transformatie.

## 1.3 Onderzoeksaanpak

In dit casuonderzoek hebben we vanuit programmaniveau gekeken naar de spanningen die Agenda Stad ervaart, in de wisselwerking met het lokale netwerk en de interdepartementale afstemming. Het programmaniveau staat centraal, omdat het PBL/VU project waar deze casusstudie onder valt zich richt op de Rijksoverheid en de rollen en werkwijzen verkent die op Rijksniveau worden ontwikkeld voor maatschappelijke transformatieopgaven. De werking van de Dealaanpak op lokaal niveau valt buiten de scope van dit onderzoek.

De data voor dit onderzoek zijn verzameld middels kwalitatieve onderzoeksmethoden. We hebben interviews gehouden met 16 betrokkenen van het programma Agenda Stad tussen april en augustus 2024. De eerste bevindingen hiervan zijn voorgelegd en verder gebracht in een interactieve sessie tijdens de Community of Practice van Agenda Stad op 10 september 2024 en gepresenteerd op de Dag van de Stad op 4 november 2024. De onderzoeksaanpak en methodische verantwoording van deze studie zijn nader toegelicht in de Bijlage Onderzoeksaanpak en methodische verantwoording.

### 1.3.1 Analytische benadering op paradoxen

Zoals we ook terugkregen van de deelnemers aan de sessies tijdens de Community of Practice en de Dag van de Stad, helpt het werken met paradoxen Dealmakers om de dagelijkse spanningen beter te begrijpen en duiden, om er vervolgens bewuster mee om te kunnen gaan. Paradoxen spelen op in de dagelijkse beleidspraktijk waarin vernieuwers en veranderaars, zoals Agenda Stad, hun werk doen. Paradoxen worden niet als nieuw of uitdagend ervaren, maar herkend als de dagelijkse praktijk waarmee de Dealmakers te maken krijgen. Ook eerder onderzoek toont aan dat ‘grenswerkers’<sup>3</sup> – een overkoepelende term voor actoren die bruggen slaan tussen verschillende organisaties of belanghebbenden met uiteenlopende belangen, culturen of logica’s, waaronder ook Dealmakers vallen – vrijwel dagelijks spanningen ervaren die voortkomen uit botsende logica’s<sup>4</sup> en dat zij voortdurend bezig zijn deze spanningen te navigeren (Nederhand et al., 2019). In andere woorden: het werken volgens de spelregels van systeem B levert spanningen op als de spelregels van systeem A nog geldig zijn. De spanningen komen voort uit de institutionele context waarbinnen Dealmakers opereren, en de alternatieve werkwijze van beleid en bestuur die zij gaandeweg helpen vormgeven binnen diezelfde context. Het doen van transformatief beleid brengt paradoxen met zich mee, omdat nieuwe manieren van werken en de bijbehorende beleidsinstrumenten op gespannen voet staan met bestaande regels, structuren, rolopvattingen en praktijken binnen de overheid (cf. Braams et al., 2022; Fuenfschilling & Truffer, 2014).

De kracht van het paradox-denken is om de spanningen inzichtelijk en bespreekbaar te maken, door te verkennen hoe de botsende logica’s die erin besloten liggen verenigd of gemanoeuvreerd worden. Paradoxen vragen niet om een keuze, het gaat niet om een of-of vraagstuk, maar om een en-en vraagstuk. Beide logica’s of systemen zijn noodzakelijk voor het functioneren van de overheid: je hebt A en B beide nodig. Het is de kunst om te bewegen tussen de uitersten zonder verscheurd te worden.

---

<sup>3</sup> Deze term staat ook wel bekend als ‘boundary spanners’.

<sup>4</sup> Logica’s, ook wel paradigma’s genoemd, omvatten het systeem van gemeenschappelijke regelgeving, normen, waarden en culturele kenmerken waar actoren betekenis uit halen (Pache & Santos, 2013).

Een veelgebruikte definitie van paradoxen komt van Smith & Lewis (2011). Zij definiëren paradoxen als: “*Contradictory yet interrelated elements that exist simultaneously and persist over time*” (Smith & Lewis, 2011, p 382). Een paradox gaat dus over 1) twee tegengestelde, maar tegelijk gerelateerde elementen, wat resulteert in 2) een schijnbare tegenstelling die over een langere periode blijft bestaan.

Paradoxen zijn hardnekkige fenomenen en hoewel ze tijdelijk naar de achtergrond kunnen verschuiven, verdwijnen ze niet zomaar van het toneel. Bij het analyseren van de paradoxen en bijbehorende strategieën is gebruik gemaakt van handvatten uit *polarity management*. Volgens deze methode worden twee polen in een paradox onderscheiden en met elkaar verbonden middels een lemniscaat. Het doorlopen van een lemniscaat helpt om te deconstrueren wat de voordelen en risico's van elke pool zijn, en hoe een handelingsperspectief kan worden ontwikkeld om de positieve zijden van beide uitersten te mobiliseren (Johnson, 1992). Deze aanpak heeft geholpen bij het ont-rafelen en bespreekbaar maken van de ervaren uitdagingen die uit de empirie naar voren komen. Toelichting op deze benadering staat eveneens vermeld in de Bijlage Onderzoeksaanpak en methodische verantwoording.

## 2 Rollen in Agenda Stad

In een paradoxale beleidsomgeving, waarin verschillende beleidspraktijken, institutionele logica's, overheidsniveaus en transitithema's bij elkaar komen, observeren we dat overheidsorganisaties en programma's verschillende rollen als veranderaar of vernieuwer kunnen vervullen. In dit hoofdstuk reiken we wetenschappelijke inzichten aan over rollen van overheden in transitie, om inspiratie op te doen voor de omgang met paradoxen. Op basis van de literatuur, en in het licht van de Agenda Stad als vorm van experimenteel bestuur onderscheiden we drie verschillende rollen voor vernieuwers binnen de overheid: (1) de rol van intermediair die bruggen slaat tussen organisaties en actoren, (2) de rol van beleidsinnovator die experimenteert met nieuwe beleidsinnovaties; en (3) de rol van institutionele vernieuwer, waarbij ambtenaren op ondernemende wijze vormgeven aan de beleidsomgeving waarin ze zich bevinden. Deze opvattingen kennen elk hun strategie en waarde en kunnen in de beleidspraktijk samen, of beurtelings voorkomen. De inzichten uit de interviews met betrokkenen illustreren hoe elk van de rollen in Agenda Stad ingezet worden.

### 2.1 Agenda Stad als transitie intermediair

De literatuur over transitie intermediairen benadrukt de verbindende en relationele slagkracht van organisaties en actoren om gezamenlijk de 'beweging groter te maken' (Kivimaa et al., 2019). Er zijn verschillende typen intermediaires te onderscheiden, waaronder *regime-based intermediaries* en *incumbent-oriented intermediaries*, die gericht zijn op het werken met dominante overheids-, markt- of maatschappelijke belanghebbenden (Kivimaa et al., 2019). Dit type intermediair creëert impact door o.a. het faciliteren van experimenten, aggregatie en circulatie van kennis, creëren en beheren van netwerken, vertalen en bemiddelen tussen actoren en belangen, organisaties vertegenwoordigen en namens hen onderhandelen, beheer van innovatieprocessen, politieke belangenbehartiging en lobbyen, en beleidsimplementatie (Sovacool et al., 2020).

Agenda Stad zet als innovatieprogramma binnen de Rijksoverheid in op intermediaire activiteiten. Via het faciliteren en opzetten van City Deals vervult het programma een belangrijke schakelfunctie tussen verschillende medeoverheden, bestuurslagen en maatschappelijke organisaties. Via het organiseren van de CoP voor Dealmakers, de opleiding voor Dealmakers, Loket Ontwerpkracht, Onderzoeksmakelaars, en evenementen zoals de Dag van de Stad, draagt Agenda Stad bij aan kennisdeling en leerprocessen, wat wordt gezien als een belangrijke functie van intermediairs. Daarnaast geven respondenten aan dat één van de ontstaansredenen van Agenda Stad lag in de noodzaak om het onderwerp 'stedelijke vernieuwing' op de agenda te zetten bij de nationale overheid. Daarmee vervult Agenda Stad ook een intermediaire rol in het aankaarten en op de agenda zetten van lokale belangen bij nationale overheden, op verticale wijze tussen bestuurslagen in. Daarnaast zien we ook dat Agenda Stad binnen de Rijksoverheid verschillende departementen probeert samen te brengen rondom cross-sectorale vraagstukken in de Deals (en in het organiseren van de doorwerking daarvan). Deze rol, waarbij ook het articuleren van beleidsvisies en samenwerkingen tussen departementen van belang is, kan worden gezien als meer horizontale intermediatie.

## 2.2 Agenda Stad als beleidsinnovator

In de wetenschappelijke literatuur wordt gesteld dat innovaties vaak worden ontwikkeld in niches die zijn afgeschermd van het dominante regime (Smith & Raven, 2012). Beleidsniches kunnen worden gezien als plekken waar beleidsinnovaties (bijvoorbeeld nieuwe manieren van werken) worden gestimuleerd en ontwikkeld (Kok et al., onder revisie). Beleidsniches kunnen structurele veranderingen in de gewoontes, regels, normen en waarden van het dominante beleidsregime teweeg brengen wanneer innovaties worden opgeschaald. Volgens de literatuur kunnen nichespelers hier toe drie strategieën inzetten, die volgordelijk of parallel kunnen plaatsvinden: *shielding* (het afschermen van innovaties van invloeden van het regime), *nurturing* (het stimuleren van nieuwe netwerken en leren) en *empowerment* (innovaties in hun kracht zetten ten opzichte van het bestaande regime, ofwel door ze te laten inpassen in bestaande structuren, ofwel door die structuren te veranderen). Ook in navolging van eerdere studies naar Agenda Stad (zie ook PBL, 2017), kan het programma worden gezien als een beleidsniche, waarbij beleidsinnovaties worden beschermd en opgeschaald. Het meest sprekende voorbeeld van zo'n beleidsinnovatie is de Dealaanpak, die al heeft geresulteerd in meer dan 30 City en Town Deals.

Doordat Agenda Stad een 'tijdelijk programma' is, en er ruimte wordt gecreëerd om te experimenteren, is Agenda Stad in staat om de Dealaanpak verder te ontwikkelen. Bijvoorbeeld door in te zetten op het ontwikkelen van de capaciteiten van Dealmakers via opleidingstrajecten, en het inzetten op leren tussen de verschillende Deals en de Dealaanpak in een CoP. Ook richt Agenda Stad zich op doorwerking van de Deals. Diverse City Deals hebben vervolg gekregen in reguliere beleidstrajecten, bijvoorbeeld in de Nationale Aanpak Biobased Bouwen en het programma Natuurlijk! Deelbaarheid bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Vanuit de andere departementen is er weinig politieke aansturing op het innovatieprogramma als geheel. Er is een interdepartementale kerngroep ingericht die het programma adviseert over de selectie en doorwerking van Deals. Dit is anders op lokaal niveau, binnen de City Deals, waar een coalitie concrete afspraken maakt en gedeelde financiële verantwoordelijkheid draagt.

## 2.3 Agenda Stad als institutionele vernieuwer

In de wetenschappelijke literatuur wordt beschreven hoe *institutional entrepreneurs* bewust of onbewust veranderingen initiëren die afwijken van bestaande instituties en actief deelnemen aan de implementatie van deze veranderingen (Battilana et al., 2009). De term 'ondernemer' verwijst hier niet alleen naar private actoren maar vaak juist naar beleidsactoren. Er gelden twee voorwaarden voor institutionele vernieuwers om te kunnen opereren: gunstige institutionele kenmerken van het veld waarin de ondernemers zich bevinden, zoals weinig formeel vastgelegde structuren, en een goede positie van de actoren in sociale netwerken. In de literatuur wordt beschreven dat institutionele vernieuwers verandering initiëren door een gedeelde visie te ontwikkelen en door bondgenoten te mobiliseren. Hier worden vier strategieën voor gegeven: gebruik van discours in het verspreiden van de gedeelde visie, middelenmobilisatie, inzet op formele autoriteit en inzet op sociaal kapitaal, dus de juiste mensen op de juiste plek. (Battilana et al., 2009; Hoogstraaten et al., 2020).

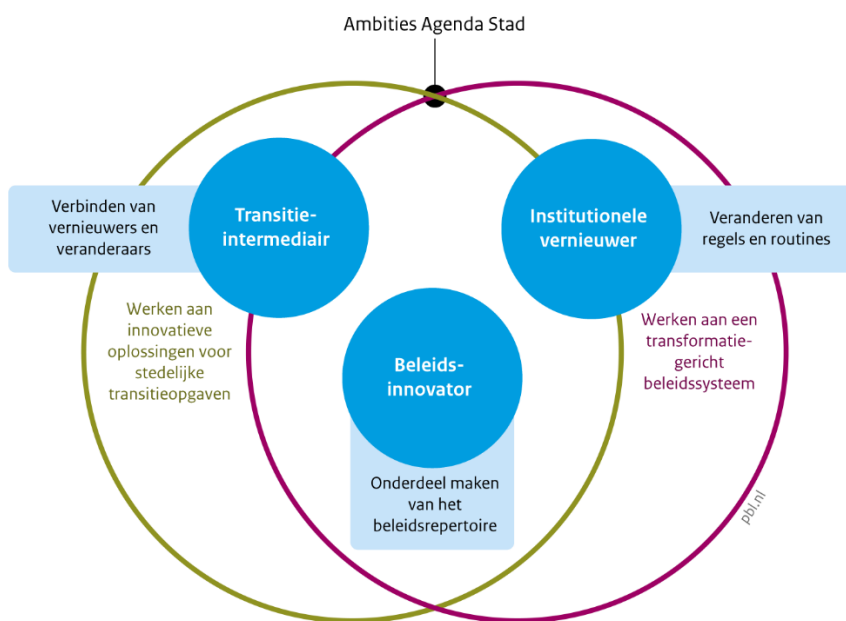
Agenda Stad kan worden gezien als een institutionele vernieuwer die verandering binnen de Rijksoverheid najaagt. Innovatie en uitvoerbaarheid zijn de centrale pijlers van het programma Agenda Stad: door te investeren in samenwerking met maatschappelijke organisaties, private partijen, departementen en medeoverheden komen partners samen tot nieuwe oplossingen (BZK, 2023).

Diverse respondentent zien Agenda Stad als ‘aanjager’ van een grotere beweging van opgavegericht en netwerkend werken, waar behoefte aan is in de context van het aanpakken van transitieopgaven. Agenda Stad is onderdeel van de Actieagenda Sterk Bestuur<sup>5</sup>, dat zich richt op het interbestuurlijk samenwerken voor het versterken van het openbaar bestuur met de grote maatschappelijke opgaven als vertrekpunt (BZK, 2024). Agenda Stad sluit hiermee aan op de beleidsagenda’s bij BZK die bestuurlijke vernieuwing als zodanig nastreven.

Daarnaast draagt het programma bij aan nieuwe samenwerkingsvormen tussen overheid en samenleving. Steden benaderen Agenda Stad met specifieke vraagstukken, waarbij de kennis vaak lokaal aanwezig is. City Deals bieden een manier om via samenwerkingsverbanden met lokale initiatiefnemers, kennisorganisaties en bedrijven agenda-zettend te worden op relevante thema’s en zo publiek-private of triple loop samenwerking te organiseren, versterken en verder te verspreiden.

Een overzicht van de verschillende rollen, in het licht van ambities die Agenda Stad daarmee ondersteunt, is gepresenteerd in Figuur 2.1.

**Figuur 2.1**  
**Verschillende rollen om te werken aan de ambities in Agenda Stad**



Bron: PBL

<sup>5</sup> De Actieagenda Sterk Bestuur is opgezet door ministeries, gemeenten, provincies en waterschappen om in te zetten op het verbeteren van de samenwerking tussen Rijksoverheid en de decentrale overheden om resultaten te boeken op grote maatschappelijke opgaven, zoals de woningbouw, stikstof of de jeugdzorg (<https://www.Rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/06/13/actieagenda-sterk-bestuur-binnen-maatschappelijke-opgaven-werken-aan-een-sterk-bestuur>).

## 3 Navigeren van paradoxen bij Agenda Stad

In dit hoofdstuk werken we drie paradoxen verder uit die als prioritair zijn aangemerkt door de respondenten omdat deze spanningen het meest voelbaar en aanwezig zijn. Zie de Bijlage Onderzoeksanpak en methodische verantwoording voor het overzicht van paradoxen.

### 3.1 Paradox I: beleidsagenda's dienen versus lokale oplossingen creëren

#### 3.1.1 Ontrafelen van de paradox

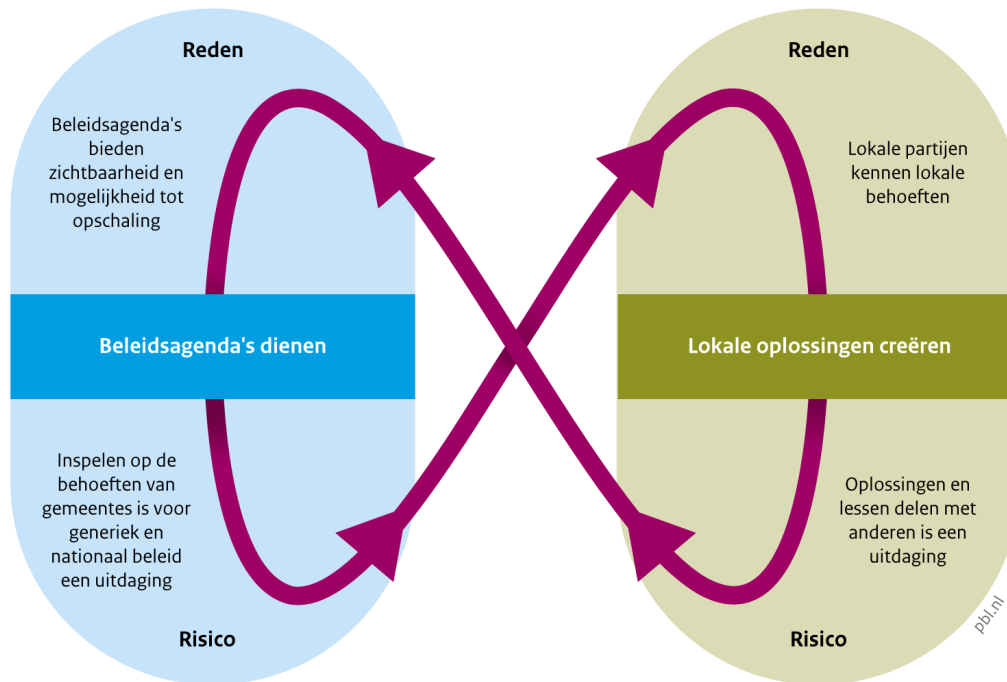
De interbestuurlijke positionering van Agenda Stad tussen verschillende nationale departementen en lokale beleidsniveaus uit zich in een paradox: enerzijds is het mandaat van Agenda Stad vanuit BZK ingegeven door de ambitie om via bestuurlijke innovatie doorbraken te creëren die bijdragen aan beter beleid, en anderzijds om lokale oplossingen te realiseren voor stedelijke transitieopgaven. De paradox doet zich voor omdat het schakelen tussen verschillende actoren, domeinen, en bestuurslagen is ingegeven door de interbestuurlijke positie van het programma. Uit de interviews komt naar voren dat deze paradox door de betrokkenen niet zozeer als uitdagend wordt ervaren, maar als onvermijdelijk onderdeel van het vak van Dealmaker.

De voor- en nadelen van beide polen van de paradox staan in Figuur weergegeven als redenen (bovenaan in Figuur 3.1) en risico's (onderaan in Figuur 3.1). Hoe de paradox verder tot uiting komt binnen Agenda Stad wordt hieronder per kant toegelicht.



**Figuur 3.1**

**Paradox van beleidsagenda's dienen versus lokale oplossingen creëren**



Bron: PBL

**Lokale oplossingen creëren (rechterkant in Figuur)**

Via inzet op City Deals of Town Deals beoogt Agenda Stad in te spelen op de creativiteit en innovatiekracht van lokale partijen. Lokale partners kennen de context van de opgaven die lokaal spelen en kunnen spelers hier omheen organiseren. Respondenten geven aan dat het niet vanzelfsprekend is dat een Deal lokale oplossingen oplevert die navolging krijgen. Het is hard werken om een Deal in lokale setting tot wasdom te brengen, laat staan dat de Deal in een stad blijvend effect sorteert of doorwerkt naar andere lokale contexten of resulteert in nieuw of aangepast beleid. Toch streeft elke Deal naar blijvende impact op zowel lokaal als nationaal niveau. Lokale partijen kunnen zelf tot op zekere hoogte aansluiting op lokaal beleid bewerkstelligen, maar hun bereik en organisatievermogen voor kennisdeling en beleidsdoorwerking zijn beperkt. Verschillende Deals, zoals Regio-Deals, WoonDeals en City Deals binnen gemeenten zijn zich niet altijd bewust van elkaars bestaan, wat aantoont hoe groot de onderlinge verscheidenheid binnen alleen al een gemeente kan zijn. Het uitproberen en toetsen van nieuwe oplossingen past niet altijd bij de bestaande beleidskaders, waardoor opschaling of bestendiging van geleerde lessen, opgedane ervaringen en resultaten die uit experimenten in Deals voortkomen naar generiek beleid op Rijksniveau een uitdaging is (zie ook paradox 2).

**Beleidsagenda's dienen (linkerkant in Figuur)**

Agenda Stad organiseert de Deals rond een breed scala aan transitithema's rondom stedelijke ontwikkeling. De breedte aan thema's die Agenda Stad adresseert is zowel een kracht als een uitdaging. Agenda Stad heeft vakdepartementen nodig om de thematische Deals te koppelen aan reguliere beleidsagenda's. Daarnaast zet Agenda Stad vroegtijdig in op het betrekken van collega's uit vakdepartementen bij City Deals, bij voorkeur als partner in de Deal. Dit vergroot de kans op doorwerking van resultaten uit Deals op departementale beleidsagenda's, al is het directe bereik van

het programma hierin beperkt. Het blijft een uitdaging om laagdrempelig geformuleerde stedelijke vraagstukken te verbinden met de grotere lijnen binnen departementen, onder andere vanwege de verschillen in indeling tussen de Rijksoverheid en gemeenten. De doorwerking in Rijksbeleid ligt niet binnen de invloedssfeer van Agenda Stad, net zo goed als het onderhoud van het netwerk dat rond Deals is ontstaan. BZK heeft niet noodzakelijkerwijs grote belangen bij de uitkomst van de Deals, zoals een Deal rondom deelmobiliteit, omdat een ander ministerie daar inhoudelijk verantwoordelijk is. Zo benadrukte de voormalig minister van BZK (BZK, 2023) dat zijn verantwoordelijkheid ligt bij het versterken van het bestuur, om dit optimaal toe te rusten op belangrijke maatschappelijke opgaven, terwijl de inhoudelijke betrokkenheid van vakdepartementen noodzakelijk is om vervolgens resultaten van beleidsinterventies uit City Deals op te schalen. Daarmee is de verantwoordelijkheid en reikwijdte van BZK en het programma Agenda Stad scherp gepositioneerd: het programma helpt in het zoeken naar nieuwe oplossingen, de bestendinging ligt elders.

Tegelijkertijd geven respondenten aan dat vakdepartementen beperkte interesse in en mogelijkheden hebben om Deals verder te brengen, omdat de behoeften en oplossingen van gemeenten geen prioriteit zijn. Er is bovendien bij beleidsdirecties weinig kennis van de knelpunten en uitdagingen waarmee gemeenten te maken hebben, en weinig urgentie om zich daarin te verdiepen. Uit de interviews blijkt dat de interdepartementale samenwerking kwetsbaar is. Individuele personen pogen vanuit eigen motivatie, zonder expliciet mandaat vanuit hun beleidsdirectie, haakjes te leggen tussen City Deals en reguliere beleidsagenda's. Het cross-sectorale karakter van veel Deals maakt dit nog ingewikkelder. Samenwerkingen die in Deals vanzelfsprekend waren, maar sectoren en domeinen overstijgen, lopen het risico op versnippering van opgaven tussen verantwoordelijke departementen. Hierdoor voelen partijen zich minder eigenaar van het geheel, wat de betrokkenheid negatief beïnvloedt.

### 3.1.2 Omgang met de paradox

Uit de interactieve CoP sessie en interviews kwamen verschillende strategieën naar voren die te categoriseren zijn op het verbinden tussen beide zijden van de paradox, of op het versterken van één van de zijdes.

#### ***Inzet op lokale oplossingen creëren***

Doordat Agenda Stad zich vanuit een overzichtspositie opstelt tussen lokale en nationale bestuurslagen, en tussen de overheid en maatschappij, creëert het programma mogelijkheden om voorbeelden en lessen uit verschillende lokale Deals op te schalen en te verbinden. Het programma Agenda Stad ontwikkelt momenteel de Impact Maak & Meettool om tijdig in het proces van een City Deal te werken aan de doorwerking en opschaling van lessen en innovatieve oplossingen, waarbij het tevens een systematiek voor voortgangsrapportage aanreikt (BZK 2024b). Middels deze tool zullen jaarlijks alle City Deals worden geëvalueerd, waarbij Dealmakers de tool invullen en een aanvullende vragenlijst wordt uitgestuurd naar alle deelnemende partners van de Deal. Tijdens de ontwikkeling van de tool heeft het programma Agenda Stad vier opschalingsroutes geïdentificeerd voor de resultaten uit City Deals, zie Figuur 3.2. Groei draait om schaalvergroting en uitbreiding. Replicatie betreft het kopiëren van een aanpak met minimale aanpassingen naar een andere situatie. Circulatie richt zich op het combineren en herconfigureren van succesvolle elementen voor toepassing in een nieuwe context. Tot slot gaat institutionalisering over juridische of institutionele borging en het wegnemen van structurele barrières om uitvoering en impact te vergroten.

**Figuur 3.2**

**Opschalingsroutes voor City Deals**

**Groei**

Groei draait om schaalvergroting en uitbreiding



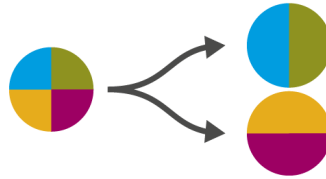
**Replicatie**

Replicatie betreft het kopiëren van een aanpak



**Circulatie**

Circulatie richt zich op het combineren van succesvolle elementen



**Institutionalisering**

Institutionalisering gaat over borging en het wegnemen van structurele barrières



Bron: Platform 31, 2020; bewerking PBL

Replicatie kan bijvoorbeeld voorkomen dat het wiel in elke lokale context opnieuw uitgevonden moet worden door oplossingen vanuit de ene gemeente voor te dragen bij andere gemeenten die tegen hetzelfde aanlopen. Een voorbeeld van deze inzet op kennisdeling is het strategische netwerk voortkomend uit de City Deal Eenvoudig Maatwerk bij Professionals voor Maatwerk Multiproblematiek (PMM). In dit netwerk vindt interbestuurlijke en interdepartementale samenwerking plaats tussen zes ministeries, zestien landelijke uitvoeringsorganisaties en gemeenten. Dit netwerk zorgt ervoor dat de ontwikkelde instrumenten en lessen uit de City Deal worden geborgd en verspreid binnen het landelijke netwerk. Aanvullend beargumenteren respondenten dat het verbinden van lokale contexten essentieel is om de ongelijkheid in capaciteit tussen grotere en kleinere gemeenten te adresseren.

**Inzet op verbinding met beleid**

In de interviews en de CoP sessie werden verschillende strategieën genoemd die zich richten op netwerkvorming, met name tussen deelnemende partijen in Deals. Volgens respondenten is de inhoud, en de afstemming op speerpunten, beleidsdossiers en thema's minder bepalend voor succes. In plaats daarvan gaven respondenten aan dat de lerende netwerken die dankzij City Deals zijn ontstaan meer inzicht boden in het bestuurlijk lastige Nederland en de verhoudingen tussen Rijk en gemeenten. Door het creëren en beheren van (informele) netwerken, waarin partijen bij elkaar komen en actoren actief benaderd worden voor deelname, worden nationale en lokale spelers met elkaar verbonden. Gemeenten zijn doorgaans consistentere betrokken bij Deals dan vakdepartementen, die vaak het idee hebben minder uit City Deals te kunnen halen. Vakdepartementen zijn voornamelijk betrokken bij het bepalen van de scope, en zijn cruciaal voor opschaling en borging. Door op de juiste momenten in het Dealproces de koppeling met lokaal of nationaal beleid te leggen, kan volgens respondenten slimmer worden voorgesorteerd op wat beleidsmatig kan en vermag. Een voorbeeld is de City Deal Duurzame Voedselomgeving, die door lokale partijen is ontwikkeld en door lokale bestuurders verder is gebracht via politieke lobby met als resultaat dat op Rijksniveau de regelgeving met betrekking tot fast food wordt aangepast.

### **Verbinding tussen lokale en nationale schalen**

De diverse netwerken die Agenda Stad onderhoudt hebben zowel een horizontale als een verticale functie. Lokale partijen kunnen elkaar wederzijds inspireren en aanmoedigen, terwijl ook de strategische koppeling met nationale beleidskaders gestimuleerd wordt vanuit de ambitie om doorbraken en innovaties ook te bestendigen. Een voorbeeld hiervan is een plan van BZK voor borging van minimaal 10 jaar van de City Deal 'Zicht op Ondermijning' als structureel programma binnen BZK. Gemeenten en het CBS hebben hierin een methode ontwikkeld om fenomenen en patronen rond drugsproblematiek en vastgoedmisbruik te analyseren op gemeenteniveau. Dit past binnen de ambitie van BZK om de weerbaarheid van het openbaar bestuur te versterken. Aangezien het voor lokale overheden en partijen lastig is om aansluiting met het nationale niveau te bereiken, zet Agenda Stad in op het bewerkstelligen van zichtbaarheid en opschaling van Deals door kennisdeling te faciliteren tussen Deals en overheden.

Kennisdeling is noodzakelijk voor het verbinden van de twee polen van de paradox, maar die verbinding kan volgens respondenten alleen tot stand komen wanneer de verschillende partijen in staat zijn om elkaar te begrijpen, 'elkaars taal spreken', en weten wat ze aan elkaar hebben, waar ieders kracht en verantwoordelijkheid ligt.

## **3.2 Paradox II: verantwoording afleggen versus experimenteren**

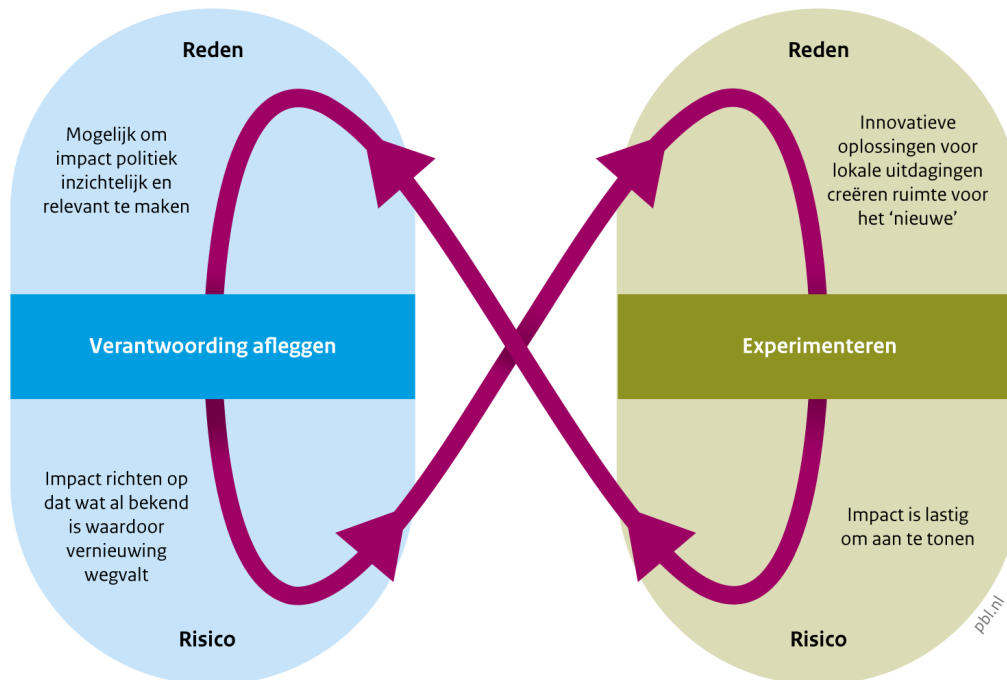
### **3.2.1 Ontrafelen van de paradox**

Tijdens de interviews kwam naar voren dat Agenda Stad een fundamentele spanning lijkt te ervaren tussen enerzijds de noodzaak om verantwoording af te leggen met concrete, meetbare resultaten, en anderzijds de behoefte om een experimentele, flexibele werkwijze te behouden. Deze spanning zien we als een paradox: om als Rijksprogramma te kunnen functioneren en bestaansrecht te houden, zijn concrete resultaten nodig, die zichtbaar maken wat het programma oplevert. Tegelijkertijd is het lastig om via een experimentele aanpak te verantwoorden op resultaat, omdat het gezamenlijk creëren van doorbraken en zoeken naar nieuwe oplossingen de belangrijkste drijfveren zijn van het programma waarbij opschaling van lokale resultaten veelal buiten bereik ligt van het programma.

Net als bij paradox I zijn de tegengestelde verwachtingen die Agenda Stad in deze paradox ervaart weergegeven in een lemniscaat (zie Figuur 3.3). De redenen (bovenaan in Figuur 3.3) en risico's (onderaan in Figuur 3.3) en hoe deze paradox verder tot uiting komt binnen Agenda Stad worden hieronder per kant toegelicht.

**Figuur 3.3**

**Paradox van verantwoording afleggen versus experimenteren**



Bron: PBL

**Experimentele aanpak (rechterkant in Figuur)**

Agenda Stad wordt gekenmerkt door een experimentele en faciliterende werkwijze waarin leren en ontwikkelen centraal staan. De experimentele aanpak is waardevol omdat het overheden in staat stelt om innovaties te ontwikkelen, testen en deze te verbeteren door inzicht te bieden in wat wel en niet werkt in de praktijk. Tegelijkertijd stelt het gemeenten en regio's in staat om beleid te ontwikkelen dat specifiek aansluit bij lokale contexten en behoeften. De experimentele aanpak van Agenda Stad is terug te voeren op het innovatiegerichte en agenda zettende karakter van het programma: het ontwikkelen van vernieuwende oplossingen voor lokale uitdagingen die meerdere thema's en domeinen overstijgen. Kenmerkend en uniek aan Agenda Stad is dat de Dealaanpak nauwelijks vergezeld gaat van financiering vanuit Rijksbudget, en er worden geen strikte kaders gehanteerd. Uit de interviews blijkt dat deelnemende partijen zich hierdoor niet volledig hoeven vast te leggen op een einddoel, wat ruimte creëert voor samenwerking en uitwerking van innovatieve oplossingen voor lokale vraagstukken. De rol van het Rijk is daarom meer faciliterend dan sturend ingesteld.

Agenda Stad is geen structureel beleidsprogramma binnen BZK en is daardoor al 10 jaar een tijdelijk beleidsprogramma. Ondanks de beperkte financiële middelen waardoor verantwoording over budgetten niet zo spannend is, rapporteert het programma tweejaarlijks aan de Tweede kamer over de voortgang. Dankzij de experimentele werkwijze speelt Agenda Stad echter een sterke faciliterende rol in plaats van zelf direct tastbare en meetbare resultaten te behalen. Dit brengt een uitdaging met zich mee, omdat het programma zijn bestaansrecht moet legitimeren met resultaten die ook relevant zijn voor andere departementen. De experimentele en faciliterende aanpak van Agenda Stad zorgt echter voor een diffuse doorwerking, wat het behalen van concrete en meetbare resultaten bemoeilijkt.

Agenda Stad is deze paradox gaandeweg meer gaan ervaren. In de ontstaansfase van Agenda Stad is de legitimiteit van het programma opgebouwd in samenspel met een DG die de werkwijze ondersteunde en verspreidde binnen het DG-netwerk en het ministerie. Agenda Stad is in verloop van tijd echter op meer afstand van de DG binnen BZK geplaatst. De beleidsprogramma's in Team Regio zijn binnen de reguliere lijn geplaatst waardoor het behalen van tastbare resultaten en aansluiten bij de bestaande verantwoordingsmechanismen van belang is. Uit de interviews blijkt dat dit heeft geresulteerd in weinig vanzelfsprekende erkenning voor een experimentele aanpak, langere communicatielijnen en strakkere verantwoordingsprocessen dan voorheen. Respondenten gaven aan dat dit bij sommigen tot meer 'rebelheid' leidde, terwijl anderen zich meer naar de positie in de organisatiestructuur en bijbehorende cultuur zijn gaan voegen.

### **Verantwoording afleggen (linkerkant in Figuur)**

Hoewel Agenda Stad zich op het eerste gezicht lijkt te richten op het versterken van de experimentele aanpak, blijkt uit de interviews dat respondenten ook waarde hechten aan het opschalen van lessen uit experimenten ter bevordering van kennisdeling na afloop van een Deal, zodat de innovatieve oplossingen daadwerkelijk landen en doorwerken in bijvoorbeeld wet- en regelgeving, beleidsontwikkeling of financieringsconstructies. Dit duidt op een behoefte aan het behalen van aantoonbare resultaten uit experimenten als middel om de impact van het programma zichtbaar te maken en te versterken. De inhoudelijke betrokkenheid van meerdere departementen en lokale bestuurders is noodzakelijk om resultaten van beleidsinterventies uit City Deals op te schalen en zo de impact te vergroten.

Uit de interviews blijkt dat experimenteren door ambtenaren bij vakdepartementen en gemeenten vaak wordt gezien als een secundaire prioriteit, iets dat losstaat van de dagelijkse werkzaamheden. Meerdere respondenten gaven aan moeite te hebben om de meerwaarde van de nadruk op experimenteren binnen Agenda Stad te begrijpen, wat suggereert dat er weinig vertrouwen is in de correlatie tussen experimenten en beleidsimpact. Rijksambtenaren die zich vanuit vakdepartementen inzetten om aan te haken op relevante Deals van Agenda Stad worden lang niet altijd door managers van hun beleidsdirecties gesteund. De Deals worden beschouwd als additioneel en niet als kern van het beleidswerk, wat suggereert dat de experimentele aanpak van Agenda Stad niet voldoende aansluit op de werkwijze en beleidsagenda's van vakdepartementen, waardoor een vicieuze cirkel ontstaat en Rijksambtenaren onvoldoende capaciteit kunnen vrijmaken om aangehaakt te blijven op Agenda Stad en zich daarvoor in te zetten. Dit laat zien dat de spanning tussen verantwoording en experimenteren vraagt om gerichte inzet op het institutionaliseren van innovaties vanuit experimenten bij zowel de Rijksoverheid als bij de lokale partners van Agenda Stad. Dit onderstreept het belang van verantwoordingsmechanismen in beleid en bestuur die passen bij de experimentele aanpak, zodat procesresultaten of geleerde lessen prominenter in beeld komen.

### **3.2.2 Omgang met de paradox**

De strategieën die tijdens de interviews en workshops naar voren kwamen om deze paradox te navigeren worden hieronder toegelicht volgens dezelfde typering als bij de voorgaande paradox: het versterken van de linkerpool, het versterken van de rechterpool, en het creëren van een verbinding tussen beide.

#### **Inzet experimentele aanpak**

Agenda Stad navigeert deze paradox voornamelijk door de rechterpool te versterken door experimenteren en leren tot norm te verheffen. Zo ontwikkelt het programma de taal en werkwijzen om de experimentele aanpak te integreren in het sturingsrepertoire van ambtenaren. Een voorbeeld hiervan is de NSOB opleiding Interbestuurlijk Resultaatgericht Samenwerken, maar ook illustratief zijn de CoP sessies, waar men een kijkje biedt in elkaars werk en openheid geeft over zowel successen als mislukkingen.

Tijdens de interviews kwam naar voren dat de experimentele werkwijze van Agenda Stad past bij ontwikkelingen elders in het Rijksbeleid rond opgavegericht en interbestuurlijk samenwerken, zoals het programma Grenzeloos Samenwerken. Agenda Stad is binnen BZK een voorloper in het vormgeven aan bestuurlijke vernieuwing, wat via de Actieagenda Sterk Bestuur aandacht krijgt. Het programma zet met haar partners in op onderlinge uitwisseling van kennis en ervaring, bijvoorbeeld via de CoP, en werkt hierin samen met kennismakelaars als Platform 31 en het Groene Brein.

Vanuit die samenwerking zijn twee ondersteunende diensten ontwikkeld voor Dealmakers: 1) de Onderzoeksmakelaar, een instrument dat in samenwerking met het Groene Brein wetenschappers en lectoren verbindt met City Deals om nieuwe kennis in te brengen, en 2) het loket Ontwerpkracht, een initiatief dat vanaf het begin van een City Deal de verbreding van mogelijke oplossingsrichtingen stimuleert.

Het Groene Brein vervult de rol van Onderzoeksmakelaar die kan schakelen tussen programma Agenda Stad en het wetenschappelijk veld. Ook maakt het onderzoeksgelden en capaciteit beschikbaar. De Onderzoeksmakelaar ondersteunt bijvoorbeeld bij het proces van vraagarticulatie in City Deals en organiseert in navolging daarop passende trajecten. Die trajecten kunnen verschillende vormen aannemen: door bijvoorbeeld lectoren, wetenschappers en Loket Ontwerpkracht te betrekken bij brainstorm sessies, of door ondersteuning te bieden bij de aanvraag van financiering voor grotere onderzoekstrajecten. Loket Ontwerpkracht biedt ondersteuning bij het vormgeven van Deals in drie fasen: 1) het formuleren van een ontwerpvrage, 2) het matchen van een geschikte ontwerppartner bij de vraag, en 3) de realisatie en inzet van ontwerpkracht, wat leidt tot bijvoorbeeld een visualisatie, een prototype, een samenbindend verhaal of een nieuw werkproces. Platform 31 biedt ondersteuning in bijvoorbeeld expertise in wet- en regelgeving en nieuwe financieringsmogelijkheden.

### ***Inzet verantwoorden op resultaten***

Omdat Agenda Stad over beperkte financiële middelen beschikt, heeft het programma geen zware budgetverantwoordingsplicht. Het programma moet echter wel zijn resultaten aantonen om het bestaansrecht te legitimeren en hierover verantwoording afleggen. Het programma Agenda Stad heeft daarom de eerder beschreven City Deal Toolbox op zijn website gepubliceerd, een instrument dat zeventig deelbare en schaalbare resultaten, instrumenten, stappenplannen en andere producten bundelt voor publiek gebruik. Tijdens de interviews en de interactieve CoP sessie werd benadrukt dat City Deals die – meer of minder expliciet – navolging krijgen in Kamerbrieven worden gedeeld vanuit betrokken departementen, maar dat er nog geen systematische aanpak is om de impact van Deals te volgen en beoordelen. Daarom wordt op dit moment de eerder beschreven Impact Maak & Meettool ontwikkeld, waarmee alle City Deals jaarlijks zullen worden geëvalueerd.

### ***Verbinden van experimentele aanpak en verantwoorden op resultaten***

Een belangrijke verbindende strategie die tijdens de interviews en workshops naar voren kwam is een strategische inzet van communicatie tijdens experimenten in City Deals. Respondenten gaven

aan dat tijdig wordt nagedacht over hoe activiteiten en resultaten ‘communiceerbaar’ gemaakt kunnen worden door een vertaalslag van de resultaten te maken voor de deelnemende gemeenten, BZK-collega’s, andere departementen, afdelingshoofden, directeuren en wethouders. Vooral de resultaten van succesvolle experimenten worden onder de aandacht gebracht bij BZK en andere departementen wanneer dat relevant is. Een belangrijke strategie daartoe die op dit moment in ontwikkeling is de Impact maak & meettool. Het is de bedoeling dat Dealmakers in de tool aan de hand van acht indicatoren een korte evaluatie toekennen aan hun eigen City Deal. Jaarlijks zullen de resultaten worden behandeld in een CoP sessie.

Naast de huidige aanpak van Agenda Stad werden tijdens de interviews en workshops ook nieuwe ideeën voor verbindende strategieën besproken. Het belang van relationele strategieën werd benadrukt, zoals het vroegtijdig betrekken van spelers in een City Deal in plaats van hen achteraf te informeren om de inzet van betrokkenen te vergroten. Een ander voorstel was om deze paradox per Deal expliciet te maken en (tegenstrijdige) deelverantwoordelijkheden helder in kaart te brengen.

## 3.3 Paradox III: politieke luwte versus in de schijnwerpers staan

### 3.3.1 Ontrafelen van de paradox

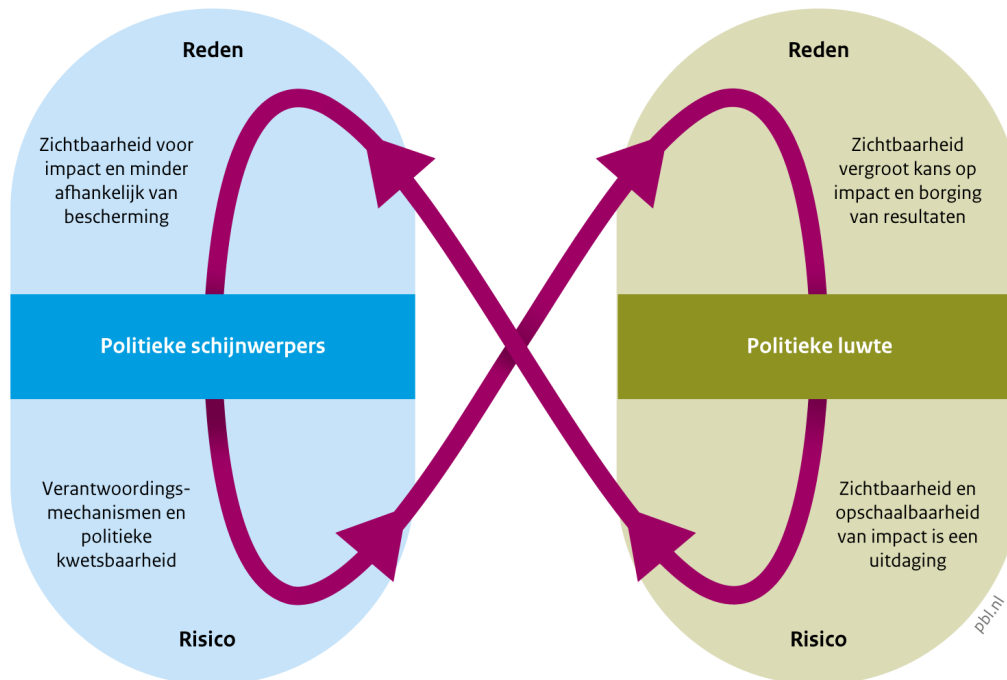
Uit de interviews blijkt dat Agenda Stad een derde spanningsveld ervaart. Dit betreft enerzijds de noodzaak om resultaten politiek relevant te maken en onder de aandacht te brengen, en anderzijds om ruimte te creëren om binnen het programma experimenteel te werken zonder voortdurende politieke inmenging, terwijl de legitimiteit gewaarborgd blijft door politieke ontvankelijkheid. Deze spanning kan worden gezien als een paradox: politieke relevantie en steun zijn essentieel voor het voortbestaan van een tijdelijk innovatieprogramma, maar voortdurende zichtbaarheid kan ook risico’s met zich meebrengen. Daarom is het van belang om strategisch te balanceren tussen politieke betrokkenheid en de ruimte om in de luwte te experimenteren.

Net als bij de vorige twee paradoxen zijn de tegengestelde verwachtingen die Agenda Stad in deze paradox ervaart weergegeven in een lemniscaat (zie Figuur 3.4). De redenen (bovenaan in Figuur 3.4) en risico’s (onderaan in Figuur 3.4) en hoe deze paradox verder tot uiting komt binnen Agenda Stad worden hieronder toegelicht.



**Figuur 3.4**

**Paradox van politieke schijnwerpers versus politieke luwte**



Bron: PBL

**Politieke luwte (rechtelijk in Figuur)**

De experimentele aanpak van Agenda Stad richt zich op uiteenlopende thema's buiten de politieke spotlights, waardoor we zien dat Agenda Stad opereert vanuit een positie in de luwte met weinig politieke zichtbaarheid en aansturing. Uit de workshops bleek dat politieke afscherming cruciaal is om de experimentele aanpak van Agenda Stad te kunnen blijven ontwikkelen. Respondenten gaven aan dat de luwte ruimte bood voor innovatie omdat ze minder (politieke) druk ervaren door minder risico op afbreuk vanuit de politiek, meer risico's durven nemen, partijen makkelijker meekrijgen, meer draagvlak kunnen creëren, en meer vrijheid ervaren bij het kiezen van inhoudelijke thema's. Echter, bleek uit de interviews ook dat de positionering in een politieke luwte ervoor zorgt dat de impact van Agenda Stad niet altijd even goed zichtbaar is. Door een verscheidenheid aan inhoudelijke thema's en doelen, en politieke onzichtbaarheid, is het programma lastig te plaatsen voor buitenstaanders. Hierdoor wordt maar weinig verwezen naar City Deals die veel doorwerking hebben. Bijvoorbeeld, een wetswijziging in de bouwregelgeving als gevolg van de City Deal Circulair en Conceptueel Bouwen, waarbij 20% van de gemeentelijke aanbestedingen circulair moet zijn. Ook is deze City Deal de katalysator geweest voor de opzet van de Nationale Aanpak Biobased Bouwen (NABB)<sup>6</sup>. Een ander voorbeeld is de oprichting van zes proeftuinen in verschillende gemeenten, waarin wordt geëxperimenteerd met diverse interventies en aanpakken om invloed te krijgen op het voedselaanbod als gevolg van de City Deal Gezonde en Duurzame Voedselomgeving. Omdat programma Agenda Stad vanuit de positie in de luwte deels op zichzelf functioneert en

<sup>6</sup> Met de Nationale Aanpak Biobased Bouwen (NABB) wordt de teelt, verwerking en toepassing van biograndstoffen in de bouw gestimuleerd (<https://agendastad.nl/City-Deal-inspireert-nationale-aanpak-biobased-bouwen/>).

daardoor weinig aansluiting kan zoeken bij bestaand, regulier overheidsbeleid, wordt het doorgaan niet genoemd als medeverantwoordelijk wanneer inzichten uit Deals resulteren in tastbare resultaten.

### **Politieke schijnwerpers (linkerkant in Figuur)**

Uit de interviews bleek dat politieke zichtbaarheid essentieel is voor Agenda Stad om toegang te krijgen tot middelen zoals geld, tijd en capaciteit. Daarnaast gaven respondenten aan dat meer politieke zichtbaarheid de slagingskans van experimenten vergroot doordat het randvoorwaarden voor opschaling creëert. Daarnaast zorgt het voor meer borging van resultaten uit experimenten door politiek commitment, en kan het de geloofwaardigheid van resultaten in andere departementen vergroten. Er kwamen echter ook risico's van meer politieke zichtbaarheid voor het bestaansrecht van Agenda Stad naar voren in de workshops en interviews. Het zorgt vooral voor een grotere bewijslast op het programma, en minder keuzevrijheid binnen experimenten. Verder vergroot het de kans op vervreemding van partners van Agenda Stad doordat het programma zich moet verhouden tot - of voegen naar bepaalde politieke standpunten.

### **3.3.2 Omgang met de paradox**

De strategieën die tijdens de interviews en workshops naar voren kwamen om deze paradox te navigeren zullen hieronder worden toegelicht volgens dezelfde typering als de voorgaande paradoxen: het versterken van de linkerpool, het versterken van de rechterpool, en het creëren van een verbinding tussen beide. De strategieën worden hieronder per pool toegelicht.

#### **Inzet politieke luwte**

Agenda Stad opereert voornamelijk vanuit een politieke luwte aangezien de Dealaanpak zich richt op het creëren van innovatieve oplossingen in de stedelijke praktijk, zonder politiek-bestuurlijke inmenging, hooguit aan de voorkant om commitment te organiseren. Uit de interviews bleek dat dit op zichzelf een strategie is om experimenteerruimte te bewaken (zie ook paradox II). Om het opereren in de politieke luwte te kunnen verantwoorden in een politiek klimaat waar meetbare resultaten tellen, is het nodig om deze pool bewust te versterken door voorwaarden en ruimte te scheppen voor experimenten. Dit vergt continue werk achter de schermen om mandaat voor een Deal of het hele programma te waarborgen. Bescherming vanuit het management die de ruimte en luwte bewaakt is hier een belangrijke randvoorwaarde.

#### **Inzet politieke schijnwerpers**

Tijdens de interactieve CoP sessie en interviews kwamen ideeën naar voren voor strategieën om op gezette momenten politieke zichtbaarheid te vergroten. Er werden strategieën genoemd voor het verkrijgen van bestuurlijk mandaat voor (potentieel nieuwe) City Deals bij directies, provincies en gemeenten. Ook werden strategieën voor het ontwikkelen van politiek-strategische vaardigheden genoemd, zoals het analyseren van het politieke krachtenveld om daar tijdig op in te spelen, en het koppelen van bottom-up initiatieven aan beleidsagenda's. Een andere strategie die genoemd werd is om via communicatie en disseminatie, zoals werkbezoeken, politieke zichtbaarheid bewust op te zoeken. Het samenwerken met beleidscollega's die politieke dossiers beheren werd genoemd als een meer procesmatige strategie. Dit vraagt om zorg voor diverse persoonlijke kwaliteiten in teams: activisten die de status quo bevragen, maar ook verbinders die in staat zijn verschillende partijen en belangen aan elkaar te koppelen. Ook werd het faciliteren van serendipiteit genoemd, wat verwijst naar strategische aansturing van 'de juiste mensen op de juiste plek binnen het juiste kader'. Verder kunnen wethouders die deelnemen aan een City Deal worden ingezet om via formele weg de nationale overheid aan te laten haken en vervolgactie in gang te zetten. Deze lokale

partners kunnen de noodzaak duidelijk maken omdat ze de taal van de nationale overheid en de politiek beheersen.

### ***Verbinden van politieke schijnwerpers en luwte***

Tijdens de interactieve CoP sessie en interviews kwamen verbindende strategieën die Agenda Stad al toepast naar voren. Een overkoepelende strategie is het selecteren van elementen uit experimenten en die bewust in politieke spotlights plaatsen. Voorbeelden hiervan zijn de ondertekening van een nieuwe City Deal, of het delen van successen in het laatste jaar van een City Deal wanneer een experiment is geslaagd. Een concreet voorbeeld is de City Deal Energieke Wijken, waarbij in de verschillende werklijnen iemand wordt aangewezen voor interne borging in gemeenten, in aansluiting op de actuele lokale politieke context die afwisselend om positionering van de Deal in de politieke luwte of schijnwerpers kan vragen. Over het algemeen wordt de verkennende beginfase van potentieel nieuwe City Deals bewust in de politieke luwte gehouden, evenals het experimenteren. Tijdens de interactieve CoP sessie werden ook nieuwe ideeën besproken voor verbindende strategieën die het programma kan inzetten. Zoals het inzetten van boegbeelden die zowel informeel betrokken zijn bij City Deals als formeel iets politiek kunnen maken, het gericht optuigen van experimenten waarvoor politieke zichtbaarheid gecreëerd kan worden, en het aanzetten van betrokkenheid van bestuurders op onderwerpen waarvoor politieke zichtbaarheid kan worden gecreëerd.

## 4 Reflecties vanuit literatuur en vervolg

In deze casusnotitie hebben we onderzoek gedaan naar innovatieprogramma Agenda Stad. De hoofdvraag in het casusonderzoek was: “Welke paradoxen komt programma Agenda Stad tegen en hoe gaat het programma daarmee om, gegeven de rollen die zij tracht te vervullen om via de Deal-aanpak bij te dragen aan maatschappelijke transformatie?” Om deze vraag te beantwoorden, belichten we in dit hoofdstuk de paradoxen die in de praktijk worden ervaren bij het ‘doen’ van transformatief beleid, vanuit de verschillende rollen die Agenda Stad oppakt.

Agenda Stad kan gezien worden als een programma dat transformatief beleid vormgeeft om bij te dragen aan het realiseren van maatschappelijke transformatieopgaven. We zien dat het programma erin slaagt om uitdagingen (ten dele) het hoofd te bieden, door verschillende rollen te vervullen. Dit zijn de rol van transitie intermediair, waarbij bruggen worden geslagen tussen overheden onderling en maatschappelijke partijen; de rol van beleidsinnovator, waarbij beleidsinnovaties in een beschermde omgeving worden ontwikkeld en in de praktijk gebracht; en de rol van institutionele vernieuwer, waarbij wordt gewerkt aan het institutionaliseren van de experimentele werkwijze, maar ook van de resultaten en lessen uit het programma binnen de (Rijks)overheid.

Het onderzoek liet zien dat de manier waarop een paradox wordt ervaren, maar ook hoe die kan worden genavigeerd, samenhangt met de rol die betrokkenen in een Deal of het programma als geheel op zich nemen.

Een voorbeeld is de intermediaire rol, die essentieel is voor het tot stand brengen van samenwerkingen tussen de Rijksoverheid en gemeenten. Dit leidt tot de paradox tussen het dienen van nationale beleidsagenda’s en het creëren van lokale oplossingen. Tegelijkertijd is de intermediaire rol juist cruciaal voor het navigeren van deze paradox, zoals het betrekken van vakdepartementen bij Deals door verbinding te leggen met hun beleidsagenda’s.

Verder vragen de verschillende rollen om specifieke competenties van betrokken ambtenaren, en kan de inzet op strategieën vanuit de ene rol de inzet vanuit een andere rol in de weg zitten. Een voorbeeld is het verschil tussen de rol van beleidsinnovator en institutionele vernieuwer. De beleidsinnovator richt zich op innovatie binnen een afgeschermd omgeving en is dus naar binnen gericht, terwijl de institutionele vernieuwer zich inzet voor het veranderen van institutionele normen, waarden en cultuur en daarvoor meer strategisch opereert in politiek-bestuurlijke kringen. Het is voor Agenda Stad daarom cruciaal om in te zetten op ‘rolbewustzijn’: welke rollen nemen betrokkenen op zich in welke fase van het Dealproces, voor welke specifieke paradoxen is dit een oplossing én tot welke paradoxen kan dit juist leiden? De in deze casusnotitie aangereikte lemniscaten voor het in kaart brengen van de voor- en nadelen van het acteren binnen één pool van de paradox, kunnen helpen bij het navigeren ervan.

Wanneer vanuit een bepaalde rolopvatting een paradox niet beslecht kan worden in een Deal of een breder proces, kan een strategische wissel naar een andere rolopvatting en de bijbehorende acties helpen om de paradox te navigeren. Het is de moeite waard om te verkennen hoe de onderlinge relaties tussen de verschillende rolopvattingen door de tijd heen vormkrijgen en waardoor zij

worden beïnvloed. Bovendien kan nader verkend worden hoe het samenspel tussen de verschillende rollen bijdraagt aan opschaling. De intermediair is aan zet om de resultaten en lessen uit een Deal te delen, terwijl vanuit de rol van beleidsinnovator verkend kan worden welke mogelijkheden voor opschaling via doorwerking in beleid mogelijk zijn. Vanuit de rol van institutionele vernieuwer wordt ingezet op opschaling via verandering van kaders, normen en regelgeving zodat de innovaties ook daadwerkelijk aanzetten tot veranderende werkwijzen. Vice versa, kan een institutionele vernieuwer aanlopen tegen barrières, die een beleidsinnovator in een experiment kan aanpakken. Om dit schakelen tussen rollen te professionaliseren is strategische inzet van middelen (bijv. financieel, politiek, HR) en de ontwikkeling van capaciteiten (bijv. netwerkontwikkeling, kennisontwikkeling, beleidsinhoudelijke expertise, 'Dealmaken') noodzakelijk, die per rol kunnen verschillen. Dat kan helpen om het transformatieve vermogen van het programma te versterken, zodat transformatieopgaven vakkundig aangepakt worden (zie ook Borrás et al., 2024).

Ons antwoord op de onderzoeksvraag is dan ook dat Agenda Stad zijn positie kan versterken door transformatieve capaciteit te ontwikkelen om de paradoxen die het tegenkomt vakkundig te navigeren. Dit draagt niet alleen bij aan het steviger verankeren van Agenda Stad als vorm van experimenteel bestuur binnen de (rijks)overheid, maar biedt ook kansen om lessen uit dit programma breder te delen met collega's bij andere departementen in de ontwikkeling van een transformatieve overheid. We reiken daarom strategieën aan voor verdere ontwikkeling van transformatieve ambtenaren richting "paradox navigators". Met andere woorden: het vakkundig omgaan met paradoxen. Het in kaart brengen van de twee polen van paradoxen die schijnbaar op spanning staan, het doorlopen van lemniscaten om de risico's van elke pool op te heffen en het ontwikkelen van strategieën om de paradoxen te navigeren zijn vaardigheden die te leren zijn.

Op basis van onze analyse, beschouwd vanuit literatuur over de verschillende rolopvattingen, zijn verschillende strategieën te identificeren om paradoxen vakkundig te navigeren die we uitwerken voor Agenda Stad.

## 4.1 Strategieën vanuit transitie intermediairen

Intermediairen vervullen een belangrijke rol in kennisontwikkeling (Kivimaa et al., 2019) wat ook kan bijdragen aan het verspreiden van innovaties (Nordt et al., 2024), zoals de Dealaanpak van Agenda Stad. De bijbehorende taken van de kennisfunctie van intermediairen zijn kennisvergaring, verwerking, generatie en combinatie, het faciliteren van experimenten, aggregatie en verspreiding van kennis, en het bieden van advies en ondersteuning (Sovacool et al., 2020). We hebben geobserveerd dat Agenda Stad veel van deze taken vervult. Een specifiek voorbeeld hiervan is de verbindende inzet op zowel experimenteren als verantwoording afleggen, waarbij het programma zich richt op het communiceerbaar maken van activiteiten en succesvolle resultaten door ze te vertalen en verspreiden naar deelnemende gemeenten, BZK-collega's, andere departementen, afdelingshoofden, directeuren en wethouders.

Tegelijkertijd worden kennisgerichte netwerken, zoals de Community of Practice, hoofdzakelijk ingezet als strategie om de inzet op lokale oplossingen te versterken. Dit hangt samen met de kennisfunctie die intermediaires kunnen inzetten. Lokale ervaringsdeskundigen kunnen kennis inbrengen en in een CoP kan een leercultuur worden bevorderd. Echter, de transformatieve werking van zulke netwerken kan worden vergroot wanneer de nationale of beleidsmatige component ook aan tafel gaat zitten, waarmee de spanning in feite onderdeel wordt van een gedeelde zoektocht naar de oplossing tussen mensen die zich committeren en daar de nodige inspanning op kunnen inzetten. Dit

hangt ook samen met coördinerende taken van intermediairen. Zo moeten alle belanghebbenden goed in beeld worden gebracht en moeten ze vroegtijdig bij het proces worden betrokken. Dit is een vaardigheid die het programma al onderschrijft. Tegelijkertijd kan Agenda Stad met name Rijkspartijen eerder meenemen en commitment aan het begin van een City Deal vastleggen. Dit kan ook helpen om de gelijkwaardigheid in betrokkenheid te waarborgen die toch vaak scheeftrekt doordat het commitment vanuit vakdepartementen beperkt is.

Samenvattend zien we vanuit de rol van transitie intermediair de volgende kansrijke strategieën voor programma Agenda Stad:

- Blijf inzetten op kennis- en leernetwerken, zoals de Community of Practice, en vergroot de transformatieve werking hiervan door 'beleid actief aan tafel te zetten'.
- Betrek vakdepartementen vroegtijdig bij een Deal om gelijkwaardigheid met medeoverheden te borgen en voor te sorteren op doorwerking en opschaling.

## 4.2 Strategieën vanuit beleidsinnovators

Omdat de Dealaanpak zich richt op het creëren van lokale innovatieve oplossingen die buiten het politieke debat blijven, opereert Agenda Stad vaak vanuit een politieke luwte. Dit suggereert de inzet van *shielding* van een beleidsniche, in de literatuur beschreven als het afschermen van innovaties tegen de druk van selectieve omgevingen zodat de innovaties kunnen worden ontwikkeld (Smith & Raven, 2012). Een voorbeeld van deze selectieve omgeving zijn de wisselende politieke prioriteiten binnen het Rijk, en de verantwoordingsmechanismen op doelmatigheid en doeltreffendheid, waardoor de noodzaak voor aantoonbare resultaten uit de Deals wordt vergroot om bestaansrecht te blijven garanderen. Hierbij is het ook van belang dat de beleidsomgeving Agenda Stad in staat blijft stellen om bijvoorbeeld op andere gronden dan alleen doelmatigheid en doeltreffendheid de impact van de Dealaanpak te onderbouwen. Voor Agenda Stad blijft het belangrijk de meerwaarde van de Dealaanpak dan ook inzichtelijk te kunnen maken door het vergroten van de zichtbaarheid van uitkomsten, zoals het ondertekenen van nieuwe Deals, of de resultaten uit Deals.

Verschillende strategieën die Agenda Stad inzet lijken te relateren aan een strategie die in de literatuur *nurturing* wordt genoemd. Dit wordt beschreven als de ondersteuning van de ontwikkeling van innovaties in een beschermde omgeving (Smith & Raven, 2012). Voorbeelden hiervan zijn het ontwikkelen van een toolbox met voorbeelden en werkwijzen om de experimentele aanpak te integreren in het sturingsrepertoire van ambtenaren, evenals het centraal organiseren van verantwoording over (succesvolle) experimenten door het opzetten van de impact maak & meettool.

Om *empowerment* van beleidsniches te bewerkstelligen, en te voorkomen dat de uitkomsten van Deals niet doorwerken in regulier beleid, moet het bredere maatschappelijk belang waar Deals aan bijdragen zwaarder wegen dan het 'scoren' van een minister op eigen dossiers. Hier zien we voor Agenda Stad mogelijkheden tot het volgen van een dubbele strategie. Enerzijds ligt voor zowel Agenda Stad, als voor de bredere omgeving, een belangrijke taak om de Dealaanpak beter te integreren met andere beleidsdossiers. Het inpassen van de Dealaanpak als innovatie binnen bestaande structuren en werkwijzen wordt vaak omschreven als een *'fit-and-conform'* strategie (Smith & Raven, 2012), waarbij de doorwerking van innovaties wordt versterkt door inpassing in het systeem. Voorbeelden hiervan zouden zijn: het actiever inbrengen van resultaten uit de Deals bij vakdepartementen, en het streven om Agenda Stad sterker in te bedden in de 'lijn' bij BZK.

In het verlengde hiervan ligt het explicieter najagen van een ‘*stretch-and-transform*’ strategie. Dit verwijst naar het veranderen van de beleidsomgeving zelf, zodat deze beter aansluit op de innovaties (Smith & Raven, 2012). Een voorbeeld hiervan is het actiever onder de (politieke) aandacht brengen van elementen uit experimenten in de politieke spotlights, om daarmee experimenteel bestuur verder te normaliseren binnen overheden, bijvoorbeeld door het verspreiden van lessen uit de CoP en werkwijzen van de City Deal binnen de Rijksoverheid. Het is echter een grote uitdaging om dit soort veranderingen vanuit een tijdelijk innovatieprogramma voor elkaar te krijgen. Terwijl Agenda Stad erin slaagt om transformatiegericht beleid te voeren, heeft het geen mandaat voor aanpassing van wet- en regelgeving of beleidskaders. Dit vraagt om het overtuigen en meenemen van Rijkspartners om lokale perspectieven en oplossingen op de agenda te blijven zetten in het werken aan complexe transitieopgaven. Dit linkt sterk aan de strategieën vanuit de rol van institutionele vernieuwers.

Samenvattend zien we vanuit de rol van beleidsinnovator de volgende kansrijke strategieën voor programma Agenda Stad:

- Verbindt de Deals aan relevante departementale beleidsdossiers, zodat ministers gezamenlijk kunnen scoren op het ondersteunen en versnellen van stedelijke transitieopgaven.
- Breng resultaten uit de Deals actiever in bij vakdepartementen en moedig Rijkspartners aan om lokale perspectieven structureel mee te nemen in de aanpak van complexe transitie-.
- Versterk de inbedding van programma Agenda Stad binnen BZK als pijler in bestuurlijke vernieuwing.
- Vergroot de zichtbaarheid van de meerwaarde van de Dealaanpak, bijvoorbeeld door de communicatie over het sluiten van Deals en resultaten uit Deals te versterken.

## 4.3 Strategieën vanuit institutionele vernieuwers

Om vernieuwing breed gedragen te krijgen binnen een bestaande praktijk, putten we inspiratie uit onderzoek naar institutionele vernieuwers. Uit deze literatuur blijkt dat de manier waarop vernieuwers hun innovatie *framen* van cruciaal belang is. Een succesvol *frame* moet enerzijds aansluiten bij de bestaande dominante logica's binnen een systeem en anderzijds het belang van verandering benadrukken. Voor Agenda Stad betekent dit dat de experimentele Dealaanpak zich moet voegen naar de logica van verantwoording en het bijbehorende vocabulaire overneemt, maar hier ook verandering in aanbrengt door naast een focus op resultaten ook lessen te delen die gaan over kansen of barrières voor doorwerking of opschaling (Battilana et al., 2009; Hoogstraaten et al., 2020). Dit kan helpen om de experimentele aanpak beter te integreren in het bestaande sturingskader. Het verspreiden van de experimentele werkwijze van Agenda Stad binnen de netwerken van Rijksambtenaren die met het programma verbonden zijn, zoals via de BZK Actieagenda Sterk Bestuur, wijst erop dat betrokkenen bij Agenda Stad optreden als institutionele vernieuwers. Ze proberen de Dealaanpak strategisch te laten aansluiten op de werkwijzen van de netwerken waarin zij zich bevinden. Het versterken van de rol van de ondernemende ambtenaar, onderstreept ook het belang van het werken aan capaciteitsontwikkeling bij zowel het programma als bij individuele ambtenaren. Daarom beschouwen we het blijven inzetten van, en op, de CoP en opleidingen voor dealmakers van cruciaal belang voor de verdere doorwerking van Agenda Stad.

Samenvattend zien we vanuit de rol van institutionele vernieuwer de volgende kansrijke strategieën voor programma Agenda Stad:

- Ga aan de slag met een systematiek voor verantwoording om lessen uit experimenten te delen en verder te brengen.
- Normaliseer experimenteel bestuur door experimenten en lessen uit de Deals zichtbaar te maken binnen de politieke en ambtelijke arena.
- Laat de Dealaanpak strategisch aansluiten op de netwerken waarin Rijkambtenaren een experimentele aanpak verder kunnen brengen.
- Blijf inzetten op capaciteitsontwikkeling, onder meer via Rijksbrede en interbestuurlijke opleidingen over experimenteel en lerend samenwerken .

Niet alle strategieën, dan wel de randvoorwaarden daarvoor, liggen binnen de invloedssfeer van programma Agenda Stad en de betrokkenen. Enkele liggen bij het ambtelijk bestuur dat de randvoorwaarden creëert voor een succesvol voortbestaan van programma Agenda Stad, en voor de interbestuurlijke en experimentele aanpak waar de Dealaanpak een voorbeeld van is. Andere liggen juist meer op het niveau van lokale overheden en partners. In de signalen waar deze casusnotitie mee begon, hebben we nader geëxpliciteerd hoe de strategieën doorvertaald kunnen worden naar signalen voor deze drie doelgroepen: het ambtelijk bestuur, het programma en de lokale omgeving.

## 4.4 Vervolgstappen

Deze casusnotitie is onderdeel van het bredere onderzoeksproject van PBL en VU Leren voor Verandering. In dit onderzoek (2024-2025) verkennen we vier verschillende casestudies naar transformatiegericht beleid. De studie naar Agenda Stad is daar één van. Daarnaast doen we onderzoek naar cases op het gebied van klimaatbeleid, circulaire economie en het landelijk gebied.

We integreren en synthetiseren de inzichten van de verschillende cases, zowel wetenschappelijk als in een beleidsadvies. De uitkomsten worden in 2025 gepresenteerd op een symposium, waarbij we het brede netwerk van (beleids)professionals uitnodigen om lessen te trekken en acties te ontwikkelen voor hoe we de beweging naar transformatief beleid voor maatschappelijke opgaven groter kunnen maken.



# Referenties

- Battilana, J., Leca, B., & Boxenbaum, E. (2009). How Actors Change Institutions: Towards a Theory of Institutional Entrepreneurship. *The Academy of Management Annals*, 3.  
<https://doi.org/10.1080/19416520903053598>
- Borrás, S., Haakonsson, S., Hendriksen, C., Gerli, F., Poulsen, R.T., Pallesen, T., Croxatto, L. S., Kugelberg, S. & Larsen, H. (2024). The transformative capacity of public sector organisations in sustainability transitions. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 53.  
<https://doi.org/10.1016/j.eist.2024.100904>
- Braams, R.B., Wesseling, J.H., Meijer, A.J., & Hekkert, M.P. (2022). Understanding why civil servants are reluctant to carry out transition tasks. *Science and Public Policy*, 49(6), 905-914.  
<https://doi.org/10.1093/scipol/scac037>
- Braams, R.B. (2023) *Magazine Transformatieve Overheid*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- Braams, R.B., Wesseling, J.H., Meijer, A.J., & Hekkert, M.P. (2024). Institutional conditions for governments working on sustainability transitions. *Science and Public Policy* (00): 1-14.
- BZK. (2017). *Brochure Agenda Stad - Agendastad*. Agendastad. Geraadpleegd op 30 januari 2025 van <https://agendastad.nl/content/uploads/2017/10/Clickable-Agenda-Stad.pdf>
- BZK. (2023). Kamerbrief inzake Voortgang Agenda Stad en Europese Agenda Stad en Europese Agenda Stad [Brief aan de Tweede Kamer]. <https://open.overheid.nl/documenten/5c34139b-1b8e-4d78-8a9f-803756958b7b/file>
- BZK. (2024). Kamerbrief inzake Voortgang Actieagenda Sterk Bestuur [Brief aan de Tweede Kamer]. <https://open.overheid.nl/documenten/88d94bfe-45fd-438d-bd62-5b4db8cda6ba/file>
- BZK. (2025). *Toolbox van Agenda Stad - Agendastad*. Agendastad. Geraadpleegd op 30 januari 2025 van <https://agendastad.nl/toolbox-van-agenda-stad/>
- Fuenfschilling, L., & Truffer, B. (2014). The structuration of socio-technical regimes—Conceptual foundations from institutional theory. *Research policy*, 43(4), 772-791.  
<https://doi.org/10.1016/j.respol.2013.10.010>
- Hoogstraaten, M.J., Frenken, K., & Boon, W.P.C. (2020). The study of institutional entrepreneurship and its implications for transition studies. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 36, 114-136. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2020.05.004>
- Johnson, B. (1992). *Polarity management: Identifying and managing unsolvable problems*. HRD Press, Verenigde Staten.
- Kersten, W. & van der Wal, R. (2020). *Opschaling van City Deals*. Platform 31. Geraadpleegd op 14 februari 2025 van <https://www.platform31.nl/artikelen/opschaling-van-city-deals/>
- Kivimaa, P., Hyysalo, S., Boon, W., Klerkx, L., Martiskainen, M., & Schot, J. (2019). Passing the baton: How intermediaries advance sustainability transitions in different phases. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 31, 110-125. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2019.01.001>
- Kok, K.P.W., Kunseler, E., & Verwoerd, L. (onder revisie). Navigating paradoxes in 'doing' transition policy: Conceptualizing policy niches.
- Kunseler, E., Verwoerd, L., Vandenbussche, L., & Boonstra, H. (2024). *Klimaatbeleid richten op maatschappelijke transformatie: Eindrapport Lerende Evaluatie Klimaatbeleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Beschikbaar via: <https://www.pbl.nl/publicaties/klimaat-beleid-richten-op-maatschappelijke-transformatie>

- Nederhand, J., Van Der Steen, M., & Van Twist, M. (2019). Boundary-spanning strategies for aligning institutional logics: A typology. *Local Government Studies*, 45(2), 219-240. <https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1546172>
- Nordt, A., Raven, R., Malekpour, S., & Sharp, D. (2024). Actors, agency, and institutional contexts: Transition intermediation for low-carbon mobility transition. *Environmental Science & Policy*, 154, 103707. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2024.103707>
- Pache, A.C. and Santos, F. (2013) Inside the Hybrid Organization: Selective Coupling as a Response to Competing Institutional Logics. *Academy of Management Journal*, 56, 972-1001. <https://doi.org/10.5465/amj.2011.0405>
- PBL (2017) Evaluatie City Deals – Vervolg. Planbureau voor de Leefomgeving. <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2017-evaluatie-City-Deals-vervolg-3015.pdf>
- Potjer, S. (2019). EXPERIMENTEEL BESTUUR. Urban Futures Studio, Universiteit Utrecht. [https://www.uu.nl/sites/default/files/experimenteel\\_bestuur-urban\\_futures\\_studio-nl-web.pdf](https://www.uu.nl/sites/default/files/experimenteel_bestuur-urban_futures_studio-nl-web.pdf)
- Schulz, M., Scherpenisse, J., Van Der Steen, M., Van Twist, M., & NSOB Denktank. (2016). Vorm geven aan inhoud [Essay]. <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2016-Systematisch-maatwerk.pdf>
- Smith, A., & Raven, R. (2012). What is protective space? Reconsidering niches in transitions to sustainability. *Research Policy*, 41(6), 1025-1036. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2011.12.012>
- Smith, W.K., & Lewis, M.W. (2011). Toward a Theory of Paradox: A Dynamic equilibrium Model of Organizing. *Academy of Management Review*, 36(2), 381-403. <https://doi.org/10.5465/amr.2009.0223>
- Sovacool, B. K., Turnheim, B., Martiskainen, M., Brown, D., & Kivimaa, P. (2020). Guides or gatekeepers? Incumbent-oriented transition intermediaries in a low-carbon era. *Energy Research & Social Science*, 66. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101490>

# Bijlage Onderzoeksaanpak en methodische verantwoording

## Onderzoeksontwerp

De casusstudie naar Agenda Stad is onderdeel van het exploratieve casestudy-ontwerp van het project Leren voor Verandering. Een exploratieve casusstudie is een empirisch onderzoek dat beoogt een bepaald fenomeen – in ons geval, de omgang met paradoxen omtrent transformatief beleid bij de Rijksoverheid – in een real-life context te bestuderen en is een relevante benadering wanneer de scheidslijnen tussen het fenomeen en de context niet duidelijk te onderscheiden zijn. Het doel is om diepgaand begrip te ontwikkelen van de praktijk en zoveel mogelijk diversiteit in beeld te brengen rondom kenmerken, uitdagingen (paradoxen) en praktijken die in een vervolgstudie gebruikt kunnen worden. Het doel is niet om tot een oordeelsvorming te komen, bijvoorbeeld over de mate van transformatiegerichtheid van beleid. In het project voeren we tenminste vier cases uit. Het uitvoeren van meerdere cases dient ter vergroting van de diversiteit die we in beeld kunnen brengen en het identificeren van patronen tussen verschillende praktijken van transformatief beleid.

## Dataverzameling

Voor dit casusonderzoek is gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden om diverse perspectieven op de casus te belichten en te verdiepen. Een verkennende documentanalyse bood inzicht in het functioneren van het programma Agenda Stad. Vervolgens hebben we semi-gestructureerde (duo)interviews afgenomen, omdat deze methode enerzijds gerichte vragen mogelijk maakt en anderzijds ruimte biedt om door te vragen op relevante punten die de respondent inbrengt. Tijdens de interviews hebben we specifiek ingezoomd op het beoogde doel en de impact van het programma, de uitdagingen bij de realisatie ervan, en de handelingsstrategieën om deze uitdagingen aan te pakken. Tussen april en augustus 2024 zijn zestien betrokkenen geïnterviewd, waaronder projectmanagers, Dealmakers, wetenschappers, Rijksambtenaren en lokale bestuurders. Deze respondenten zijn geselecteerd op basis van een representatieve verdeling over de verschillende actorgroepen die bij Agenda Stad betrokken zijn: Rijksambtelijk, gemeenteamtelijk, bestuurlijk, wetenschappelijk en maatschappelijk. De eerste twee duo-interviews met het programmamanagement van Agenda Stad dienden als zogenoemde helikopterinterviews om een overzichtsbeeld van Agenda Stad te creëren en de uitdagingen op een rij te zetten.

Daarnaast is kwalitatieve data verzameld tijdens een interactieve workshop met vijftien deelnemers, georganiseerd als onderdeel van een Community of Practice-sessie van Agenda Stad op 10 september 2024. Tijdens deze sessie zijn de eerste onderzoeksbevindingen – de uitdagingen, geformuleerd als drie paradoxen – gepresenteerd en verder uitgewerkt met behulp van de polarity managementmethode (zie hieronder voor nadere toelichting). De deelnemers deelden praktijkervaringen rondom de paradoxen, bespraken de voor- en nadelen van beide kanten van de

paradoxen en verkenden manieren om deze te navigeren. De deelnemersgroep bestond uit Deal-makers, Rijksambtenaren van het ministerie van BZK en projectmanagers.<sup>7</sup>

## Data-analyse

De data-analyse is abductief vormgegeven. Dit houdt in dat inzichten uit de interviews leidend zijn geweest voor uitwerking van de theoretische benadering om de data te duiden en interpreteren. De interviews resulteerden in een overzicht en prioritering van uitdagingen, die we vervolgens met behulp van literatuur over polarity management hebben uitgewerkt. De selectie van literatuurstromingen over rollen van overheden in transitie is eveneens geïnspireerd op de empirische praktijkvoorbeelden uit Agenda Stad. Met andere woorden, de empirie heeft het analysekader geïnformeerd. De interviewdata is gecodeerd aan de hand van 30 open en thematische codes, zoals 'netwerken faciliteren', 'experimenterende aanpak' en 'beleidsniche', geïnspireerd op de drie literatuurstromingen die het onderzoek kaderen en de typen uitdagingen waar respondenten mee te maken hadden. De 30 codes zijn vervolgens onderverdeeld in acht groepen die samenhangen met de structuur van de casusnotitie, zoals 'rollen', 'werkwijze', en 'uitdagingen'.

Hieronder lichten we drie belangrijke analytische stappen nader: het identificeren van paradoxen met behulp van eerste helikopterinterviews, het ontrafelen paradoxen in de interactieve workshop via polarity management, en de duiding van de omgang met paradoxen via rollen uit transitieliteratuur

### 1. Identificeren van paradoxen

Uit de interviews kwam naar voren dat betrokkenen bij Agenda Stad te maken hebben met diverse uitdagingen. Deze uitdagingen bleken fundamenteel te zijn geworteld in een botsing van logica's of paradigma's. Op basis van eerder onderzoek binnen het Leren voor Verandering-project en de helikopterinterviews over Agenda Stad hebben we deze uitdagingen gethematiseerd als zes paradoxen die actoren in transformatief beleid vaak tegenkomen. Hieronder worden de zes paradoxen gepresenteerd, elk met een thematische formulering en een korte toelichting over hoe ze bij Agenda Stad tot uiting komen:

1. **Generiek vs. gebiedsgericht:** Nationale beleidsagenda's bedienen met inzichten uit Deals vs. Lokale oplossingen creëren voor stedelijke opgaven (ook wel: top-down generiek beleid - bottom-up context-specifiek beleid).
2. **Experimental governance vs. new public management logica:** Experimenteren en leren als bestuurlijke werkwijze in Agenda Stad vs. Verantwoorden op resultaten uit Deals om voortgang van het programma te waarborgen.
3. **Politieke luwte vs. zichtbaarheid:** Luwte om te experimenteren en vernieuwen vs. Schijnwerpers opzoeken om zichtbaarheid te bewerkstelligen voor landing en doorwerking in reguliere politiek-bestuurlijke processen.
4. **Optimaliseren vs. transformeren:** Optimaliseren van beleid met inzichten uit Deals binnen de huidige beleidskaders vs. Transformeren van beleid met inzichten uit Deals via vernieuwing en verandering van beleidskaders (incl. spelregels, discourse etc.).

---

<sup>7</sup> Zie hier een verslaglegging van de CoP sessie: <https://agendastad.nl/paradoxen-staan-centraal-tijdens-cop-met-impact-in-rotterdam/>

5. **Korte termijn doelgerichtheid vs. lange termijn complexiteit:** Korte termijn doelgerichtheid op behalen van resultaten uit Deals vs. Lange termijn complexiteit om via de Dealaanpak (zowel lokaal als nationaal) vernieuwende aanpakken te bestendigen in de aanpak van stedelijke transitieopgaven
6. **Sectoraal vs. samenhangend:** Sectorale beleidsinstrumenten en acties uit Deals die departementaal worden opgepakt vs. Sectoroverstijgende samenwerking en acties die de stedelijke transitieopgaven helpen realiseren.

Deze paradoxen zijn vervolgens in reflectiegesprekken voorgelegd aan de andere respondenten, ingekleurd en scherper geworden. Drie hiervan werden door alle respondenten herkend en als prioritair aangemerkt (de eerste drie in het lijstje). We zoomen in op deze drie paradoxen omdat deze herkend en verrijkt zijn, waardoor er voldoende empirie beschikbaar is om ze te ontrafelen en te verkennen welke strategieën passend zijn voor het navigeren van de paradoxen. De uitwerking van deze paradoxen biedt daarmee handvatten en inspiratie om ook andere sluimerende, of wellicht zelfs onderbelichte, paradoxen te kunnen vastpakken.

## **2. Ontrafelen paradoxen in groepsessie via polarity management**

Door de paradoxen voor te leggen in een interactieve sessie konden we de invulling van de paradoxen verscherpen en strategieën identificeren voor de omgang met de paradoxen. Tijdens de empirische en analytische uitwerking van de paradoxen hebben we gebruik gemaakt van handvatten uit de literatuur over polarity management. In polarity management worden twee polen in een paradox onderscheiden en met elkaar verbonden in een lemniscaat. Het doorlopen van de lemniscaat helpt om te deconstrueren wat de voordelen en risico's van elke pool zijn en hoe die elkaar oproepen (Johnson, 1992). Van daaruit zijn voor- en tegenargumenten te maken voor een volledige inzet op beide uitersten van de paradox. Het weergeven van de paradox in een lemniscaat helpt bij het concretiseren van die argumenten. De paradox kan worden genavigeerd door bewegingen te maken tussen beide polen. De weergave in de lemniscaat maakt inzichtelijk wat de verschillende opties zijn voor het balanceren van de paradox, waarbij het de kunst is om de balans te vinden door beide polen met elkaar te verbinden. De lemniscaat kan worden gebruikt als een reflexieve tool die in staat stelt tot bewustzijn over het bestaan van de paradox, en tot de ontwikkeling over navigeerstrategieën.

## **3. Duiding van de omgang met paradoxen via rollen uit transitieliteratuur**

Uit de interviews met Agenda Stad bleek dat het programma verschillende rollen aanneemt om naar zijn uiteenlopende doelen toe te werken in de complexe context waarin de betrokkenen opereren. We konden de verschillende rollen thematiseren en vervolgens koppelen aan drie stromingen uit de transitieliteratuur: strategic niche management, transition-intermediaries, en institutional entrepreneurship. De drie literatuurstromingen bieden beschrijvingen van de strategische beslissingen en inzet van transitie-actoren, waaruit we handvatten en aandachtspunten konden identificeren voor Agenda Stad.

## Kwaliteitsborging

Dit onderzoek is gereviewed door experts ('peers') en door ervaringsdeskundigen ('extended peers'). *Peer review* heeft plaatsgevonden via een schriftelijke feedbackronde op eerdere versies van deze notitie door collega's binnen het project die zich bezighielden met andere cases, en door een review van twee externe onderzoekers die geen directe betrokkenheid bij het project hadden. Daarnaast zijn de onderzoeksresultaten, theoretische benadering en methodiek regelmatig besproken binnen het Leren voor Verandering-projectteam. *Extended peer review* heeft plaatsgevonden via schriftelijke feedback op een eerdere versie van de casusnotitie door de verzoekers vanuit BZK en via een presentatie op de Dag van de Stad op 4 november 2025, waar de bevindingen in workshopsetting zijn voorgelegd aan een bredere groep geïnteresseerden. Dit heeft bijgedragen aan het ontwikkelen van een robuuste analyse van de beleidspraktijk van Agenda Stad.