

# Masterthesis Bestuurskunde

*Een onderzoek naar de dragende trajecten van BrabantStad*



Sander Lemmen  
Studentnummer: 460905  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
Governance en management van complexe systemen  
Scriptiebegeleider: Prof. Dr. Ing. G.R. Teisman  
Tweede lezer: Msc Jitske van Popering-Verkerk  
Datum: 16-08-2017

## **Inhoud**

<b>Inleiding .....</b>	<b>3</b>
Aanleiding .....	3
Probleemstelling .....	3
<b>Relevanties .....</b>	<b>4</b>
Maatschappelijke relevantie .....	4
Wetenschappelijke relevantie .....	5
<b>Doelstelling .....</b>	<b>6</b>
Vraagstelling .....	6
<b>Theoretisch kader .....</b>	<b>7</b>
Van government naar governance.....	7
Governance .....	7
Collaborative governance .....	8
<b>Conceptueel model .....</b>	<b>17</b>
<b>Methodologie.....</b>	<b>18</b>
<b>Operationalisatie .....</b>	<b>22</b>
<b>Verwachting.....</b>	<b>24</b>
<b>Interviewschema .....</b>	<b>25</b>
<b>Resultaten .....</b>	<b>27</b>
Deelvraag 1 .....	27
Deelvraag 2 .....	34
Deelvraag 3 .....	43
Deelvraag 4 .....	50
Deelvraag 5 .....	54
Deelvraag 6 .....	67
<b>Conclusie .....</b>	<b>71</b>
<b>Discussie.....</b>	<b>74</b>
<b>Aanbeveling .....</b>	<b>74</b>
<b>Literatuur.....</b>	<b>76</b>

## **Inleiding**

### **Aanleiding**

BrabantStad is een licht bestuurlijk netwerk bestaande uit de vijf grootste steden van Brabant (Helmond, Eindhoven, Tilburg, Breda en 's-Hertogenbosch) en de provincie Noord-Brabant (BrabantStad, 2012). De projecten en trajecten waar de afgelopen jaren aan is gewerkt, hebben BrabantStad op de kaart gezet. Een voorbeeld van zo een uniek traject voor BrabantStad was Culturele hoofdstad Brabant|2018. De steden waren bereid een substantiële bijdrage te leveren aan dit project, waarvan revenuen niet per definitie zouden landen in hun eigen stad. Dit “gunnen” aan een andere stad (als vorm van toewijding aan een groter geheel) wordt genoemd als succesfactor van BrabantStad. De ambitie van de partners in BrabantStad ligt echter hoger dan de projecten die momenteel worden gerealiseerd. Daarom bestaat de wens binnen BrabantStad om een analyse te maken van de sterke en zwakke elementen van trajecten uit het verleden en deze te vergelijken met de huidige manier van projectrealisatie. Zo kan er geleerd worden van zowel het verleden als het heden.

Naast de analyse van huidige projecten is er dus behoefte aan een analyse van twee iconische trajecten die in het verleden de samenhang in BrabantStad hebben versterkt. De trajecten genaamd Samen Investeren (SI) en reeds genoemde Culturele hoofdstad Brabant| 2018, hebben sterke en zwakke elementen in zich. Door deze te reconstrueren worden leermomenten gecreëerd voor de huidige en toekomstige manier van (samen)werken binnen BrabantStad.

### **Probleemstelling**

BrabantStad heeft in het verleden twee dragende trajecten met impact gehad. Deze trajecten hadden als kenmerk dat alle zes de partners betrokken waren. Dit maakte BrabantStad tot een uniek samenwerkingsverband. Het bestuurlijk netwerk BrabantStad bleek in staat om een dermate grote bereidheid tussen de zes partners te creëren, waardoor zij tot grote investeringen en reserveringen zijn gekomen door de verschillende partners. De betreffende trajecten uit het verleden zijn zoals gezegd: Samen Investeren en BrabantStad Culturele Hoofdstad|2018. Bij beide trajecten hebben alle partijen bereidheid tot investeren getoond. Momenteel richt BrabantStad zich op kleinere specifieke projecten. BrabantStad heeft het verlangen om opnieuw tot deze grootschalig gedragen iconen trajecten te komen. Deze trajecten dienen voor alle zes de partijen gedragen en relevant te zijn. Door het traject Samen Investeren zijn vele concrete projecten in de individuele steden in co-creatie met de provincie tot stand gekomen. Zo heeft het investeringsprogramma van Samen Investeren geleid tot ruim 170 concrete (voornamelijk stedelijke) projecten. Gezien de veelheid en verscheidenheid

van de individuele concrete projecten is het niet van toegevoegde waarde om al deze losse projecten te analyseren. Vandaar dat er binnen dit onderzoek zal worden gesproken over Samen Investeren en BrabantStad Culturele Hoofdstad | 2018 als traject in plaats van losse individuele projecten. BrabantStad is niet het enige netwerk waarin wordt samengewerkt in Noord-Brabant. Op (sub)regionale schaal werken de steden samen met kleinere steden die elkaar in netwerkverband ontmoeten. Op nationaal niveau is de Ruimtelijke Economische Ontwikkelingsstrategie (REOS) een platform om tot landelijke samenwerking van metropolen in Nederland te komen. De belangen van BrabantStad worden in dit traject meegenomen. Tegelijkertijd vinden er op (sub)regionaal niveau samenwerkingen plaats die zich focussen op de belangen van de specifieke regio's. BrabantStad is er in essentie op gericht om de vijf grootste steden van Brabant en hun belangen op (inter)nationaal niveau te vertegenwoordigen. Om opnieuw tot daadkrachtige projecten binnen in BrabantStad te komen, is het van belang om opnieuw opzoek te gaan naar de succesvolle elementen zoals bij de projecten uit het verleden het geval was. Belangrijk hierbij te vermelden is dat BrabantStad een licht bestuurlijk netwerk is en geen formele geïnstitutionaliseerde bestuurslaag.

## **Relevanties**

### **Maatschappelijke relevantie**

Aan dit onderzoek ligt de veronderstelling ten grondslag dat de manier van samenwerking en resultaatgericht handelen van BrabantStad voor verbetering vatbaar is. De ambities van de partners om zaken in BrabantStad verband met elkaar te realiseren en de wijze waarop BrabantStad acteert, sluiten onvoldoende op elkaar aan. Door dit onderzoek kan duidelijk worden hoe BrabantStad tot een betere uitvoer van projecten kan komen. Uitgangspunt is te kijken naar optimale samenwerking. De gedachte in BrabantStad is dat iconische projecten in staat zijn om de zes partners te verbinden. Ze hebben (inter)nationaal gezien meer uitstraling dan kleinschalige projecten. Dit onderzoek wil een bijdrage leveren aan de manier waarop BrabantStad opnieuw tot bindende trajecten kan komen. Door te kijken naar de manier van samenwerken uit het verleden en de huidige manier van samenwerken, komen aanbeveling naar voren hoe optimale samenwerking binnen BrabantStad eruit zou moeten zien. Hierdoor is BrabantStad beter in staat om deze gewenste iconische projecten te realiseren. Er wordt geleerd van zowel de sterke en zwakke elementen uit het verleden als het heden. Betrokken partijen binnen BrabantStad begrijpen na uitvoer van dit onderzoek beter welke elementen binnen het netwerk goed gaan in relatie tot het uitvoeren van projecten en waar kansen voor verbetering liggen. Hierdoor kan BrabantStad als licht stedelijk netwerk in beeld krijgen hoe men weer tot breed gedragen kansrijke trajecten kan komen.

### **Wetenschappelijke relevantie**

Er is veelvuldig onderzoek gedaan naar de governancestructuur van netwerken (Klijn & Koppenjan, 2012). Dit onderzoek richt zich op een bijzondere netwerkvorm. Het netwerk dat het onderzoeksobject binnen deze scriptie zal zijn, is namelijk geen formele geïnstitutionaliseerde bestuurslaag. Hierdoor is het netwerk in staat om snel te schakelen. Het 'lichte' aspect van dit netwerk maakt het uniek ten opzichte van andere netwerken die sterker geformaliseerd en geïnstitutionaliseerd zijn. Onderzoek naar de governancestructuur van licht bestuurlijke netwerken is zeer beperkt. Door in dit onderzoek te kijken naar optimale samenwerking binnen een licht bestuurlijk netwerk wordt een bijdrage geleverd aan het onderzoeksveld rondom netwerk governance, in het bijzonder een licht stedelijk netwerk. Bijzonder detail aan dit onderzoek is dat de ontwikkeling van het netwerk wordt gemeten in zowel het verleden als het heden. Hierdoor wordt duidelijk hoe het netwerk zich heeft ontwikkeld en of is veranderd door de jaren heen.

Ansell en Gash (2007) hebben een omvangrijk model betreffende collaborative governance ontwikkeld. Voor de uitvoer van dit onderzoek is dit model als volledigheid te omvangrijk. Door de relevante concepten van het model over te nemen en aan te vullen met andere toepasbare collaborative governance theorieën, kan het netwerk binnen deze scriptie zorgvuldig geanalyseerd worden. Ansell en Gash (2007) stellen ook dat ze een framework aanbieden. Dit kader is niet volledig uitgewerkt. Zij nodigen dan ook uit om het model verder te ontwikkelen door middel van het uitvoeren van een empirische test. Dit onderzoek zal dan ook bijdragen aan het empirisch testen van het model van Ansell en Gash en daarbij kijken naar mogelijke aanvullingen op het framework.

Deze onvolledigheid van het model is binnen het onderzoeksveld rondom collaborative governance niet ongebruikelijk. Emerson, Nabatchi en Balogh (2012) hebben een alternatief kader voor collaborative governance stelsels waarbij zij stellen dat het model bewust ruimte biedt tot empirische toetsing, maar ook wellicht onvolledig is en zwakkere elementen kent. Door in dit onderzoek een empirische toetsing van een deel van het model van Ansell en Gash (2007) uit te voeren, wordt gepoogd om tot een completer model te komen. Hierdoor wordt meer invulling gegeven binnen aan collaborative governance onderzoeksveld.

## **Doelstelling**

Dit onderzoek dient tot leerpunten/handvaten te komen voor een toekomstige aanpak van trajecten van BrabantStad, door te kijken naar de succes- en faalfactoren tijdens het samenwerkingsproces voor de drie verschillende trajecten.

## **Vraagstelling**

Op basis van het voorgaande komen de volgende hoofdvraag en deelvragen naar voren:

**Hoe kunnen collaborative governance theorieën helpen het samenwerkingsproces voor drie verschillende trajecten van BrabantStad te analyseren en welke handvaten voor toekomstige trajecten komen naar voren uit de analyse van deze drie trajecten?**

1. Welke sterke en zwakke aspecten komen naar voren uit het traject Samen investeren?
2. Hoe is het traject BrabantStad Culturele hoofdstad van Europa verlopen en welke sterke en zwakke aspecten komen naar voren uit het traject?
3. Hoe wordt er momenteel samengewerkt in BrabantStad en hoe komen projecten van BrabantStad tot stand?
4. Hoe verhouden de huidige aanpak en projectselectie zich tot de twee trajecten uit het verleden?
5. Hoe verhouden de drie trajecten zich ten aanzien van de verklarende theoretische variabelen binnen dit onderzoek?
6. Welke toekomstige aanpak kan worden ontwikkeld om hoger op de verklarende variabelen te scoren?

## Theoretisch kader

### Van government naar governance

De huidige trends in de samenleving dwingen overheden tot andere manieren van werken. De traditionele hiërarchische sturing alleen is niet langer in staat om de huidige samenleving te sturen. Trends zoals een top-down globalisering en bottom-up individualisering dwingen overheden om een meer reflexieve houding aan te nemen (Lo, 2017). Meer flexibelere manieren van sturing zorgen, vaak in de vorm van network governance, ervoor dat de risicosamenleving zoals we die tegenwoordig kennen beter te sturen is. Wat voorheen middels traditionele hiërarchische sturing onmogelijk te sturen leek, is tegenwoordig eenvoudig in netwerk vorm te beheersen (Lo, 2017).

Binnen de governance gedachte zijn overheidspartijen niet langer vanzelfsprekend het 'bestuurcentrische middelpunt' bij het maken van beleid (Korsten, 2011). Voor de uitvoer van veel taken zijn overheidspartijen afhankelijk geworden van andere actoren. Deze actoren hebben ieder hun eigen visie en voorkeuren. Dit maakt het een samenwerking per definitie een uitdaging (Korsten, 2011). Anderzijds biedt het mogelijkheden om tot een meerwaarde te komen die een individuele organisatie niet zou kunnen verwezenlijken (Emerson, Nabatchi & Balogh, 2011). Het geheel is in deze context dus meer dan de som der delen. Om deze synergie te bereiken is het echter wel belangrijk om een gemeenschappelijk doel te hebben. Deze collectieve wilsuiting maakt samenwerking mogelijk (Korsten, 2011). Het tegenwerken van relevante actoren in een netwerk (met ieder hun eigen middelen en taken), zorgt ervoor dat de resultaten van de samenwerking beperkt worden.

### Governance

Overheidspartijen werken al geruime tijd niet langer hoofdzakelijk verticaal. Er wordt in de literatuur dan ook gesproken over een overgang van government naar governance. Binnen het begrip governance werken overheidspartijen niet langer volledig verticaal, maar ook horizontaal. Samenwerking (tussen de partijen) is hierbij het sleutelwoord. Vaak in netwerkverband. De definitie van 'governance' zoals die binnen dit onderzoek gehanteerd zal worden is: *'de min of meer geïnstitutionaliseerde, werkzame arrangementen die vorm geven aan het scheppende en corrigerend vermogen bij de aanpak van publieke vraagstukken, waarbij meerdere (non-)gouvernementele actoren op elkaar zijn betrokken'* (Hendriks & Drosterij, 2011).

Binnen deze definitie is de term: 'vraagstukken' in plaats van 'problemen' een interessante. In de literatuur wordt namelijk gesproken over de verschuiving van 'probleemgestuurd naar vraagstuk

gestuurd' besturen (Teisman, 2017). Vraagstukken verschillen duidelijk van problemen aangezien problemen helder te definiëren zijn en 'relatief' eenvoudig oplosbaar. Vraagstukken bewegen in de richting van 'wicked problems'. Deze adaptieve vraagstukken hebben een aantal kenmerken. Zo veranderen ze door de tijd (adaptief) en hebben ze een samengesteld karakter (Teisman, 2017). Hierdoor zijn ze niet door één actor met een afgebakend werkveld te controleren. Vraagstukken dienen daarnaast op een passend schaalniveau te worden aangepakt. Deze schaalniveaus zijn niet langer helder gedefinieerd en begrensd (S.E.R, 2017). Vraagstukken zoals circulaire economie, klimaatadaptatie en bereikbaarheidsopgaves zijn typische voorbeelden van 'wicked adaptive problems' waar de centrale netwerkorganisatie die in dit onderzoek centraal staat binnen zich op richt.

De beweging in de richting van een governance perspectief is dus nuttig, gezien de zojuist genoemde ontwikkelingen. Overheidspartijen zijn niet langer in staat om zelfstandig deze 'vraagstukken' het hoofd te bieden. Het werken in netwerkverband wordt hierdoor steeds belangrijker. De verschillende overheidspartijen die in dit onderzoek centraal staan kunnen tot meerwaarde komen door een synergie te creëren in netwerkverband. In lijn met het governance begrip is er binnen het netwerk dat in dit onderzoek centraal staat sprake van bestuurlijke vervlechting. Deze vervlechting uit zich in de samenwerking van de verschillende bestuurslagen van Nederland. Zo zijn zowel gemeentelijke als provinciale partijen betrokken binnen het netwerk waar dit onderzoek zich op richt.

Ook zien we dat het sterk institutionaliseren van (stedelijke) netwerken niet vanzelfsprekend bijdraagt aan de effectiviteit ervan. Juist deze definitie van Hendriks en Drosterij (2011) laat ook ruimte open voor de informele aspecten van een samenwerking. Het systematisch formaliseren en institutionaliseren van processen binnen het netwerk is niet per se van positieve invloed. Een netwerk schikt zich namelijk veelal naar hoe de betrokken actoren willen samenwerken (Eshuis et al, 2010). Uit de definitie van Hendriks en Drosterij (2011) blijkt daarnaast dat er sprake is van een betrokkenheid tussen actoren. Deze relatie wordt in de literatuur veelvuldig als wederzijds afhankelijk getypeerd. Het is hierbij echter van groot belang dat deze relatie hoofdzakelijk horizontaal is. Onder- en bovengeschikte relaties resulteren in een scheve verhouding van macht en verhindert de optimale samenwerking (Kickert, Klijn en Koppejan, 1997).

### **Collaborative governance**

In het verlengde van het governance begrip ligt collaborative governance. De terminologie over collaborative governance is diffuus. Verschillende onderzoeken gebruiken uiteenlopende definities van de term collaborative governance (Eden, Huxham & Vangen, 2000). Termen als partnerschappen,

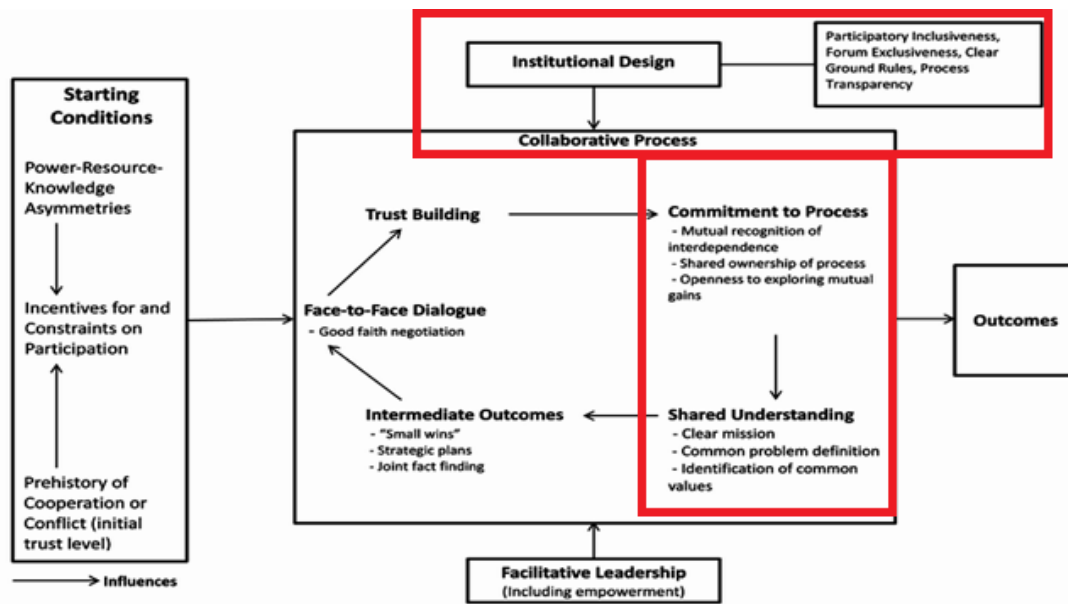


samenwerken, coöperaties en netwerken worden gebruikt om collaborative governance te typeren. Dit onderzoek gebruikt een brede definitie van de termen collaboration en collaborative governance. 'Voortbouwend op het governance begrip behelst collaborative governance alle vormen en terminologieën van governance waarbij mensen in een werkende relatie zich in een bepaalde manier verhouden tot personen binnen andere organisaties.'(Eden et al, 2000). Zij stellen hierbij in lijn met de governance theorie, dat complexe problemen niet door individuele organisaties kunnen worden aangepakt. Collaborative governance wordt dus toegepast om uiteenlopende complexe sociale vraagstukken van replek te kunnen voorzien. Werkvelden zoals het sociale, milieutechnische, ruimtelijke domeinen lenen zich voor deze manier van samenwerken (Dengate, Hardy, Twyford & Waters, 2012). Hoe optimale integrale samenwerking binnen governance netwerken eruit zou moeten zien verschilt per auteur, echter is dit op hoofdlijnen vaak terug te voeren op een soortgelijke kern. Zo zijn er een sterk aantal overeenkomsten tussen de dimensies van Eden, Huxham en Vangen (2000), het model van Ansell en Gash (2007) en Emerson, Nabachi en Balogh (2012) waarneembaar. Tussen deze drie auteurs zijn echter ook verschillen. Juist deze verschillen zijn interessant voor onderzoek.

Om collaborative governance concreet te maken wordt naar optimale samenwerking gekeken. Hierbij wordt het overgrote deel naar het model van Ansell en Gash (2007) gebruikt. Elementen van Eden, Huxham en Vangen (2000) en Emerson Nabatchi en Balogh (2012) worden hieraan toegevoegd. Het model van Ansell en Gash (2007) beschrijft optimale integrale samenwerking via vier factoren: (1) initiële condities, (2) institutionele design, (3) faciliterende leiderschap en (4) collaboratief proces. In dit onderzoek ligt nadruk op institutionele design en collaboratief proces). Deze elementen bevatten variabelen die verklaren hoe de situatie tijdens trajecten uit het verleden was en hoe deze bij de huidige projecten is.

Vertrouwen is in het model van Ansell en Gash (2007) een belangrijk aspect. Het is als initiële conditie en in het collaboratieve proces aan de orde. Klijn, Edelenbos en Stijn (2010) stellen dat vertrouwen in netwerken van belang is om partijen bereid te krijgen tot het nemen van risico's. Hierdoor zullen de verschillende partijen eerder bereid zijn om te investeren in samenwerkingsprocessen in netwerkverband. Uiteindelijk zullen de transactiekosten hierdoor dalen. Het aspect van vertrouwen wordt binnen dit onderzoek echter als gegeven beschouwd en niet nader uitgediept. Het zelfde geldt voor de tussentijdse uitkomsten en de het aantal contactmomenten in de vorm van face-to-face dialoog. Ook deze worden verondersteld, aangezien het samenwerkingsproces al geruime tijd plaats vindt, waarin er voldoende wederzijds contact is.

De rood gemarkeerde vlakken zullen worden onderzocht binnen dit onderzoek:



Figuur 1: model collaborative governance Ansell en Gash (2007)

## Gedeeld begrip

Gedeelde begrip vormt een cruciale factor in collaboratieve processen. Een erkende missie, gemeenschappelijke probleemdefinitie en waarden zijn daarbij onderscheiden variabelen (Ansell & Gash, 2007). Een gemeenschappelijke probleemdefinitie in een netwerk zorgt voor betere samenwerking. Als er consensus bestaat over het doel van de samenwerking, zijn netwerken namelijk beter in staat om te kunnen opereren (Provan en Kenis, 2008). Partijen die te maken hebben met eenzelfde vraagstuk, hanteren daardoor niet vanzelfsprekend eenzelfde doelstellingen. Zoals mede bij de toewijding naar voren komt, blijkt dat partijen veelvuldig uiteenlopende doelstellingen hebben. Organisaties en actoren zitten met verschillende percepties in een netwerk. Het is dus cruciaal om in netwerkverband, waarbij de visies uiteenlopen, te zorgen voor een gezamenlijke doelstelling. Het hebben van een gezamenlijk discours versterkt tevens het eigenaarschap, dat belangrijk is voor het creëren van toewijding. Dit wordt bevestigd door Huxham en Vangen (2005), die stellen dat een gedeelde motivatie de mate van betrokkenheid in een netwerk positief beïnvloedt. Het hebben van een gemeenschappelijke visie is meer dan een optelsom van de belangen van de deelnemers. Door de gemeenschappelijkheid wordt een synergie bereikt die een organisatie op zichzelf vrijwel onmogelijk kan bereiken (Korsten, 2011).

Ansell en Gash (2007) noemen aansluitend op het voorgaande, het belang van een gemeenschappelijke visie, probleemdefinitie en zoektocht naar gemeenschappelijke waarden als zijnde de vier belangrijkste variabelen van het concept gedeeld begrip. Het is van belang om een

intensieve relatie te faciliteren tussen de netwerkactoren. Bij een gebrek aan herhaaldelijke interactie tussen de partners wordt gedeeld eigenaarschap belemmert (Sorensen en Torfing, 2007). Door een gedeeld perspectief ontstaan meer mogelijkheden, dan waar een individu tot in staat is. Het hebben van een gedeeld perspectief fungeert dan ook als een 'ijsbreker' (Korsten, 2011). De grote lijnen worden met gedeeld perspectief geschetst, waarna de concrete invulling minder moeite kost, omdat het gezamenlijke doel door alle partners in het netwerk omarmd wordt.

Optimaal gedeeld begrip ontstaat dus zodra het gezamenlijke ofwel gedeelde begrip sterk aanwezig is. Het creëren van gedeeld begrip is een voortdurend en fluïde proces. Ansell en Gash (2007) stellen dan ook dat het collaboratieve proces, waarvan het gedeelde begrip een onderdeel is, een voortdurend proces is dat herhaald dient te worden net zolang totdat een wenselijk niveau van samenwerking wordt bereikt. Dit is per casus en context afhankelijk. Het belangrijkste aspect voor gedeeld begrip blijft echter het gezamenlijke aspect tussen actoren. Zodra dit binnen de casus door de verschillende actoren intrinsiek als sterk aanwezig wordt ervaren, kan er worden gesproken van optimale samenwerking op het gebied van gedeeld begrip. Om tot een optimaal gedeeld begrip te komen is tevens de aanwezigheid van een heldere missie, een gemeenschappelijke opvatting over het vraagstuk en gemeenschappelijke waarden vereist.

### **Toewijding voor het proces**

De mate van toewijding wordt volgens Ansell en Gash (2007) bepaald door wederzijdse afhankelijkheid, gedeeld eigenaarschap van het proces en het opstaan voor het zoeken naar wederzijdse voordelen. Wederzijdse afhankelijkheid zorgt ervoor dat betrokken actoren niet geïsoleerd van elkaar tewerk kunnen gaan. Een principaal agent relatie die mogelijk op de loer ligt kan hierdoor worden voorkomen (Klijn & Koppenjan, 2015). De band die wordt gecreëerd door zowel de toewijding als het gedeelde begrip, zorgt ervoor dat juridische en sectorale grenzen kunnen worden verbonden. Dit houdt in dat er samenwerkingen kunnen worden aangegaan die voorheen niet werden aangegaan vanwege territoriale grenzen en bevoegdheden (Huxham en Vangen, 2005). Toewijding voor een netwerk dient binnen de eigen organisaties verticaal aanwezig te zijn. Van de organisatietop tot aan de uitvoerende werknemers. Hierdoor zal bij het wegvallen van direct betrokken personen in het netwerk niet gelijk de gehele toewijding van de organisatie als participerende partij vervallen (Milward en Provan, 2006).

Hoewel het idyllisch is om een hoge mate van toewijding te hebben, blijkt in de praktijk dat er bij de partijen een verschillende mate van toewijding aanwezig is. Zeker bij organisaties waarbij het doel door middel van meerdere samenwerkingen kan worden bereikt is de toewijding veelal lager (Milward en Provan, 2006). Het is dan ook van belang om dit gegeven te erkennen en hier als netwerk mee om te gaan. Bijvoorbeeld door het aantal middelen te verdelen naargelang de

toewijding bij de verschillende partijen. Anderzijds kan het verstrekken van middelen aan minder betrokken partijen er toe leiden dat de toewijding juist toe neemt. De middelen zijn hierbij dus een instrument dat de toewijding kan beïnvloeden (Milward en Provan, 2006).

Rhodes (1997) benadert de toewijding binnen een netwerk aan de hand van twee variabelen. De urgentie van een vraagstuk en het belang dat een actor bij een vraagstuk heeft. Een actor overstijgend vraagstuk dwingt de verschillende partijen om met elkaar samen te werken om zo het vraagstuk beheersbaar te maken. De urgentie van het vraagstuk dwingt partijen dus om (veelal in netwerkverband) samen te werken. Hierdoor wordt toewijding gecreëerd, omdat de partijen geen keus hebben. Het belang dat een partij bij een bepaald vraagstuk heeft, bepaalt de mate van toewijding. Als een partij veel voordeel kan behalen door een samenwerking aan te gaan, dan zal deze partij bereid zijn om er hulpbronnen in te steken (Rhodes, 1997). Dit kan worden gezien als een kosten-baten afweging. De toewijding neemt dus toe zodra het belang van een partij groter is. Gericht op netwerken stellen Koppejan en Klijn (2006) dan ook dat de baten van een netwerk hoger moeten zijn dan de lasten die de actor er van ondervindt.

Tegenpolen van toewijding zijn afstandelijkheid en onbekommerdheid. Een situatie waarbij actoren in een netwerk nauwelijks tot geen toewijding hebben voor het proces is veelal onwenselijk. Veelal is het voor actoren in een netwerk lastig om voor zowel de eigen organisatie als de netwerkorganisatie toewijding te bezitten. Zodra nieuwe ideeën en oplossingen worden ontwikkeld in het netwerk, dan kan het gebeuren dat deze innovatieve ideeën in de eigen organisatie als onwenselijk worden ervaren. De actor 'vergeet' in dergelijke situaties om de eigen organisatie mee te nemen bij deze vooruitgang. De actor is in deze situatie ontkoppeld (Margerum & Robinson, 2016). Actoren die zich in deze situaties bevinden, zullen als boundary spanner moeten fungeren. De grens tussen de eigen organisatie en de netwerkorganisatie moet worden overbrugd door de boundary spanner. Het is hierbij van belang om als boundary spanner bewust te zijn van deze twee verschillende werelden (Williams, 2002).

Klijn & Koppenjan (2015) stellen dat de mate van toewijding bij een actor voor een groot deel bepaald in hoeverre hij meewerkt in een samenwerkingsverband. Zo zijn kritische actoren minder snel geneigd om mee te werken dan actoren die minder kritisch zijn. De mate van toewijding is dus van invloed op de bereidheid tot samenwerking van de individuele actoren in een netwerk (Klijn & Koppenjan, 2015). Zo zullen partijen met een lage mate van toewijding en lage mate van kritiek niet van cruciaal belang zijn in een samenwerking. Zodra de toewijding of het belang voor het vraagstuk bij deze partij toe neemt, dan zal de partij relevant worden voor de samenwerking. De relatie tussen middelen en toewijding wordt bevestigd door van Meerkerk en Edelenbos (2017). De bereidheid van een management om middelen aan te dragen voor de uitvoer van een project wordt namelijk voor een groot deel bepaald door de mate van toewijding bij de bevoegde leidinggevende. Toewijding bij

leidinggevende wordt dus voornamelijk getoond door het leveren van steun en middelen, zonder dat de leidinggevende hier te nauw bij betrokken is.

Optimale toewijding ontstaat net zoals bij gedeeld begrip door een voortdurend collaborative proces. Deze variabele is echter minder fluïde dan het gedeeld begrip. Zo kan toewijding sterker worden gestuurd door elementen uit het institutioneel design dan gedeeld begrip. Zo kan een verbetering van de exclusiviteit van het forum er voor zorgen dat partners sterker zijn toegewijd, omdat er een duidelijke meerwaarde voor het netwerk bestaat. Daarnaast kunnen bindende afspraken in de vorm van duidelijke basisregels er voor zorgen dat partners 'verplicht' zijn om zich te conformeren tot het proces en toewijding voor het proces tonen. Toewijding zelf is dus optimaal net zoals het gedeeld begrip zodra het collaboratieve proces veelvuldig wordt herhaald. Zodra de betreffende actoren in de specifieke context sterke toewijding ervaren is er dus sprake van optimale toewijding. Een belangrijke randvoorwaarde hiervoor is het op orde hebben van het institutioneel design, aangezien sterke invloed kan hebben op de toewijding. Om tot optimale toewijding te komen is tevens de aanwezigheid van wederzijdse verbondenheid, gedeeld eigenaarschap, wederzijdse voordelen en een duidelijk belang en urgentie bij het betreffende vraagstuk vereist. Deze vier zullen in dit onderzoek nader aan bod komen.

### **Wederzijdse relatie toewijding en gedeeld begrip**

Het collaboratieve proces volgens Ansell en Gash (2007) is een circulair proces. De verschillende variabelen staan, al dan niet direct, met elkaar in verband. Binnen dit collaboratieve proces zijn alle variabelen dus wederzijds met elkaar verbonden. Dit heeft directe gevolgen voor dit onderzoek. De toewijding en het gedeeld begrip zijn namelijk daarom wederzijds verbonden variabelen. De directe pijl van toewijding naar gedeeld begrip is reeds zichtbaar in het model. Aangezien dit onderzoek zich hoofdzakelijk richt op het gedeeld begrip en de toewijding, zullen de andere variabelen als waar worden aangenomen. Hierdoor wordt de indirecte relatie van gedeeld begrip op toewijding een directe relatie.

### **Institutioneel design**

Het institutioneel design wordt binnen collaborative governance theorie vooral gevormd door elementen die duidelijkheid, inclusiviteit en transparantie bieden. Zo geven Ansell en Gash (2007) Participatieve inclusiviteit, forum exclusiviteit, duidelijke basis regels en proces transparantie aan als de vier belangrijkste factoren die van invloed zijn op een gedegen institutionele design. Het belang van het institutioneel design binnen een netwerk is van belang voor het voortbestaan van de samenwerking. Zo noemt O'Toole (1997) het institutionele design 'de lijm' van een netwerk. Het institutionele design is in het bijzonder van belang voor samenwerkingen waarbij publiek beleid of

publieke vraagstukken worden behandeld. Dit, aangezien er in deze samenwerkingen vaak een vervlechting van verschillende publieke lagen plaats vindt (Scott & Meyer, 1991). Het institutionele design heeft een tweedelige functie. Het heeft namelijk zowel een intern als extern doel. Intern regelt het de rolverdeling, verantwoordelijkheden van de deelnemers en de manier waarop interacties tussen de partijen plaats vindt. Extern is het relevant voor het ophalen van reacties bij partijen die niet direct betrokken zijn, zoals inwoners en andere overheden die indirect geraakt worden door de resultaten van de samenwerking (Klijn, 2016).

Het forum exclusiviteit is van invloed op de mate van toewijding. Zoals eerder gezegd is toewijding relatief laag zodra actoren eenzelfde vraagstuk in verschillende samenwerkingsverbanden kunnen behandelen. Het is dus van belang dat er unieke aspecten aan een samenwerking zitten die alleen in de betreffende samenwerking kunnen worden benut (Milward en Provan, 2006).

Het institutionele en procedurele design wordt als belangrijke voorwaarde gezien voor het beheersen van herhaaldelijke interactie tussen partijen (Emerson, Nabatchi & Balogh, 2011). Naast het managen en reguleren van de interactie, biedt het institutionele design een legitimiteit voor de gehele samenwerking. De kans op conflicten tussen partijen wordt verminderd door het op voorhand vastleggen van hoe er wordt samengewerkt in het betreffende netwerk (Emerson, Nabatchi & Balogh, 2011). Afhankelijk van het type samenwerking kan worden afgestemd of een sterke formalisering en regulering van het proces plaats vindt of een meer informele manier van samenwerking gewenst is. Literatuur laat zien dat grotere complexe samenwerkingen op de lange termijn vaak duidelijkere regels en structuren kennen ten aanzien van kleinschaligere netwerken (Milward & Provan, 2006). Daarbij dient te worden opgemerkt dat kleinschalige netwerken niet per se zonder duidelijk institutionele design kunnen, aangezien netwerken vaak op zichzelf minder stabiel zijn dan traditionele verticale bureaucratieën (Huxham & Vangen, 2005). Om goed te functioneren is enige vorm van sturing, coördinatie of management vereist (Edelenbos & Klijn, 2006). Dit wordt meestal vastgelegd in het institutionele design.

Het institutionele design heeft invloed op de het gedeeld begrip en de toewijding. Zoals Ansell en Gash (2007) in hun model stellen heeft institutioneel design invloed op het collaboratieve proces. In dit onderzoek zal het institutioneel design ook invloed uitoefenen op twee variabelen van het collaboratieve proces. Het institutioneel design zal dan ook invloed hebben op de toewijding en het gedeeld begrip.

Institutioneel design is van belang, omdat het direct dan wel indirect andere variabelen binnen dit onderzoek kan beïnvloeden. Het is dan ook van belang om het institutioneel design optimaal vorm te geven als voorwaarde om tot optimale samenwerking te komen. Ansell en Gash (2007) stellen dan ook in hun model dat het design van invloed is op het collaborative proces. Ook deze variabele is context afhankelijk. Het belangrijkste element voor een succesvol design is echter

dat er bewust over is nagedacht. Zijn er duidelijke basisregels voorafgaand aan het proces opgesteld, is er bewust nagedacht over transparantie van het proces enzovoort. Het vooraf doorgronden van het institutioneel design zorgt voor het behoeden voor fouten en soepel lopen van processen. Om tot optimaal institutioneel design te komen is de betrokkenheid van alle relevante actoren, het zijn van een exclusief forum, het hebben van duidelijke basisregels en transparantie van het proces vereist. Deze vier zullen in dit onderzoek tevens nader worden besproken.

## **Middelen**

Het samenbrengen van middelen van verschillende actoren levert over het algemeen vaak het meeste collaboratieve voordeel op (Eden et al. 2000). Echter dient er wel te worden erkent dat elke partij die deelneemt in het netwerk verschillende belangen heeft. Sommige actoren hebben slechts een beperkte betrokkenheid in het netwerk. Andere actoren zijn juist volledig afhankelijk van het netwerk waarin ze opereren. Als het aankomt op de beschikbare middelen is het dus van belang om de belangen en mate van betrokkenheid van de verschillende actoren duidelijk te hebben. Dit is van directe invloed op de bereidheid tot het beschikbaar stellen van de middelen. De middelen die een partij beschikbaar stelt zijn dus direct verbonden aan het doel dat deze partij denkt te bereiken met de samenwerking. De middelen kunnen worden herverdeeld ten behoeve van het gemeenschappelijke doel van het netwerk. De legitimiteit, efficiëntie en eerlijkheid van deze verdeling van middelen is sterk afhankelijk van hoe er wordt omgegaan met de verschillende middelen. Verschillende wetenschappers stellen dan ook dat de manier waarop de middelen verdeeld worden essentieel is voor het collaboratieve proces (Emerson et al. 2012; Milward and Provan 2000; Thomson and Perry 2006). Naast de verdeling is ook het combineren van middelen tussen de verschillende partners van belang om nieuwe en waardevolle combinaties te creëren die door een individuele partij niet kunnen worden gerealiseerd. Financiële middelen worden daarbij de bouwstenen voor synergie genoemd (Lasker, Weiss & Miller, 2001).

Middelen in de vorm van financieel kapitaal zijn van groot belang voor het functioneren van collaborative governance samenwerkingsvormen. Zo vormt financieel kapitaal een van de drie belangrijkste factoren voor het presteren van netwerken (Mischen, 2015). Partijen met financiële middelen hebben doorgaans een zware stem binnen de samenwerkingsverbanden ten aanzien van minder vermogende partijen. Zelfs als deze minder vermogende partijen andere middelen ter beschikking hebben (Huxham & Vangen, 2005).

Er is een logisch verschil tussen de aard van de private en publieke sector in Nederland. Hierdoor bezitten private actoren veelal andere middelen dan publieke actoren. Het is niet vooraf bekend welke middelen hierin het zwaarst wegen. Het is dan ook wenselijk om beide te combineren

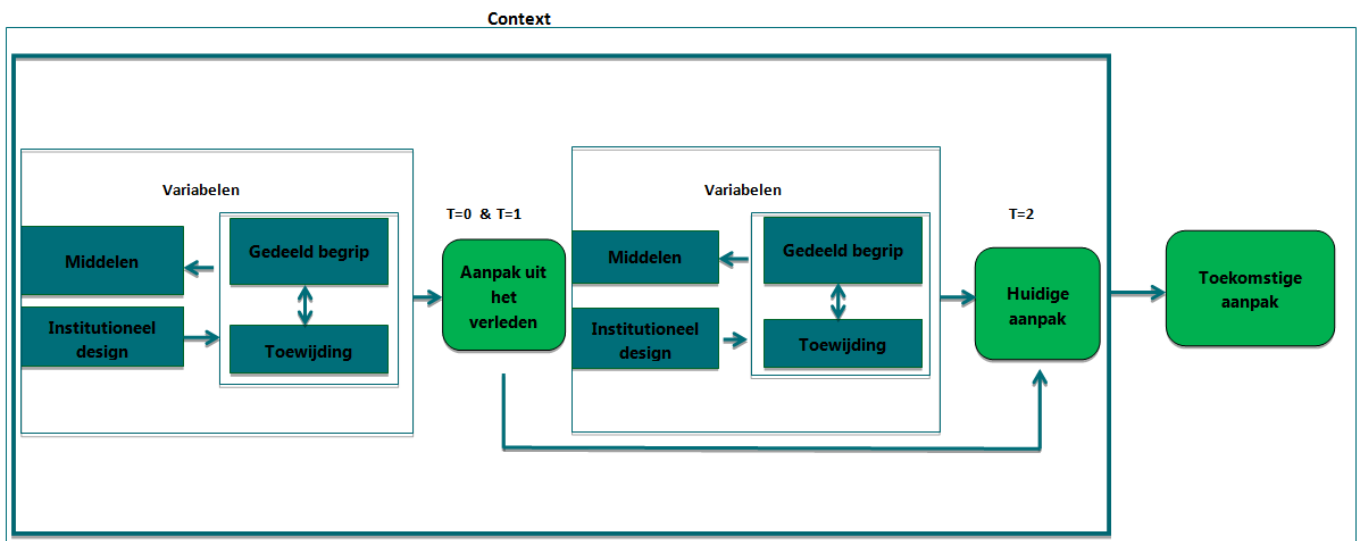
in netwerkvorm. Hierdoor kunnen beide elkaar aanvullen en tot synergie komen (Weening, van der Heijden, Hertogh, Hobma en Bult-spiering, 2005).

Dat de variabelen toewijding, gedeeld begrip en middelen met elkaar direct in verband staan blijkt uit de relatie tussen toewijding en financiële tegenslagen. Mischen (2015) beweert dat financiële tegenslagen in een netwerksamenwerking beter kunnen worden opgevangen en verwerkt als er sprake is van een gedegen toewijding aan het proces. Zodra de toewijding bij de partijen ontbreekt, zetten financiële tegenslagen de toekomst van het samenwerkingsverband op het spel. Volgens Johnson (2016) ontstaat samenwerking zodra actoren verschillende bronnen hebben voor de benodigde middelen, maar wel een gedeeld begrip of gemeenschappelijk doel hebben. Actoren treffen elkaar dus waarbij ieders achtergrond verschilt, maar waarbij de belangen of de doelstelling gelijkwaardig zijn. Verschil in middelen maakt samenwerking dus aannemelijker, omdat er meerwaarde ontstaat voor beide partijen.

De beschikbare middelen in een netwerk kunnen bepalend zijn voor een samenwerkingsverband. Het is dus cruciaal om de verdeling van middelen en de besteding ervan zo eerlijk en logisch mogelijk in te richten. Het is dus van belang om dit proces vooraf goed te doorgronden. Duidelijke afspraken (in de vorm van institutioneel design) zijn dan ook noodzakelijk om de verdeling en besteding van middelen vorm te geven. De middelen worden optimaal ingezet zodra deze in gezamenlijkheid tot stand komen. De verdeling van middelen kan vervolgens afhankelijk van de context nader worden bepaald. De oorsprong van middelen is echter bepalend voor het succes van een samenwerking. Het bindt de partners, omdat zij een direct belang hebben in de vorm van gespendeerde middelen. Hoe hoger de toewijding in een proces, hoe groter de kans op bereidheid tot het verstrekken van middelen door een actor. Het is dus van belang om middelen optimaal in te zetten door vooraf in gezamenlijkheid tot afspraken te komen over de besteding en verdeling.



## Conceptueel model



Figuur 2: conceptueel model onderzoek.

### Toelichting conceptueel model

#### Variabelen (institutioneel design, gedeeld begrip, toewijding, middelen)

De vier variabelen worden gebruikt om de aanpak van projecten binnen BrabantStad te analyseren. De theorie wordt gebruikt als een soort ideaaltipe voor optimale samenwerking in een netwerk. Nagegaan wordt hoe de aanpak van BrabantStad hiermee overeenkomt en hier van verschilt. Daarbij wordt gekeken naar hoe de aanpak bij de trajecten uit het verleden zich verhoudt tot de theorie. Deze variabelen zijn dus van invloed op zowel de trajecten uit het verleden als de huidige aanpak van BrabantStad. De vier variabelen staan in een bepaalde verhouding tot elkaar. Zo hebben zowel de toewijding als het gedeeld begrip beide invloed op de middelen in een netwerk.

In het verlengde hiervan heeft het institutioneel design invloed op het blok gedeeld begrip en toewijding. Ook deze relatie wordt verondersteld binnen dit onderzoek. Het onderzoek richt zich dus hoofdzakelijk op de relatie tussen de vier zojuist genoemde variabelen ten opzichte van de aanpak uit het verleden en de huidige aanpak (manier van werken) binnen BrabantStad.

#### Aanpak uit het verleden

Deze kolom representeert de twee grote projecten uit het verleden. Samen Investeren (t=0) en BrabantStad Culturele hoofdstad van Europa (t=1). Deze afhankelijke variabele uit het verleden zullen beide worden geanalyseerd door de vier onafhankelijke variabelen in het midden van het figuur. De aanpak uit het verleden is echter ook een onafhankelijke variabele voor de huidige aanpak van projecten. De trajecten uit het verleden zijn namelijk van invloed op de manier hoe projecten momenteel (al dan niet succesvol) worden aangepakt. Dit kan worden gezien als padafhankelijkheid

### **Huidige aanpak**

De huidige aanpak (t=2) is net zoals de trajecten uit het verleden een afhankelijke variabele. Hoe momenteel binnen BrabantStad projecten worden aangepakt kan worden beïnvloedt door te kijken naar de variabelen zoals zojuist beschreven. De aanpak uit het verleden is echter ook van invloed op de huidige aanpak van projecten, aangezien er een bepaalde padafhankelijkheid door de jaren heen is ontstaan.

### **Toekomstige aanpak**

De drie zojuist benoemde elementen vormen samen het dikgedrukte omliggende kader. Dit geheel samen leidt tot een conclusie over hoe optimale samenwerking binnen BrabantStad mogelijk kan verbeteren, gezien vanuit de huidige manier van werken. Dit ontwikkelt zich dan ook naar hoe BrabantStad in de toekomst tot een betere aanpak van projecten kan komen. Vandaar dat het gehele blauwe vlak van invloed is op de afhankelijke variabele toekomstige aanpak.

## **Methodologie**

### **Onderzoeksstrategie**

Binnen dit onderzoek worden wetenschappelijke theorieën over optimale samenwerking in netwerkverband geschetst. Op basis van deze theorie met als hoofdlijn collaborative governance worden voorwaarden opgesteld waaraan een optimale samenwerking in netwerkverband moet voldoen. Deze voorwaarden zullen vergeleken worden met de daadwerkelijke manier van samenwerken binnen BrabantStad.

Zowel de trajecten uit het verleden als de huidige manier van werken binnen BrabantStad zullen worden benaderd als case studies. Er wordt namelijk gekeken naar het onderzoeksonderwerp vanuit een natuurlijke situatie. Door het onderzoeken van slechts een klein aantal onderzoekseenheden kan er relatief meer diepgaande informatie worden verkregen dan bij kwalitatief onderzoek. Door de specifieke informatie kan de casus dus beter worden uitgediept waardoor de analyse binnen dit onderzoek completer is.

### **Onderzoeksbenadering**

Dit onderzoek zal in de basis deductief onderzoek zijn. Mogelijk kunnen aanvullende variabelen worden herkend tijdens de uitvoer van dit onderzoek. Zodra nieuwe variabelen noodzakelijk blijken tijdens dit onderzoek zal een deel inductief onderzoek noodzakelijk zijn. Het uitgangspunt van dit onderzoek zal echter deductief van aard zijn.

Aansluitend op het deductieve aspect van dit onderzoek zal dit onderzoek kwalitatief van aard zijn. Er zal dan ook kwalitatieve data worden verzameld en geanalyseerd. Deze data is veelal ongestructureerd en niet kwantitatief (geen grote databestanden). Door middel van coderen zal de kwalitatieve data geanalyseerd worden. De codes die naar voren komen tijdens het coderen maken het mogelijk om patronen te constateren en linken te leggen tussen bepaalde codes. Hier komt naar verwachting bruikbare informatie naar voren voor dit onderzoek. Deze informatie draagt bij aan de beantwoording van de hoofd- en deelvragen.

### **Databronnen**

Binnen dit onderzoek zullen drie soorten databronnen worden gebruikt. Deze databronnen zullen bestaan uit interviews observaties en inhoudsanalyses.

De interviews in dit onderzoek zullen elite-interviews zijn (van Thiel, 2010). Deze interviews zullen bestaan uit respondenten die een belangrijke rol vervullen binnen het onderzoekthema. In het geval van BrabantStad zullen dit voornamelijk Ambtelijke coördinatoren (ACB-ers) betreffen van de verschillende steden en (oud)medewerkers van het programmabureau. Deze Ambtelijke coördinatoren vervullen namelijk een spreekbuisfunctie tussen het netwerk BrabantStad en de eigen gemeentelijke of provinciale organisatie. Daarnaast zijn medewerkers van het programmabureau de verbindende schakels tussen de 6 partners. Door deze natuurlijke positie zijn de interviews met deze personen elite-interviews. Zij bezitten namelijk zowel feitelijke en historische informatie als fluïde informatie over de visie van de uiteenlopende partners over de manier van werken binnen BrabantStad.

Daarbij wordt ter aanvulling op interviews gebruik gemaakt van inhoudsanalyse van bestaand materiaal. Dit materiaal bestaat voor het overgrote deel uit informatie opgeslagen op het interne geheugen van BrabantStad. Beleidsdocumenten, evaluaties, bewaarde e-mails en relevante stukken worden geanalyseerd om een beeld van de situatie te krijgen. In het bijzonder is deze informatie relevant voor trajecten uit het verleden. Daarbij is deze informatie in sommige gevallen alleen intern toegankelijk waardoor de informatie specifiek is en mogelijk interessante data oplevert.

De laatste databron zijn observaties. Deze bron is het minst dominant in dit onderzoek, maar desalniettemin relevant. Door observatie van bijeenkomsten en vergaderingen wordt informatie vergaard die niet vanzelfsprekend naar voren komt in interviews.

### **Casuselectie**

Er is gekozen voor BrabantStad als casus, omdat de onderzoeker nauw betrokken is in de vorm van een stage. Door de stage is de onderzoeker in staat om bruikbare informatie te vergaren die voor externen niet of niet direct toegankelijk is. Daarbij zijn relevante personen direct benaderbaar. Het

onderzoeksonderwerp sluit dan ook uit praktisch oogpunt aan op de stageplek. Hierdoor is dit onderzoek in het bijzonder voor BrabantStad maatschappelijk relevant.

Naast de huidige manier van werken binnen BrabantStad, wordt er ook gekeken naar de manier van werken in het verleden. Mede door de stage kan (soms vertrouwelijke) informatie worden opgehaald uit het verleden die anders niet beschikbaar zou zijn. Daarbij wordt de generaliseerbaarheid van het onderzoek versterkt, aangezien er wordt gekeken naar verschillende tijdstippen, zoals ook naar voren komt uit het conceptueel model. T=0 en T=1 (zie conceptueel model) vormen de twee trajecten uit het verleden. T=2 vormt de huidige manier van werken binnen BrabantStad. gebaseerd op de resultaten uit T=0, T=1 en T=2 kan een aanbeveling voortkomen voor een toekomstige aanpak in BrabantStad verband. De tijdstippen T=0 en T=1 hebben reeds plaatsgevonden en zullen dus in de verleden tijd beschreven worden. De verhouding van deze trajecten ten aanzien van de theorie zal echter in de tegenwoordige tijd geschreven worden. T=2 zal logischerwijs ook in de tegenwoordige tijd geschreven worden.

Door de analyse van meer dan een situatie binnen dit onderzoek is er sprake van een multiple case study. De deelvragen binnen dit onderzoek zijn zo opgebouwd dat de eerste drie deelvragen de drie situaties beschrijven, te weten Samen Investeren, Culturele hoofdstad van Europa en de huidige manier van werken. Deze zullen worden beschreven door de theoretische variabelen systematisch af te werken. Vervolgens wordt er in de vierde deelvraag gekeken naar de verbanden tussen deze drie. Vervolgens zal worden gekeken hoe de drie situaties zich verhouden ten aanzien van de theorie. Daarbij zal tevens worden gekeken welke verbanden er tussen de variabelen geconstateerd zijn. Als laatste deelvraag wordt gekeken hoe er geleerd kan worden van de drie geanalyseerde cases.

### **Verantwoording respondenten**

De respondenten binnen dit onderzoek zijn zorgvuldig gekozen. BrabantStad bestaat uit zes verschillende partners te weten de vijf grootste steden van Brabant en de provincie. Van alle zes de partners zal de verantwoordelijke Ambtelijk Coördinator BrabantStad (ACB-er) geïnterviewd worden. Deze ACB-ers zijn vaak al geruime tijd betrokken bij BrabantStad en kunnen dus een overzichtelijk beeld schetsen van de ontwikkeling van BrabantStad tot de vorm waarin het momenteel bestaat. Daarbij was een grote deel van de ACB-leden bij een of twee trajecten uit het verleden betrokken.

Voor het traject Samen Investeren zijn zowel politiek/bestuurlijke respondenten als uitvoerende ambtenaren geïnterviewd. Hierdoor ontstaat een volledig beeld van de situatie. Voor BrabantStad Culturele hoofdstad van Europa is in het verleden een afzonderlijk programmabureau ingesteld. Naast de politiek/ bestuurlijke respondenten zijn uitvoerende ambtelijke respondenten

geïnterviewd. Van het programmabureau, dat speciaal voor Culturele hoofdstad is opgericht en belast met de programmering, zal ook een cruciale respondent gesproken worden.

## Operationalisatie

Variabele	Indicatoren	Betekenis	Gradaties
Institutioneel design	Betrekken van relevante actoren	Alle relevante actoren die van belang zijn bij het vraagstuk moeten worden betrokken in de samenwerking.	-
	Exclusiviteit van het forum	Het betreffende forum is als enige instaat om een antwoord op het vraagstuk te bieden.	-
	Duidelijke basisregels	Er zijn regels over rolverdeling, verwachtingen, contactmomenten en verantwoording	-
	Transparantie van het proces	Samenwerking tussen en resultaten van actoren in het netwerk zijn zichtbaar en controleerbaar door belanghebbenden.	-
Toewijding	Wederzijdse verbondenheid	Actoren zijn met elkaar verbonden en erkennen elkaar als volwaardig partner.	Sterke verbondenheid
			Matige verbondenheid
			Zwakke verbondenheid
	Gedeeld eigenaarschap	Alle actoren zijn evenredig betrokken bij proces en uitvoer. Zij voelen zich zo betrokken dat zij zorgdragen voor een goede afloop en zich verantwoordelijk voelen.	Bewust eigenaarschap
			Beperkt eigenaarschap
			Afzonderlijk tewerk
	Verkennen wederzijdse voordelen	Actoren moeten openstaan voor elkaar zodat meerwaarde kan worden gevonden en elkaars sterke elementen kunnen worden benut.	Volledig open
			Voornameijk open
			Voornameijk gesloten
			Volledig gesloten
	Belang en urgentie bij het vraagstuk	Vraagstukken zijn dermate urgent en belangrijk voor de actoren dat zij zich gedwongen voelen actie te ondernemen ten aanzien van het vraagstuk.	Zeer urgent/ groot belang
			Urgent/ belang
Lage urgentie/ deel belang			
Geen urgentie/ onbelangrijk			

Gedeeld begrip	Heldere missie		Gezamenlijk
			Gedeeltelijk
			Eigen belang
	Gemeenschappelijke opvatting over vraagstuk	Actoren zijn bekend met het vraagstuk en hanteren eenzelfde opvatting over het vraagstuk.	Volledig gedeelde definitie
			Beperkt gedeelde definitie
			Niet gedeelde definitie
Gemeenschappelijke waardes	Actoren conformeren zich aan elkaar en hanteren soortgelijke waardes binnen de samenwerking.	Gemeenschappelijke waardes	
		Deels gemeenschappelijk	
		Eigen waardes	
Middelen	Verdeling Van middelen	Er is duidelijkheid bij partners over hoe de verdeling van middelen is geregeld.	-
	Bereidheid tot verstrekken van middelen	Actoren zijn bereid een bijdrage te leveren aan de samenwerking, zelfs als dit voordeliger uitpakt voor andere partners.	Zeer bereid Deels bereid Nauwelijks bereid Niet bereid

Figuur 3: operationalisatie

## Verwachting

Een toelichting van de verwachtingen in dit onderzoek op basis van het conceptueel model. Dit onderzoek kijkt naar drie tijdsmomenten, twee trajecten uit het verleden en de huidige manier van werken. De vragen gesteld in interviews, gelden voor personen betrokken bij de trajecten Samen Investeren en Culturele Hoofdstad, en voor de huidige manier van werken. Hierdoor wordt duidelijk hoe de vier variabelen die centraal staan binnen dit onderzoek, worden ervaren op drie verschillende tijdsmomenten. Zo kunnen de variabelen op een tijdslijn worden geplaatst, waarin de mogelijke verandering van de variabelen zichtbaar wordt. In de vierde deelvraag zal de verbinding tussen de drie afzonderlijke trajecten worden gemaakt. De vraag hoe de trajecten zich tot elkaar verhouden zal in de vijfde deelvraag worden beantwoord. Tijdens de interviews zal bij iedere vraag bewust worden gevraagd naar voorbeelden waaruit volgens de respondent blijkt dat een variabele al dan niet aanwezig is. Hierdoor wordt duidelijk wat de norm is die een respondent hanteert en welke waarde hij persoonlijk toekent aan een variabele. Deze norm kan namelijk per respondent verschillen. Hierdoor kunnen verschillen in normen die de respondenten mogelijk hanteren worden herkend en in context geplaatst worden. Dit maakt de interviews betrouwbaarder en de transcripten beter analyseerbaar. Hierdoor zal dit onderzoek betrouwbaarder zijn en een toename in validiteit kennen.

Daarnaast wordt binnen dit onderzoek een relatie tussen de vier variabelen verondersteld. Deze relatie wordt zichtbaar in het conceptueel model. Zo blijkt uit het model dat het institutionele design een directe invloed heeft op de toewijding en het gedeelde begrip en een indirecte invloed heeft op de middelen. Duidelijke en transparante afspraken, overlegstructuren (basisregels), het actief betrekken van alle relevante actoren en het zijn van een exclusiviteit van het forum, zouden tot een hoge mate van toewijding en gedeeld begrip tussen de partners moeten leiden. Indirect zou het institutionele design via de mate van toewijding en gedeeld begrip, moeten leiden tot een hoge of lage bereidheid tot het verstrekken van middelen. Dit is dus direct afhankelijk van de mate van toewijding en het gedeelde begrip. Zo heeft het institutioneel design indirect invloed op de middelen en de toewijding en het gedeeld begrip een directe invloed. Daarnaast wordt er een wederzijdse relatie tussen het gedeeld begrip en de toewijding verondersteld.

Deze relaties tussen de variabelen geformuleerd op basis van de theorie zullen tevens worden geanalyseerd binnen dit onderzoek. Hierdoor wordt duidelijk waar het theoretische model van dit onderzoek overeenkomstig is met de praktijk en waar eventuele aanvullingen of tekortkomingen op het model zichtbaar worden. De eerste drie deelvragen gaan afzonderlijk over de drie genoemde tijdsmomenten. Per tijdsmoment zal in deze deelvraag apart worden gekeken naar hoe de veronderstelde verbanden tussen de variabelen zich in de praktijk uiten.



## Interviewschema

Interviewvragen	Variabele	Indicator
1. Worden vraagstukken die spelen in BrabantStad door iedereen erkend en worden daarbij elkaars krachten benut? (kan een afsplitsing ook?)	Gedeeld begrip	Gemeenschappelijke opvatting over vraagstuk
2. Hanteren partijen dezelfde waarden in de samenwerking? (of allemaal eigen visie/belang)	Gedeeld begrip	Gemeenschappelijke waarden
3. Is er binnen BrabantStad één gezamenlijke missie die alle partners verbindt?	Gedeeld begrip	Heldere missie
4. In hoeverre worden de vraagstukken door de partners als van cruciaal belang en urgent ervaren?	Toewijding	Belang en urgentie
5. In hoeverre zijn partners bereid andere steden meer te laten profiteren van beslissingen?	Toewijding	Verkennen wederzijdse voordelen
6. In hoeverre voelen de partners zich verantwoordelijk voor het proces (eigenaarschap)?	Toewijding	Gedeeld eigenaarschap
7. Hoe wordt de verbondenheid tussen de 6 partners ervaren?	Toewijding	Wederzijdse verbondenheid
8. Hoe transparant is BrabantStad (naar burgers, bedrijven en andere overheden)?	Institutioneel design	Transparantie van het proces
9. Hoe wordt de manier van werken binnen BrabantStad ervaren? (De overlegstructuren, het werken met ACB-ers, hoe vraagstukken op de agenda komen etc. basisregels)	Institutioneel design	Duidelijke basisregels
10. Is BrabantStad het enige instrument om de bestaande vraagstukken te bereiken? (Is het dan ook slechts instrument?)	Institutioneel design	Exclusiviteit van het forum
11. Zijn alle actoren die relevant zijn voor het proces betrokken?	Institutioneel design	Betrekken van actoren
12. Hoe is de bereidheid tot het beschikbaar stellen van middelen bij de partners?	Middelen	Bereidheid tot verstrekken van middelen
13. Hoe vindt u de (huidige) verdeling van middelen?	Middelen	Verdeling van middelen

Figuur 4: Interviewschema

## Toelichting interviewschema

Dit onderzoek maakt gebruik van semigestructureerde interviews. Om een reconstructie van de twee trajecten uit het verleden te maken en deze vervolgens te spiegelen aan de huidige manier van werken, zullen voor alle drie de tijdstipmomenten dezelfde vragen worden gesteld. Hierdoor wordt de ontwikkeling of stagnatie van bepaalde elementen in de samenwerking zichtbaar over de verschillende tijdstipmomenten en tussen de verschillende trajecten. Enkele nadere verdiepende vragen kunnen worden gesteld over de trajecten in het verleden, aangezien deze enkele specifieke kenmerken vertonen.

*Figuur 5: respondentenoverzicht*

<b>Respondentnummer</b>	<b>Functie</b>
Respondent 1	Medewerker gemeente Helmond
Respondent 2	Medewerker gemeente Breda
Respondent 3	Medewerker gemeente 's-Hertogenbosch
Respondent 4	Medewerker provincie Noord-Brabant
Respondent 5	Medewerker gemeente Tilburg
Respondent 6	Medewerker gemeente Eindhoven
Respondent 7	(Ex)medewerker Programmabureau BrabantStad
Respondent 8	(Ex)medewerker Programmabureau BrabantStad
Respondent 9	*ChvE medewerker cultuur Provincie Brabant
Respondent 10	*SI medewerker provincie Brabant
Respondent 11	ChvE medewerker Brabant-C
Respondent 12	(Ex) medewerker programmabureau ChvE

\*SI= Samen Investeren \* ChvE= Culturele hoofdstad van Europa

## **Resultaten**

### **Deelvraag 1**

#### **Welke sterke en zwakke aspecten komen naar voren uit het traject Samen investeren?**

#### **Casusbeschrijving**

Het bestuursakkoord van de provincie Noord-Brabant 2007 - 2011 genaamd 'Vertrouwen in Brabant' vormt de basis voor het traject Samen Investeren. De provincie heeft de uitvoer van dit bestuursakkoord met haar partners (B5) gedaan. De B5 steden vormen de grootste steden van Brabant, te weten Eindhoven, Helmond, Tilburg, Breda, en Den Bosch. Samen met de B5 steden is op 11 december 2007 de intentieverklaring 'Samen Investeren in Brabant' ondertekend.

Het bestuursakkoord is opgesplitst in zes programmalijnen: dynamisch, bereikbaar, mooi, schoon, verbindend en perspectiefrijk Brabant. De zes programmalijnen vormen later de uitgangsbasis voor Samen Investeren. Uit de programmalijnen is de financiering voor concrete projecten voortgekomen. De concrete projecten werden dus ingedeeld in een van de zes programmalijnen met mogelijk enige overlap. Een intentieverklaring werd opgesteld, waarbij door middel van cofinanciering met de B5 steden en derden partijen (waaronder Rijk, Europa en bedrijfsleven) een budget van meer dan 1 miljard euro gerealiseerd kon worden. Met deze 1 miljard euro zouden concrete projecten in de B5 steden gerealiseerd kunnen worden, aansluitend op de visie van het bestuursakkoord van de provincie en B5 steden.

Via BrabantStad, het samenwerkingsverband tussen de B5 steden en de provincie, is er uitvoer worden gegeven aan de intentieverklaring 'Investeren in Brabant (BrabantStad)'. De ambitie van dit Samen Investeren traject was om een integrale aanpak te realiseren op economisch, ecologisch en sociaal gebied. Hierdoor zou een grotere samenhang tussen de individuele projecten gerealiseerd kunnen worden. Daarbij kan samen aan een duurzame toekomst van de steden en van Brabant gewerkt worden op korte termijn. Dit zou op meerdere niveaus plaatsvinden, namelijk tussen stad en ommeland, tussen steden onderling en tussen steden en provincie. Daarnaast was de gedachte dat deze integrale aanpak zou leiden tot een eensgezinde aanpak van dezelfde onderwerpen, die zich zou vertalen in een meerjarenprogramma BrabantStad 2008 - 2012.

#### **Analyse**

De sterke en zwakke elementen uit het Samen Investeren traject worden allereerst nader besproken. Door systematisch de variabelen af te gaan wordt duidelijk hoe Samen Investeren is verlopen en welke sterke en zwakke punten er per variabele geconstateerd zijn. Deze systematiek zal voor de komende twee deelvragen identiek zijn, waarbij de casus echter verschilt.

## Institutioneel design

### Transparantie van het proces:

De voortgangsrapportages over projecten van Samen Investeren worden als transparant ervaren. De publicaties omtrent voortgang van projecten zijn openbaar. De vraag echter is of de manier van werken tijdens het proces helder en logisch is. Een aantal projecten die gedurende het proces niet volledig meer voldeden aan de eisen van het tussentijdsopgestelde afweegkader zijn toch doorgegaan. Dit achteraf geformuleerde afweegkader heeft niet bijgedragen aan een heldere werkwijze. Uit het onderzoek van Telos (2011) komt naar voren dat doel en middel zijn omgedraaid ten tijden van Samen Investeren. De beschikbare financiële middelen stonden centraal. Vervolgens zijn passende projecten bij de middelen gezocht. Het verenigen van concreet project en abstracte visie is niet volledig geslaagd: *'Doordat je niet vanuit de inhoud bent gaan redeneren, is mijn beleving, maar doordat we hebben gezegd van we hebben zoveel te investeren, kom met goede voorstellen en onder een tijdsdruk zijn er allerlei voorstellen van de gemeenten goedgekeurd, omdat die toezegging bestuurlijk is gedaan'* (respondent 4).

### Basisregels:

De provincie acteert tijdens Samen Investeren zowel horizontaal als verticaal. Dit brengt een verklaarbare spanning met zich mee. Zo is de provincie een gelijkwaardige partner (horizontaal) in het opstellen van projecten, maar traditioneel hiërarchisch (verticaal) bij het uitgeven van de subsidiebeschikking. In deze traditionele rol zijn de steden ondergeschikte partijen en afhankelijk van de provincie.

Voorafgaand aan het investeringstraject is onvoldoende nagedacht over een afweegkader waaraan concrete projecten worden getoetst. Het ontbreken van kwaliteitseisen en een overkoepelende visie voor projecten is gedurende het traject erkend als tekort en is later alsnog toegevoegd. Het gevolg is dat projecten niet langer vanzelfsprekend verenigbaar zijn met de tussentijds opgestelde kwaliteitseisen en visie: *'maar ik denk dat we vooraf veel beter afspraken hadden moeten maken, [maar] het bestuurlijke enthousiasme valt bijna niet te temperen....'* (respondent 10). Daarnaast is er een veelheid aan projecten ingediend die afzonderlijk zijn afgehandeld, wat de beheersbaarheid niet bevordert. Dit heeft tevens de transparantie verminderd.

Vooraf zijn deadlines opgesteld voor concrete projecten, maar deze zijn in veel gevallen overschreden zonder consequenties. Resultaten zijn hierdoor uitgebleven, vaak tot na de bestuursperiode van de verschillende colleges. Hierdoor zijn resultaten slechts beperkt 'geogst'. Dat er momenteel nog projecten lopen, toont aan hoe fluïde de deadlines zijn.

Ook is de beoogde integrale aanpak tussen de zes programmalijnen nooit tot stand gekomen. Op de vraag hoe de gezamenlijkheid tussen de programma's is ervaren, stellen respondenten dan ook: *'Klopt, het [investeren] is heel sectoraal en heel verkokerd gebeurd'* (respondent 10).

#### **Exclusiviteit van het forum:**

Van origine wordt het provinciaal bestuur in Noord-Brabant getypeerd als hoeder van het platteland (Telos, z.j.). Voorafgaand aan Samen Investeren is veelal geïnvesteerd in het platteland en de regio om de steden heen. In het bestuursakkoord is de ambitie uitgesproken om als provincie samen met partners te werken aan een beter Brabant. Concreet kon de provincie door Samen Investeren met de B5 steden tot projecten komen waarmee de zichtbaarheid en aantoonbare meerwaarde van de provincie als middenbestuur duidelijk zou worden. De stedelijke innovatie zou hierdoor in samenwerking met de provincie een 'boost' krijgen middels de investeringen die voort zijn gekomen uit de zes programmalijnen. Specifiek BrabantStad is hier voor uitgekozen, omdat BrabantStad de vijf grootste steden van Brabant betreft. Aangezien BrabantStad een monopoliepositie had voor Samen Investeren en stedelijke innovatie het abstracte doel betrof, is het logisch dat het forum BrabantStad het enige forum is om de resultaten te behalen. Een duidelijke alternatief is er niet. Geconstateerd wordt dus dat het forum BrabantStad het enige forum was om samen met de steden te investeren.

#### **Betrekken van relevante actoren:**

Gebaseerd op het bovenstaande waren, gezien de intentie om in steden te investeren, alle relevante actoren betrokken. Dit is vanuit het perspectief van de steden. De vijf grootste steden van Brabant waren betrokken, maar de betrokkenheid van derden partijen heeft pas in latere stadia van het traject plaatsgevonden. Bedrijven en de Rijksoverheid hebben de mogelijkheid gekregen mee te investeren in de reeds uitgewerkte concrete projecten. Derden partijen zijn dus niet actief op voorhand betrokken.

## **Toewijding**

#### **Belang en urgentie:**

Voor alle partners was het belang en de urgentie sterk aanwezig ten tijden van Samen Investeren. Dit heeft te maken met de omvang en impact van Samen Investeren. De beschikbare middelen hebben steden de kans geboden om zowel omvangrijke projecten als kleinschalige projecten te realiseren. Voor de provincie is het een gelegenheid geweest zichzelf sterker te profileren als middenbestuur. Steden zagen het als een kans om projecten op een voordelige manier tot stand te laten komen.

Projecten die anderzijds wellicht niet tot stand zouden komen, konden nu eenvoudiger gerealiseerd worden.

Opvallend is dat de bestuurswissel een afname in het belang in Samen Investeren teweeg bracht, volgens een aantal respondenten: *'Ja, [een] nieuwe bestuurswissel en dan is die betrokkenheid minder groot. Dan ben je meer een onderdeelje op de begroting, dan dat het is hier gaan we samen aan werken' (respondent 10).*

#### **Verkennen wederzijdse voordelen:**

Het verkennen van wederzijdse voordelen heeft voorafgaand aan het traject plaats gevonden. Na afloop van het traject lijkt het dat voornamelijk de steden hebben geprofiteerd van de gerealiseerde projecten en dat de profilering van de provincie als middenbestuur niet het gewenste resultaat heeft gehad. De erkenning van projecten is veelal naar de stad gegaan waarin het project is geland. De bekende uitspraak van provincie als slechts een 'pinautomaat' is hiervan een gevolg.

#### **Gedeeld eigenaarschap:**

De provincie was verantwoordelijk voor de coördinatie en voortgang van alle projecten van alle steden. Daarnaast heeft de gekozen financieringsvorm er toe geleid dat er een subsidiebeschikking kwam voor ieder individueel project. Dit heeft capaciteit vereist, zo stelt een respondent: *'Uiteindelijk hebben wij als provincie 170 subsidies verleend, maar dat zijn dus allemaal individuele subsidies voor een stad voor individuele projecten. Dus de ene stad had 30 subsidies de ander 40 subsidies. En al die subsidies zijn allemaal een voor een verder beoordeeld en afgehandeld. Dus dat hele overkoepelende denken was helemaal weg' (respondent 4).* Steden hebben de meeste energie gestoken in het realiseren van de eigen projecten. Uit bovenstaand citaat blijkt het ontbreken van de samenhang tussen projecten. Het overkoepelend denken is hierdoor sterk naar de achtergrond verdwenen. Dat het gedeelde eigenaarschap niet aanwezig was, blijkt uit twee verschillende respondenten: *'Niet specifiek [voor het geheel], alleen voor hun eigen projecten. Ze hebben het wel professioneel aangepakt, maar ze hadden geen gemeenschappelijke verantwoordelijkheid dat dit goed zou komen' (respondent 10).* *'Ik denk wel dat ze zich verantwoordelijk voelen. Al was het maar omdat er een subsidiebeschikking was en steden zijn meestal in de lead voor wat er binnen hun eigen stadsgrenzen afspeelt. Het is wel zo, ik denk dat het pro-actiever kon' (respondent 8).* Steden hebben dus slechts zorg gedragen voor hun eigen projecten en niet voor het geheel. Het gedeeld eigenaarschap was dus slechts in beperkte mate aanwezig bij de provincie en vrijwel nihil bij de steden.

### **Wederzijdse verbondenheid:**

Verbondenheid tussen steden en provincie was in de uitvoer van projecten verticaal. Tussen de steden was op individueel projectniveau nauwelijks verbondenheid door het ontbreken van dwarsverbanden tussen projecten. Het gezamenlijke zat slechts in de gemeenschappelijke intentie voorafgaand aan het traject. Zo blijkt uit de respondenten: *'Gedurende de looptijd van een project.. of je dan nog heel veel meerwaarde hebt, anders dan het bundelen en kennisuitwisseling van projecten, dan was die beperkt. Het was een soort bijdrage en waarom zou stad A dan moeten meepraten in stad B. Dan moet je een gezamenlijkheid onder een project doen en die zat er niet overal even sterk in. Dat was geen vereiste..'* (respondent 8). Daarnaast heeft de keuze om middels subsidies te investeren er toe geleid dat de verbondenheid afnam en de relatie niet langer gelijkwaardig was. Zo blijkt uit respondenten: *'Is dat dan samenwerken? Dat is volgens mij ook het lastige eraan de provincie was partner, maar in zekere zin ook opdrachtgever/financier en de steden waren uitvoerder'* (respondent 7).

### **Gedeeld begrip**

#### ***Gemeenschappelijke opvatting over vraagstuk:***

Ook hier komt eenzelfde beeld naar voren als bij de toewijding. De steden en de provincie hadden vooraf een gemeenschappelijke intentie, maar op concreet projectniveau is de gemeenschappelijke opvatting vrijwel verdwenen. De gemeenschappelijke opvatting voorafgaand aan het traject is gedurende het proces in een individuele hiërarchische relatie tussen provincie en stad veranderd. Het verschil in opvatting blijkt ook uit de respondenten: *'De steden hadden volgens mij veel meer het idee, wij doen ons ding en wij moeten onze projecten realiseren en daarin investeren en oh ja toevallig komt er wat geld vanuit Samen Investeren, maar dat maakte het niet meer bijzonder, dus daar had je al een afwijkende kijk van waar je samen mee bezig was'* (respondent 7).'

#### ***Gemeenschappelijke waardes:***

Voorafgaand aan het traject Samen Investeren waren de bestuurlijke ambities van de partners groot. Het 'bestuurlijk enthousiasme' heeft eraan bijgedragen dat meedoen belangrijker was dan het vooraf formuleren van een doordacht plan. Om verschillende redenen die in andere variabelen naar voren komen, zijn de projecten verkokerd en individualistisch uitgevoerd: *'Het gezamenlijke doel is heel snel losgelaten en het is heel snel een projectencarrousel geworden. Dat doel hadden ze wat langer vast moeten houden met elkaar'* (respondent 10).

### **Heldere missie:**

Uit de wetenschappelijke evaluatie en de respondenten komt naar voren dat het hebben van een heldere missie vooraf onvoldoende is doordacht. Zo stelt het onderzoeksrapport dat 'het doel en middel' voor Samen Investeren zijn 'omgedraaid' (Telos, 2011). Hiermee wordt bedoeld op de financiële middelen die beschikbaar kwamen in deze periode. Deze middelen stonden centraal tijdens Samen Investeren. Een strategische missie vooraf ontbrak. Het afweegkader waaraan projecten moesten voldoen is gedurende het proces pas geformuleerd. Hierdoor voldeden een aantal projecten gedurende het traject niet meer aan het doel. Het tussentijds opstellen van een afweegkader laat zien dat de missie niet helder was voorafgaand aan het traject. Dit stelt ook onderstaande respondent in een vergelijking met een ander traject over monumenten: '*[Een monumentencommissie] die bepaalde de eisen en al onze projecten moesten daaraan voldoen. Nou dat was bij de projecten voor Samen Investeren helemaal niet noodzakelijk. ..We wilden er natuurlijk kwalitatief goede projecten uitkrijgen, maar op voorhand stond dat niet vast.*' (respondent 10).

## **Middelen**

### **Bereidheid tot verstrekken van middelen**

We zien dat ten tijden van Samen Investeren de bereidheid tot het verstrekken van middelen aan de partners, vooral bij de provincie, hoog is. De beschikbare middelen stonden in het bestuursakkoord 'Vertrouwen in Brabant' centraal. Er is eerst gekeken naar de middelen en vervolgens voor welk doel de middelen zouden worden ingezet. Over de ondertekening van het bestuursakkoord wordt gesteld: '*[Handtekeningen onder overeenkomst]... en die hebben ze gezet voordat ze überhaupt de afspraak hadden gemaakt over de verantwoording. En toen moesten het programma's worden en toen weer niet en uiteindelijk is het per project subsidie geworden en zonder echt goed af te spreken hoe de subsidie voorwaardes moesten voldoen*' (respondent 10). Dit heeft geresulteerd in een 'kunstmatige' vereniging van concrete projecten in steden met het overkoepelende doel van de zes programmaliijnen, omdat deze gedurende het proces pas is opgesteld (Telos, 2011). Het startpunt van samenwerking bevond zich bij de beschikbare middelen om vervolgens naar doelstellingen te komen. Dit heeft ertoe geleid dat een aantal gestarte projecten gedurende het proces niet volledig meer in het profiel van de verschillende programmaliijnen pasten. Toch is ervoor gekozen om deze projecten door te laten gaan.

### **Verdeling van middelen:**

Er is binnen de provincie gekozen voor afzonderlijke subsidiebeschikkingen om de financiering van projecten te realiseren. Deze subsidiebeschikkingen creëren echter een sterke traditionele



hiërarchische relatie, waarbij de steden afhankelijk zijn van de provincie. Zo stelt een respondent: *'Via Samen Investeren had je namelijk wel een subsidierelatie met elkaar. Waarbij de provincie subsidieverlener was en de stad subsidieontvanger. Die relatie kan bijna niet gelijkwaardig zijn. Dus dat was af en toe ook een bijzondere spanning zeg maar en die kan ook niet gelijkwaardig zijn. Ik zou niet weten hoe. Ja en die subsidievorm... En als je kijkt naar de algemene wet bestuursrecht daar zit ook wel iets hiërarchisch in als je kijkt naar subsidieverlening'* (respondent 6).

Er is dus voor ieder afzonderlijk project een individuele hiërarchische subsidiebeschikking ontstaan. Dit heeft er aan bijgedragen dat de gemeenschappelijkheid en gezamenlijkheid is verminderd. Door de 170 individuele subsidiebeschikkingen is de afhandeling onnodig gecompliceerd en individualistisch gebleken.

Daarnaast is budget toegekend aan specifieke projecten in plaats aan de programma's. Dit betekent dat de bijdrage van de provincie voor ieder afzonderlijk project is bepaald en dat deze bijdrage zou vervallen als het niet levensvatbaar bleek. Deze insteek heeft de provincie bewust gekozen aangezien er een (financiële) uitval van projecten was ingecalculeerd. Steden werden hierdoor echter extra gemotiveerd om de projecten door te zetten. Hierdoor zijn projecten tot stand gekomen die niet passen binnen het afweegkader. Daarnaast zou kwaliteit beter gewaarborgd blijven bij financiering op programmaniveau door de mogelijkheid tot aanpassing van het programma. Zo blijkt uit de respondenten: *'...Je had een startdatum anders verviel de beschikking van de provincie. Je had [bijvoorbeeld] kunnen zeggen 100 miljoen gaat naar mooi Brabant. En als je een project had dat niet paste had je kunnen zeggen dan gaan we door naar een ander project. Zoals het nu ging kon je er niet van af stappen anders zou je het budget verliezen. Daarom hadden steden zo iets van het zal misschien niet haalbaar zijn, maar we laten het niet vallen want anders is dat geld weg'* (respondent 8).

## **Deelvraag 2**

**Hoe is het traject BrabantStad Culturele hoofdstad van Europa verlopen en welke sterke en zwakke aspecten komen naar voren uit het traject?**

### **Casusbeschrijving**

Tegen het einde van het traject Samen Investeren ontstond de behoefte aan een nieuw dragend traject voor BrabantStad. Voortvloeiend uit het Samen Investeren traject kwam de ambitie binnen de stuurgroep van BrabantStad om Culturele hoofdstad van Europa te worden in het jaar 2018.

Concurrerend met steden binnen Nederland zoals Maastricht, Leeuwarden, Utrecht en Den Haag, probeerde BrabantStad door middel van een onderscheidende aanpak de keuze voor BrabantStad als Culturele hoofdstad van Europa 2018 positief te beïnvloeden.

De gedachtegang van dit nieuwe traject was dat het een unieke kans bood voor de vijf Brabantse steden om (inter)nationale aandacht te verkrijgen, voornamelijk op het gebied van cultuur. De eventuele benoeming van BrabantStad als Culturele hoofdstad in 2018 zou worden benut om de lobby richting het Rijk en de Europese Unie kracht bij te zetten op het gebied van cultuurgelden. Tevens zou het Culturele hoofdstad jaar kunnen fungeren als een opstapje naar een kwalitatief hoger cultuuraanbod binnen Brabant, om daarmee indirect heel Brabant naar een hoger plan te tillen.

Om kracht bij te zetten voor het binnenhalen van de titel, werd naast het bestaande programmbureau gevestigd in Den Bosch, een speciaal programmabureau opgericht gevestigd in Eindhoven. Dit laatste programmabureau zou zich volledig richten op de culturele programmering en inhoudelijke vormgeving van het culturele hoofdstadjaar. Dit programmabureau opereerde hoofdzakelijk autonoom met het oog op de programmering. Het politiek/bestuurlijke proces werd voornamelijk op BrabantStad niveau uitgewerkt tussen de zes partners.

Voor BrabantStad Culturele hoofdstad van Europa zou opnieuw door zowel de B5 steden als de provincie geld in een gezamenlijke pot worden gestopt om zo tot een kwalitatieve programmering te komen door middel van een budget van in totaal 100 miljoen. Hierbij zou de provincie 50 miljoen bijdragen en de 5 steden elk 10 miljoen. Aanvullend op dit bedrag stond een bijdrage van derde partijen, zoals het Brabantse bedrijfsleven, in de planning zodra de titel naar BrabantStad zou gaan.

Inmiddels is bekend dat de titel van Culturele hoofdstad van Europa niet naar BrabantStad maar naar Leeuwarden is gegaan. Deze motivering zal niet uiteengezet worden in dit onderzoek, omdat het te uitgebreid is om te verklaren. De motivering van de jury komt deels terug in de analyse van het traject, aangezien er een overlap is tussen sterke en zwakke elementen die naar voren

komen uit de interviews en het juryrapport. Omdat BrabantStad geen Culturele hoofdstad van Europa wordt in 2018 kan slechts de aanloop naar het traject worden geanalyseerd.

#### **Analyse:**

#### **Gedeeld begrip:**

##### **Gemeenschappelijke opvatting over het vraagstuk:**

De beslissing dat in Brabant, BrabantStad de meest logische keuze is om het evenement Culturele hoofdstad van Europa te laten landen, heeft ervoor gezorgd dat de B5 steden en de provincie samenwerkten voor het realiseren van dit evenement. De bestaande structuur van BrabantStad heeft ervoor gezorgd dat de partners gezamenlijk het belang van Culturele hoofdstad hebben ingezien en elkaar hebben aangevuld en versterkt. Dat de steden vervolgens Eindhoven hebben gekozen als Culturele hoofdstad in plaats van Den Bosch, omdat dit beter in het profiel paste, laat zien dat alle partners begrepen dat Eindhoven de meest logische keuze was. Zo blijkt ook uit de respondenten: *'Dus als jij vraagt zijn alle krachten benut, dan zeg ik ja op zich wel, maar er is dus gekeken wat het collectief krachtigste verhaal is' (respondent 9)*. De steden zagen dus in dat Eindhoven het krachtigste verhaal had voor de titel Culturele hoofdstad, hierdoor kon het eigenbelang opzij worden gezet.

##### **Heldere missie:**

De kracht van Culturele hoofdstad is onder andere de concreetheid en tastbaarheid van de missie geweest. Namelijk het binnenhalen van de titel Culturele hoofdstad met alle bijbehorende positieve gevolgen zoals internationale aandacht, sterkere culturele programmering en sterke lobby voor cultuurgelden. De missie was dus het binnenhalen van de titel met daarbij de titel fungerend als vliegwiel voor meer mogelijkheden. Tijdens het voortraject van Culturele hoofdstad was er een heldere missie en 'droom'. Deze heeft ervoor gezorgd dat er meer urgentiebesef is ontstaan. Zo blijkt ook uit de respondenten: *'Nou bij Culturele hoofdstad wat ik goed vond...is dat we daar een soort gezamenlijke visie hebben geformuleerd, een gezamenlijke droom. Wat zou het mooi zijn als we samen ons internationale culturele niveau kunnen verbeteren. Als de internationale wereld naar Brabant zou komen kijken enzovoorts. Dan heb je een soort visie, missie of droom geformuleerd eigenlijk' (respondent 11)*.

##### **Gemeenschappelijke waardes:**

De gemeenschappelijke waardes kunnen op twee manieren worden bekeken. Er ontstond een gemeenschappelijke waarde zodra er buiten Brabant moest worden opgetrokken. Zo trokken de zes

partners gezamenlijk op tegen directe concurrenten voor de titel en tevens gezamenlijk richting het Rijk voor het losmaken van cultuurgelden. Zodra er echter concreet werd ingegaan op de interne verdeling, was het vooral vechten voor eigenbelang van de stad: *'Uh ja het is eigenlijk altijd een combi geweest. De gezamenlijke waarde ten opzichte van boven de rivieren of de Randstad of iets dergelijks, dan weet iedereen dat je betekenis moet hebben op dat niveau. Maar tegelijkertijd een laag eronder ging iedereen toch wel voor zijn eigen belang ja'* (respondent 11). Bij dit eigenbelang speelt de gemeenteraad een belangrijke rol. De verantwoording van bestuurders aan hun electoraat zorgt ervoor dat steden worden gedwongen vanuit een eigenbelang te denken.

Daarnaast zien we ook het verschil tussen het abstracte bestuurlijke niveau en het concrete uitvoeringsniveau waar ambtenaren opereren. Ook hier wordt gesproken over een 'mismatch': *'Ik denk dat je daar ook de scheiding zag van dat er prima werd samengewerkt met elkaar, bestuurlijk, maar het gedoe ontstond rond concrete projecten, de voortgang en de afspraken daarover. Daar zag je een mismatch. Je zag ook wel eens gebeuren dat vanuit dat bovenste niveau waar redelijk harmonieus werd samengewerkt, dat van dat niveau een brandweerman moest afdalen om brandjes te blussen op dat lagere niveau, omdat daar de verhouding op scherp stond'* (respondent 7).

## **Institutioneel design**

### **Transparantie van het proces:**

Voorafgaand aan het Culturele hoofdstad jaar zijn burgers onvoldoende geïnformeerd over het proces. Lokale bedrijven en burgers zouden worden betrokken zodra de titel binnen zou zijn. Er zou een getrapte betrokkenheid plaats vinden. Opvallend is echter dat een van de kritiepunten van de Europese jury was dat burger(organisaties) onvoldoende zijn betrokken in de opbouw naar de Culturele hoofdstad, aangezien de opvatting bestaat dat burgers en in mindere mate bedrijven niet op BrabantStad niveau aanwezig zijn. Burgers en bedrijven zitten op lokaal niveau in de steden werd verondersteld. Zo is een getraptheid van BrabantStad ontstaan via de steden richting burgers en bedrijven, zo blijkt ook uit de respondenten: *'...en misschien dat het daar wel een beetje fout gegaan is, de jury koos ons niet, omdat de bedrijven en burgers veel meer betrokken waren in Leeuwarden. Dat heette daar mienskip of gemeenschap dus. En dat heb je vast al gehoord en dat zat hier eigenlijk vast, omdat die burgers en bedrijven die zijn er niet op BrabantStad niveau, maar die zitten altijd op lokaal niveau. De burgers wonen in een stad. De bedrijven zitten in een stad. Dus je kunt daar alleen via de steden bij komen'* (respondent 11). De tactische lijn die gehanteerd werd hield in dat lokale bedrijven en burgers pas zouden worden betrokken zodra de titel definitief naar BrabantStad zou komen, aangezien dit tot een hogere bereidheid (tot investeren en meewerken) zou leiden. Dat

burgers en lokale ondernemers vooraf onvoldoende geïnformeerd zijn, blijkt dus een van de redenen waarom de titel niet naar BrabantStad is gegaan.

### **Basisregels:**

De overlegstructuren in BrabantStad verband zijn zowel 'een zege als een vloek' gebleken. Enerzijds is de overlegstructuur van BrabantStad te omslachtig gebleken voor het tempo van de programmering van Culturele hoofdstad. Zo blijkt uit een van de respondenten: *'Dus in het begin probeerde je iets op een BrabantStad Dinsdag af te stemmen, maar dat bleek later alleen maar ballast, want dan moest je 3 weken van te voren iets inleveren.. dus op een gegeven moment was het meer een last dan gemak, dus was het wel prettig om er langs op te gaan'*(respondent 9). Anderzijds bood de BrabantStad Dinsdag een praktisch platform om draagvlak en afstemming te verkrijgen bij alle zes de partners. Aparte overlegstructuren zijn dus noodzakelijk gebleken om continuïteit te behouden. Tevens is het een instrument gebleken om draagvlak en afstemming te verkrijgen via de bestaande overlegstructuren. Zo stelt dezelfde respondent: *'Maar ergens verderop in het traject hebben we ook weer dankbaar gebruik kunnen maken van de BrabantStad structuur om weer eens iets te agenderen in een burgemeestersoverleg of stuurgroep overleg. Maar dan had je even behoefte aan breder draagvlak'* (respondent 9).

Daarnaast heeft de druk van deadlines, opgelegd vanuit de Europese jury, een bepaalde continuïteit afgedwongen, zo blijkt ook uit de respondenten: *'[Het goede van Culturele hoofdstad]... is dat daar hele heavy deadlines waren... dus je moest wel, je kon je niet verschuilen. Dan moet je je bidbook afhebben, dan moest je het gewoon klaar hebben. Zonder de deadlinedruk van Culturele hoofdstad hadden wij nooit die 100 miljoen bij elkaar gekregen met handtekeningen eronder en alles'* (respondent 6). Daarnaast stelt een andere respondent: *'Ja dat is het voordeel van een wedstrijd en regels die van buiten komen. Je moet je ineens met elkaar verhouden met een derde partij die het voor het zeggen heeft. Dus zeker weten heeft dat ook bijgedragen aan de kracht en de omvang en de budgetten die wel beschikbaar kwamen. Je kon er niet nog een jaar over vergaderen'* (respondent 12).

### **Exclusiviteit van het forum:**

De titel Culturele hoofdstad is zoals de naam al doet vermoeden een toewijzing aan slechts één stad. De ervaring leert echter dat in de praktijk in voorgaande jaren steden samenwerkten met de omliggende regio. De intentie om als BrabantStad als geheel Culturele hoofdstad te worden bleek regeltechnisch onmogelijk. De gezamenlijke aanpak is achter de schermen echter wel overeind gebleven met Eindhoven als formele Culturele hoofdstad. De andere steden zouden eveneens een culturele programmering krijgen. De exclusiviteit van het forum is dus dubbel. Enerzijds waren steden zoals Leeuwarden en Maastricht solitair. In BrabantStad verband is echter uitgesproken dat

de intentie bestond om met de B5 steden het Culturele hoofdstad jaar te organiseren. Op dit niveau van de vijf grootste steden van Brabant was BrabantStad uniek in zijn soort. De keuze voor BrabantStad is dan ook logisch geweest. Mede doordat steden zoals Utrecht en Den Haag solitair meer capaciteit hadden dan Brabantse steden. Een van de respondenten constateert dan ook dat het schaalniveau en de ligging van de steden maakt dat BrabantStad het meest logische forum is om het Culturele hoofdstad jaar te organiseren: *'Ja de schaal van de steden, de ligging ook. Ik denk ook dat de provincie het lastig zou hebben gevonden als een van de steden zelf was gaan lopen en was komen aankloppen van hé wij willen dat jullie ook meedoen of op z'n minst geld schuiven. Dus kan ik me voorstellen dat de provincie ook zoiets had van dit wil ik op BrabantStad niveau'* (respondent 9).

### **Betrekken van relevante actoren:**

Meer dan bij Samen Investeren is er gekozen voor een betrokkenheid van bedrijven en instellingen bij BrabantStad. Dit is vooraf bewust doordacht. Het zou echter pas concreet vorm krijgen zodra de titel daadwerkelijk naar BrabantStad zou gaan. De gedachtegang was dat de instellingen en bedrijven sneller bereid zouden zijn tot bijdragen en investeringen als BrabantStad Culturele hoofdstad zou worden.

Naast het betrekken van bedrijven en instellingen op concreet niveau, is er gekozen om multinationals die gevestigd zijn in Brabant, zoals Bavaria en Philips, te betrekken in het bestuur van de stichting die speciaal is opgericht voor Culturele hoofdstad. Daarnaast zijn ook onderwijsinstellingen zoals Avans en Fontys betrokken in dit bestuur. Zo stelt een respondent: [Directeur Bavaria] *'Nou hij is vanuit dat bedrijfsleven in dat bestuur gestapt daar zat ook een directeur in van de hoge scholen. Wij hebben toen in Culturele hoofdstad een verdrag laten opstellen door de belangrijke bedrijven van Brabant. Een stuk of honderd bedrijven die hadden ondertekend van als wij culturele hoofdstad worden, dan is dat goed voor de regio en cultuur is belangrijk'* (respondent 11). Vanuit deze context is BrabantStad vollediger dan ooit tevoren op het gebied van het betrekken van relevante actoren. Een belangrijke opmerking is echter dat lokale bedrijven en burgers pas na het binnenhalen van de titel zouden worden betrokken. Zo blijkt uit de respondenten: *'BrabantStad is helemaal eigenlijk niks voor een bedrijf of een burger, zij hebben er alleen maar van gehoord via hun werk of via de krant of omdat ze geïnteresseerd zijn in politiek of overheid. Dan weten ze er wat van, maar een bedrijf of burger haakt niet aan bij BrabantStad'* (respondent 12). Mede door deze gedachte is besloten burgers en kleine bedrijven pas te betrekken zodra de titel daadwerkelijk binnen was.

### **Toewijding**

#### **Belang en urgentie:**

Het belang en de urgentie bij de partners is duidelijk geconstateerd ten tijden van Culturele hoofdstad. De titel zou fungeren als vliegwiel voor meer cultuurgelden en kwalitatieve programmering in Brabant. Zo blijkt ook uit een van de respondenten: *'Ja, ik denk dat ze het wel als belangrijk ervaren, kijk het is niet voor niks dat je dit onderwerp kiest, omdat ze het als een mogelijkheid zagen om echt concreet te worden. Hè echt iets tastbaars, je wordt Culturele hoofdstad. En als je het hebt dan.. Kijk dat zat er ook wel een beetje onder van we moeten die titel binnenslepen en dan zien we verder wel hoe we het uitvechten. Maar het binnenslepen was het belangrijkste doel. Dat was wel bindend'* (respondent 11). Uit deze quote blijkt de behoefte aan tastbaar resultaat binnen BrabantStad. Het willen binnenslepen van de titel heeft voor een urgentiebesef gezorgd en voor toewijding bij de partners. Er wordt daarbij door de verschillende respondenten afgevraagd in hoeverre dit urgentiebesef bij de colleges en gemeenteraden ervaren werd, gezien de lastige besluitvorming in een aantal steden. Uiteindelijk is er echter in unanimitéit door alle zes de partners besloten goedkeuring aan Culturele hoofdstad gegeven. Dit wordt een van de grootste successen van Culturele hoofdstad genoemd en toont de toewijding van de zes afzonderlijke partners aan.

Opvallend is echter wel dat zodra duidelijk werd dat de titel naar Leeuwarden ging, het budget van de steden niet voor andere culturele doeleinden werd ingezet. Slechts het budget van de provincie (50 miljoen euro) bleef overeind, waar het huidige Brabant C (cultuur) fonds uit voortgekomen is.

### **Verkennen van wederzijdse voordelen:**

Het verkennen van wederzijdse voordelen heeft in praktijk nauwelijks plaatsgevonden. Dit blijkt onder andere uit de clausules die zijn ingebouwd als waarborg, zodat de steden minimaal de eigen inleg terug zouden krijgen. De verwachting was echter dat dit bedrag bij het daadwerkelijk binnenslepen van de titel dubbel en dwars terug zou komen. De steden eisten echter harde garanties zonder te vertrouwen op een goede programmering. Hierdoor bleef uiteindelijk slechts het budget van de provincie (50 miljoen euro) over om vrij te besteden. De vijf keer tien miljoen euro uit de steden zou namelijk per se moeten landen in de steden. Dit beperkte het programmabureau in haar vrijheid op het gebied van programmering. Hierdoor viel de keuze niet automatisch op de meest kwalitatieve projecten. Een van de respondenten stelt dat dit zelfs een reden is geweest voor het mislopen van de titel: *[De steden wilde minimaal hun eigen inleg terug hebben] 'Terwijl de .. organisatie zoiets had van we hebben 100 miljoen in een pot en moeten dat doen wat internationaal aanspraak maakt. En als dat niet in stad X en stad Y is dan moeten ze maar met betere ideeën komen. Dat vind ik dus echt een brug te ver gaan. Dat vind ik ook een van de redenen waarom het niet gelukt is dat die steden niet durfde die positie los te laten'* (respondent 11).

### **Gedeeld eigenaarschap:**

Het gedeeld eigenaarschap is bij de verschillende partijen geconstateerd. Wethouders waren betrokken en er was een goede opkomst van bestuurders. Wethouders hebben veel energie gebruikt om ten tijden van crisis tien miljoen vrij te spelen. Ook hier echter met de opmerking dat de toewijding voor Culturele hoofdstad vaak niet collegebreed en bij de gemeenteraad leefde, wat de positie van de wethouders lastig maakte. Zo blijkt uit de respondenten: *'De wethouders hadden er moeite mee om tien miljoen vrij te spelen in hun eigen stad in een tijd dat het met de economie helemaal niet zo goed [ging], om te investeren in cultuur zonder dat ze wisten wat ze ervoor terug kregen. Als wethouder is dat best een moeilijke positie'* (respondent 11).

Verder lag met het oog op eigenaarschap de initiatiefrol in het voorzitten en voorbereiden van sessies bij de provincie. Hierin zijn de steden vooral reactief geweest. Ondanks deze reactieve houding voelde de steden zich wel tot op zekere hoogte verantwoordelijk, zo blijkt: *'Nee iedereen was heel trouw in zijn opkomst en was heel betrokken van begin tot eind, zorgen dat alles voorbereid was. X: Dus het gedeeld eigenaarschap zat in die zin dus goed begrijp ik? Y: Nou daar kun je ook op een andere manier naar toe kijken. De provincie had namelijk al het werk verzet. En de steden hebben steeds gereageerd'* (respondent 9).

### **Wederzijdse verbondenheid:**

De wederzijdse verbondenheid tussen de partners was sterk aanwezig. Door verschillende respondenten wordt de kwaliteit van het gezamenlijk geformuleerde bidboek genoemd. Dat er door de zes partners een unanieme beslissing is genomen, toont de verbondenheid tussen de partners. Daarnaast werd bij de overleggen met betrekking tot Culturele hoofdstad meer verbondenheid gevoeld dan tijdens reguliere vakoverleggen. Zo blijkt uit een van de respondenten: *'Ja, en ik weet dat wij hele loyale partners hadden. Wij gingen samen een traject in waarbij bestuurders om de zes weken overlegden en een goede afstemming hadden. Terwijl het vakoverleg was los zand. Dan waren ze weer bij elkaar, maar dat kreeg nauwelijks vervolg'* (respondent 9). Daarnaast wordt het als uniek gezien dat er op zes verschillende plaatsen de noodzaak werd gevoeld en er een gezamenlijke beslissing is gekomen om voor Culturele hoofdstad te gaan. Zo blijkt uit twee citaten van verschillende respondenten: *'En wat ik nog steeds beschouw als een topprestatie is dat het ons gelukt is om op zes plekken een unaniem besluit te krijgen'* (respondent 9). Een tweede respondent stelt: *'Ik bedoel we kunnen er van alles over roepen, maar ik vraag me af of ze op andere plekken ook zo ver zouden zijn gegaan [voor het binnenhalen van de titel]'* (respondent 11).

Daarnaast laat het aspect van een gezamenlijke 'vijand' zien dat de verbondenheid toeneemt ten tijden van dreiging of concurrentie van buiten Brabant. Niet alleen bestuurlijk, maar ook



ambtelijk is de verbondenheid afhankelijk van persoonlijke verbondenheid. Het gevoel van BrabantStad versus de rest verbond de partners.

## **Middelen**

### **Bereidheid tot verstrekken van middelen:**

In eerste instantie wilden de steden opnieuw een verdubbeling van het budget zien dat zij zelf inbrachten. Deze verdubbeling zou onder andere door het budget van de provincie en aanvullend van derde partijen worden geleverd. Dit idee heeft echter nooit groen licht gekregen. Een clausule in de samenwerkingsovereenkomst waarin stond vastgelegd dat de stedelijke inleg minimaal terug zou vloeien naar de stad, is echter wel een goed voorbeeld van het eigenbelang van de steden. Belangrijk hierbij te vermelden is dat de betrokken stedelijke bestuurders veelal met deze opdracht (het terug laten vloeien van de middelen) vanuit de gemeenteraad op pad zijn gestuurd. Zo blijkt ook uit de respondenten: *'We hebben heidagen gehad met de bestuurders en dat was ook moeilijk soms, zeker als het over geld ging. De wethouders hadden er moeite mee om 10 miljoen vrij te spelen in hun eigen stad in een tijd dat het met de economie helemaal niet zo goed, om te investeren in cultuur zonder dat ze wisten wat ze ervoor terug kregen. Als wethouders is dat best een moeilijke positie. Dus vanuit het algemeen belang vond iedereen het een goed idee, totdat ze vanuit de raden begonnen te roepen...'* (respondent 11). Het blindelings vertrouwen op een kwalitatieve programmering waarbij budget zou worden toegekend aan de beste projecten was bij de steden dus niet direct aanwezig. Deze bereidheid was wel aanwezig bij de provincie, getuige de investering van vijftig miljoen euro die wel vrij te besteden viel.

### **Verdeling van middelen:**

Aansluitend op de vorige vraag was de verdeling van middelen tot op zekere hoogte gegarandeerd en vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst. Logischerwijs zou de daadwerkelijke titel als Culturele hoofdstad nog een verschuiving teweeg hebben kunnen brengen met het oog op de verwachte bijdragen van derden partijen. Daarnaast werd de verdeling van middelen zoals eerder naar voren kwam, sterk vanuit een eigenbelang van de steden benaderd. Deze spanning tussen eigenbelang en complementair investeren werd door de respondenten getypeerd als: *'Ik zei altijd zo ben je bereid om dat geld in het midden te leggen wat van ons allemaal is en samen te kijken wat het beste is of is er geen midden met allemaal taartpunten en iedereen zit op zijn eigen taartpunt? X: en hoe werd daarop gereageerd? Y: Ja iedereen zat wel voornamelijk op zijn eigen taartpunt. En bij Culturele hoofdstad hebben we moeten vechten om die 50 miljoen vrij te houden in het midden van de taart'* (respondent 11). Uiteindelijk is dus besloten een tussenoptie te kiezen, waarbij de steden

kozen voor een garantie van tien miljoen, waarbij het resterende budget (vijftig miljoen) van de provincie vrijelijk te besteden viel.

### **Deelvraag 3**

#### **Hoe wordt er momenteel samengewerkt in BrabantStad en hoe komen projecten van BrabantStad tot stand?**

##### **Casusbeschrijving**

Er is door de stuurgroep afgesproken om voor specifieke belangrijke thema's die spelen in de B5 steden een project aan te wijzen. De projecten krijgen vorm via de werkagenda van BrabantStad. De projecten op de werkagenda zijn: Zuidlijn, WoonConnect/Spark, Nieuwe OV-agenda, Health Deal, Natuurlijk verbinden, Arbeidsmarkt MBO en Campussen. Alle projecten hebben een onderliggend thema van belang voor BrabantStad. Onderwijs, arbeidsmarkt, ecologie, welzijn, cultuur, duurzaam wonen en connectiviteit vormen ieder de hoofdthema's van deze concrete projecten.

In BrabantStad is een budget van 700 duizend euro gevonden waar geen specifiek doel voor was. Dit is door een interne samenloop van omstandigheden vrijgegeven. Er is besloten dit budget te verdelen over de genoemde projecten. Dit budget is echter voor de lange termijn bedoeld, waardoor op een duurzame manier met het budget kan worden omgegaan. Voor het overgrote deel van de huidige projecten is het doel om kleine innovatieve ideeën die aansluiten op de thema's uit te rollen en op te schalen. Momenteel wordt de uitvoer van deze projecten gerealiseerd.

De insteek van de huidige agenda is verschillend ten aanzien van de vorige trajecten. Voor de huidige werkagenda zijn kleinschalige projecten gekozen die spelen in een individuele stad. De projecten moeten vervolgens via BrabantStad massa krijgen en opgeschaald worden. Dit is de werkagenda zoals we deze tot op heden kennen. Momenteel beginnen echter contouren zichtbaar te worden van een nieuwe stedelijke agenda. Deze agenda is echter te beperkt ontwikkeld om mee te nemen in dit onderzoek.

##### **Analyse**

##### **Gedeeld begrip:**

###### ***Gemeenschappelijke opvatting over vraagstuk:***

Op abstract niveau bestaat een gemeenschappelijke opvatting over vraagstukken. Het blijkt echter dat hoe concreter de vraagstukken worden, hoe lastiger het is de gemeenschappelijke opvatting te behouden. Het strategisch overkoepelende verhaal is voldoende breed en open om zich te conformeren aan deze visie. Zodra een concrete uitwerking van visie naar thema's en projecten wordt gepoogd, blijkt het maken van harde feitelijke afspraken vrij lastig. De individuele belangen van de steden gaan dan zwaarder wegen dan de gemeenschappelijke strategische opvatting. De concretiseringslag blijkt dan ook lastig in BrabantStad verband. Zo wordt gesteld over de

gemeenschappelijke opvatting: *'Ja, om dan met z'n zessen te zeggen dit is het hier gaan we voor. [dat gebeurt niet] en dat heeft volgens mij te maken dat we te weinig tijd steken in het goed uitdenken van plannen... en uh ja om dat dan vervolgens bij de kop te pakken en te vertalen naar wat dat betekent waar we voor staan ja, dat is nog niet zo makkelijk ook in de veelheid van initiatieven die naast BrabantStad lopen' (respondent4).*

De verschillende belangen en samenwerkingsverbanden maken het dus lastig om de gemeenschappelijkheid van abstract tot concreet te behouden.

Voor het verminderen van trage besluitvorming is besloten dat geen unanimiteit is vereist voor bepaalde vraagstukken. Een vereiste is dat minimaal drie partners deelnemen aan het project. Een afsplitsing van enkele BrabantStad partners voor een specifiek project is mogelijk. In praktijk zien we echter dat, op enkele uitzonderingen na, alle partners aansluiten bij concrete projecten. Het uitgangspunt van het overgrote deel van de respondenten is dat de gemeenschappelijkheid de kracht van BrabantStad moet vormen. Respondent 1: *'Toen is afgesproken uh dat het niet altijd voor alle zes de partners onderschreven hoefde te worden uh om als thema op die werkagenda te komen. In de praktijk zie je echter dat alle zes de partners zich hier bij aansluiten. Er wordt niet snel gezegd daar doe ik niet aan mee' (respondent 1).*

#### **Gemeenschappelijke waardes:**

De gemeenschappelijke waardes liggen vooral op geijkte terreinen als lobby en complexe vraagstukken die een stad alleen niet aan kan. Zo blijkt: *'Kijk de gezamenlijke missie zijn altijd de traditionele terreinen, kijk als je ziet dat een stad het niet alleen kan, een stad niet ophoudt bij de grens... als het Rijk geld te verdelen heeft, dat het niet alleen in de Randstad landt, maar ook hier. Daar heb je een common ground' (respondent 5).* De gemeenschappelijke waardes tussen de partners zitten dus op terreinen waar je als individuele stad te klein bent om het vraagstuk te behandelen.

Hier zien we dus het aspect van massa maken. Dit is de insteek van de huidige werkagenda en wordt veelal 'klein bier' genoemd. Projecten zijn volgens de partners onvoldoende grootschalig met impact. Er bestaat dan ook een kritische opvatting ten aanzien van de meerwaarde van deze projecten.

#### **Heldere missie:**

De huidige uitgesproken missie van BrabantStad is het worden van een top kennis- en innovatieregio Brabant. Dit blijkt in de praktijk ook de daadwerkelijke missie waar alle partners achterstaan. Deze missie is echter niet uniek voor BrabantStad. Onder andere op regionaal en nationaal niveau acteren samenwerkingsverbanden met soortgelijke missies. Zo blijkt ook uit een van de respondenten: '[Over

de missie van BrabantStad] *Ja precies deze is niet uniek, in tegendeel zelfs. In heel veel netwerken in Brabant zou je hem kunnen plakken' (respondent 4).* De abstracte missie openbaart zich voornamelijk op traditionele terreinen, zoals duurzaamheid en bereikbaarheid. Daar ontstaat binnen BrabantStad 'common ground'. Die opgaves spelen in alle steden. Juist het gezamenlijke van de steden is de meerwaarde van BrabantStad, zo blijkt onder andere uit de gemeenschappelijke waardes. De missie is echter momenteel voldoende helder geformuleerd.

## **Toewijding:**

### **Belang en urgentie:**

Er wordt door de partners wisselend gedacht over het belang en urgentie van de vraagstukken op de huidige werkagenda. Door de provincie worden de vraagstukken op de agenda als de meest urgente vraagstukken binnen Brabant gezien. Erkend wordt echter dat de concrete projecten niet de meest urgente en belangrijke projecten zijn: *'Ja en je zou ook niet te dramatisch en spastisch moeten doen als het even niet zo'n groots project is. Dan ga je weer terug naar de vaste geijkte punten. Je gaat naar het nieuwe regeerakkoord optrekken, eind van dit jaar richting overleggen met minister verkeer en waterstaat. Gezamenlijk op pad naar Noordrijn-Westfalen . Zo heb je dus steeds onderwerpen die zitten op dat lobby en positionering verhaal' (respondent 2).* Deze erkenning toont aan dat de missie om de thema's aan te pakken wel degelijk als urgent ervaren wordt, maar dat de concrete projecten dat niet zijn.

### **Verkennen wederzijdse voordelen:**

Over het verkennen van wederzijdse voordelen ontstaat een duidelijk verschil tussen abstract en concreet niveau. Op hoofdlijnen wordt er vaak instemmend meegewerkt, maar zodra het concreet wordt en daadwerkelijk harde afspraken moeten worden gemaakt, dan wordt het vaak gecompliceerd en voert het eigenbelang de boventoon. Hier komt een typerende quote naar voren die genoemd wordt door een van de respondenten: *'Samen voor ons eigen' (respondent 2).* Het is dus van belang onderwerpen te zoeken waar elke partij de meerwaarde van inziet. Daarnaast blijkt dat het 'gunnen' in het kader van geven en nemen veelvuldig plaatsvindt door middel van strategische afwegingen. Zo blijkt uit twee citaten van afzonderlijke respondenten: *'Als je kijkt naar cultuurgelden, in stad X moet een groot cultuur theater komen. gelet op de kenniswerken. Dat zou best een invulling kunnen zijn waarin je als stad Y zegt prima akkoord. Nee, dan moet er ook in ons theatertje wat gebeuren. Dus dat maakt het dubbel. Aan de ene kant met de mond belijden en aan de andere kant als je elkaar een hak kan zetten doe je dat' (respondent 2).* Daarnaast stelt respondent 4: [over het gunnen] *'Dit belijden we heel erg met elkaar. We zeggen dit heel vaak met elkaar een soort*

*geloofsbelijdenis haha, maar dan kom je op de concrete uitwerking aan en kunnen we daar ook [dan] afspraken over maken? En vaak komen we nog niet zo snel toe aan dat niveau van gesprek omdat dat gedegen uitwerking vraagt en die [gedegen uitwerking] mist' (respondent 4).*

### **Gedeeld eigenaarschap:**

Binnen de stuurgroep wordt eigenaarschap tussen de partners ervaren. Vanuit een aantal respondenten komt echter naar voren dat BrabantStad voor de steden slechts een middel is waarbij resultaten onvoldoende zichtbaar zijn. Hierdoor neemt het eigenaarschap vanuit de steden voor BrabantStad af. Zo blijkt uit citaten van twee verschillende respondenten: *'.. maar het zijn heel veel bestuurders en processen en het is heel stroperig. Dus een bestuurder wilt ook resultaten naar het einde van zijn [bestuurs]periode. Dan gaan ze ook de arena zoeken waarin ze het meeste rendement hebben, maar ik zie ook dat als de resultaten uitblijven dat het bestuurlijk arrangement weer omlaag gaat' (respondent 5).*

Naast het uitblijven van resultaten worden andere samenwerkingsverbanden genoemd als een van de redenen waarom bestuurders minder bereid zijn zorg te dragen voor het proces: *'Maar wij zien BrabantStad dus echt als een middel en voor ons wordt de echte wedstrijd toch echt via agenda X gespeeld' (respondent 6).* Beide citaten laten een reden voor de afname van het eigenaarschap bij de partners zien, namelijk het uitblijven van resultaten en het vinden van resultaten via andere wegen.

### **Wederzijdse verbondenheid:**

De wederzijdse verbondenheid is de afgelopen jaren 'een haatliefde verhouding' gebleken. Dit heeft alles te maken met de mate waarin bestuurders elkaar weten te vinden en welke politieke kleur zij uitdragen. BrabantStad is echter voor een groot deel afhankelijk van deze relatie tussen bestuurders. Zo stelt een van de respondenten: *'Dus wat ik zeg, het is een informeel samenwerkingsverband en dat staat of valt met de leukheid van de mensen. Dat klinkt heel soft, maar zodra ik jou niet mag weet ik altijd iets te vinden waarom wij iets niet samen gaan doen en andersom is het zo dat als ik jou mag wij misschien dingen gaan doen waarvan ik vooraf dacht dat we het niet eens gingen doen' (respondent 2).* Het is dus afhankelijk van hoe goed bestuurders het met elkaar kunnen vinden.

De verbondenheid tussen de partners wordt echter versterkt door het door velen geprezen effect van de ontmoeting. Op BrabantStad niveau ontmoeten zowel de bestuurders als ambtenaren elkaar regelmatig in wisselende samenstellingen. Onder andere BrabantStad Dinsdag, openhaard overleggen, vakoverleggen en diners. Hier is ook het verband te zien tussen het institutionele design, waarin de ontmoetingsvormen zijn opgesteld, en de invloed daarvan op de verbondenheid tussen de partners. De vele ontmoetingen faciliteren de verbondenheid tussen de partners.

## Institutioneel design

### Transparantie

Naar burgers toe is BrabantStad momenteel niet transparant. Er is bewust voor gekozen burgers niet te betrekken bij het proces, gebaseerd op eerder onderzoek. Naar bedrijven wel, maar slechts passief. Het bedrijfsleven van (inter)nationale schaal kan aanhaken op reeds uitgedachte inhoud of voor een sterkere lobby. De opvatting dat burgers bij de steden zitten en niet op BrabantStad niveau, uit zich in getraptheid via de steden naar burgers. Tussen de partners dient ook transparantie te bestaan. Gezien de vele samenwerkingsverbanden en individuele lobbywegen kan een ontransparante samenwerking ontstaan op BrabantStad niveau. Zodra steden individueel gaan lobbyen, waar in gezamenlijkheid afspraken over zijn gemaakt, kan een problematische relatie ontstaan.

### Basisregels:

De afstemming en ontmoeting vastgelegd in basisregels, worden door de partners als zeer prettig ervaren. Hierdoor groeit verbondenheid tussen de partners zoals eerder ook gesteld.

Bureaucratische stroperigheid ligt echter op de loer, door de vele overlegstructuren.

Dat BrabantStad een licht bestuurlijk netwerk is brengt een bepaalde vrijblijvendheid met zich mee. Dit kan zowel positief als negatief ervaren worden. Het gevaar dat we terug zien bij de huidige manier van werken is dat door het gebrek aan verankering van bepaalde afspraken en vraagstukken er door personele wisselingen afgeweken kan worden van zorgvuldig uitgedachte processen, die door voorgaande bestuurders zijn gemaakt. Het is dus een opgave om een bepaalde continuïteit in BrabantStad verband te waarborgen. Nieuwe bestuurders willen graag eigen resultaten kunnen aantonen aan het electoraat van hun stad. Het uitblijven van concrete resultaten ontstaat mede door het ontbreken van een duidelijke verankering, zo blijkt uit een van de respondenten: *'Maar dat heeft alles te maken met dat het een licht bestuurlijk netwerk is en iedereen con amore wilt samenwerken, maar het niet hoeft. Dus geen enkele GR[gemeenschappelijke regeling] of juridisch construct ligt er onder. Je stapt in omwille van een 'gentlemans agreement' of je stapt eruit, maar dan liggen je andere bestuurlijke verhoudingen niet meer zo goed.'..en het is ontzettend leuk om elkaar te ontmoeten en leuke projecten en soms gooi je eens samen geld op een hoop en probeer je zoiets als Culturele hoofdstad, maar als dat dan mislukt dan gaat ook weer een beetje de geest uit de fles en komt er weer een nieuwe club en die probeert het met nieuw elan, maar het zijn heel veel bestuurders en processen en het is heel stroperig. Dus een bestuurder wilt ook resultaten*

naar het einde van zijn periode' (respondent 5). Hieruit blijkt het ontbreken aan resultaten en de discontinuïteit in het netwerk, door het ontbreken van concrete basisregels.

#### **Exclusiviteit van het forum:**

Duidelijk wordt dat BrabantStad zowel qua vorm als qua schaalniveau uniek is binnen Brabant. Op het schaalniveau tussen de steden en de provincie, vormen alleen regionale samenwerkingsverbanden een alternatief. Deze schaal richt zich echter voornamelijk op één centrumstad en de verbondenheid naar de provincie toe is minder duidelijk. Zo blijkt ook uit een van de respondenten: *'Ja en dit [BrabantStad] is denk ik het enige forum in Brabant dat dat zo kent. We hebben ook vier regio's in Brabant, maar er is geen structureel verband in de regio's waarmee we met GS om tafel zitten'* (respondent 4). De provincie die aansluit bij de van oorsprong vijf grootste steden van Brabant is dus uniek binnen Brabant. Zoals reeds bij de variabele 'heldere missie' naar voren kwam, is weliswaar het forum qua schaalniveau uniek, maar niet qua opgave. De vraagstukken die behandeld worden binnen BrabantStad zijn dat dus echter niet. Zo is dus de samenstelling uniek, maar de opgaven die op de werkagenda staan zorgen voor een afname van de exclusiviteit van het forum BrabantStad.

#### **Betrekken relevante actoren:**

Momenteel wordt er in BrabantStad verband gekeken naar de middelgrote steden van Brabant en hun verhouding ten aanzien van BrabantStad. Deze zeven middelgrote steden (M7), zouden graag aanhaken op BrabantStad niveau. Inmiddels is duidelijk dat de M7 een aanhakende rol krijgen met betrekking tot de inhoud. Waar mogelijk kansen worden gezien voor de M7, kan worden besloten om mee te doen op de inhoud van projecten. Het actief meedenken over de inhoud van projecten door de M7 wordt vooralsnog niet getolereerd.

Daarnaast wordt door de respondenten gesteld dat het bedrijfsleven en andere instellingen niet op het niveau van BrabantStad zitten: *'Ja op het moment dat we in het BrabantStad niveau acteren, dan zal dat niet relevant zijn voor de meeste burgers en bedrijven. Maar voor bedrijven die zich ook op dat niveau bewegen, daarvoor kan het wel interessant zijn en andersom zou het voor ons ook interessant zijn om hun aangehaakt te houden'* (respondent 4). Vervolgens blijft onduidelijk in hoeverre BrabantStad momenteel actief bedrijven benaderd om mee te denken voor een nieuwe agenda.



## Middelen

### Bereidheid tot het verstrekken van middelen:

De bereidheid tot het verstrekken van middelen is wel degelijk aanwezig bij de steden. Veelal wordt hier echter een belangrijke opmerking bij geplaatst. Zo zijn steden slechts bereid te investeren zodra de provincie een garantie biedt dan wel het initiatief neemt. De provincie stelt daar tegenover dat de steden allereerst met een goed doordacht plan moeten komen alvorens de provincie garanties geeft. Dit wordt als een verhaal met twee kanten ervaren, zo blijkt uit een van de respondenten: *'Precies en zo heb je een beetje de kip en het ei. De provincie zegt niet dat ze de beurs trekt, omdat er nog geen uitgewerkt plan ligt. Steden willen geen plan maken als de provincie geen garantie geeft. Dus doen we allemaal niks. Dat mechanisme is er volgens mij aan de hand' (respondent 4).*

Momenteel bestaat de intentie tot nieuwe investeringen voor een nieuwe stedelijke agenda, een recentelijke ontwikkeling met de intentie om middelen gezamenlijk te alloceren. De bereidheid tot het verstrekken van middelen is bij de steden relatief groot, omdat het ontbreken van middelen verlamdend werkt, zo stelt een van de respondenten: *'en op het moment dat er geen vast gealloceerd budget meer is, maar je bent aan het praten van waar kunnen we budgetten op elkaar leggen of misschien vanuit een ambitie een cofinanciering doen, dan zie je gewoon dat er eindeloos gepraat wordt en niks van de kant komt' (respondent 5).*

### Verdeling van middelen:

De verdeling van middelen is volgens de partners niet bepaald een issue, gezien het relatief beperkte budget dat beschikbaar is binnen BrabantStad. Het budget van 700 duizend euro is de drijfveer voor de projecten op de werkagenda. Incidenteel wordt gevraagd een extra bijdrage te leveren voor specifieke projecten. Hier is nauwelijks discussie over. De 700 duizend euro is bewust niet in een keer verdeeld over projecten. Er is een meerjarige verdeling uitgestippeld zodat dit budget niet in een keer op gaat.

## **Deelvraag 4**

### **Hoe verhouden de huidige aanpak en projectselectie zich tot de twee trajecten uit het verleden?**

Deze deelvraag zal beknopt de verhouding tussen de drie cases uit de voorgaande deelvragen schetsen. Per variabele zal worden gekeken naar de verhouding tussen deze drie trajecten.

## **Institutioneel design**

### **Transparantie**

Tijdens Samen Investeren is het transparantieniveau het laagst van alle trajecten. Ten tijden van Culturele hoofdstad is nagedacht over de communicatie naar buiten en de openheid naar derden partijen. Daarnaast is het proces vooraf doordacht. Momenteel zien we een stagnatie van deze ontwikkeling, waarbij geen duidelijke uitnodigende houding bestaat in het netwerk.

### **Basisregels**

Samen Investeren vormt het nulpunt voor wat betreft basisregels. Dit heeft ertoe geleid dat Samen Investeren stroef verlopen is. Gedurende het proces is er veelvuldig bijgesteld en ingegrepen vanwege het ontbreken van heldere regels vooraf. Kijkend naar Culturele hoofdstad dan zien we juist dat de strikte deadlines van de Europese Jury en het bidboek er aan bijdragen dat het traject beter doordacht is op alle terreinen. Kijkend naar de huidige manier van werken ten opzichte van het verleden, dan lijkt er een lichte afname zichtbaar ten aanzien van Culturele hoofdstad. Processen zijn minder goed doordacht dan tijdens Culturele hoofdstad en deadlines lijken minder zwaar te wegen.

### **Exclusiviteit van het forum**

Het alleenrecht op het enorme investeringsbedrag heeft BrabantStad een exclusief forum gemaakt ten tijden van Samen Investeren. Op geen enkel ander forum is tot op heden zo'n groot bedrag bij elkaar gebracht in Brabant. Tijdens Culturele hoofdstad is er binnen Brabant geen ander forum geconstateerd dat een logisch alternatief biedt voor Culturele hoofdstad. Alleen via BrabantStad zou de titel naar de Brabantse steden kunnen komen. Dit maakt dat BrabantStad ook voor Culturele hoofdstad een exclusief forum is. Ten aanzien van het verleden zien we dat het forum BrabantStad niet langer exclusief is. Thema's zoals duurzaamheid komen ook in regionale en nationale samenwerkingsverbanden aan de orde. Dit zorgt voor een afname qua exclusiviteit van het forum BrabantStad. Qua samenstelling en vorm blijft BrabantStad echter uniek binnen Brabant.

### **Betrekken relevante actoren**

Bij Samen Investeren is slechts een aanhakende rol weggelegd voor derden. Het is voornamelijk een bilaterale relatie tussen twee overheidslagen gebleken. Voor Culturele hoofdstad is onder andere door middel van een stichtingsbestuur vooraf beter nagedacht over het actief betrekken van derden partijen. Momenteel zien we een afname in het betrekken van derden partij, slechts een passieve aanhakende rol voor reeds uitgedachte projecten wordt geconstateerd.

## **Toewijding**

### **Belang en urgentie**

Bij Samen Investeren heeft het gigantische investeringsbedrag voor groot belang en urgentiebesef bij de partners gezorgd. Bij Culturele hoofdstad heeft de gezamenlijke ambitie om Culturele hoofdstad te worden voor groot belang en urgentie bij de partners gezorgd. De huidige vraagstukken worden als belangrijk ervaren, maar hebben niet de unieke kenmerken van het verleden die slechts via BrabantStad te bereiken zijn. De vraagstukken spelen zich ook op andere schaalniveaus, zoals de regio, af. Dit zorgt ervoor dat het belang voor deze vraagstukken niet vanzelfsprekend gevoeld wordt op het niveau van BrabantStad.

### **Verkennen wederzijdse voordelen**

In alle drie de tijdstipmomenten wordt gezocht naar wederzijdse voordelen. Deze voordelen zijn bij Culturele hoofdstad het sterkst naar voren gekomen. Bij zowel Samen Investeren als het heden blijkt de zoektocht naar wederzijdse voordelen een stuk moeizamer te gaan.

### **Gedeeld eigenaarschap:**

Ten tijden van Samen Investeren is een individualistische relatie tussen twee bestuurslagen per project ontstaan. Gedeeld eigenaarschap is tijdens dit traject hierdoor nauwelijks geconstateerd. Tijdens Culturele hoofdstad is dit eigenaarschap echter wel geconstateerd. Alle partners hebben een bepaalde verantwoordelijkheid voor een goede afloop van het proces gedragen. Momenteel wordt het uitblijven van resultaten gezien als een ontwikkeling die bijdraagt aan de afname van het eigenaarschap bij de stedelijke partners. Mede hierdoor is het verlangen naar nieuwe dragende trajecten ontstaan voor de toekomst.

### **Wederzijdse verbondenheid**

Samen Investeren vormt het nulpunt voor de wederzijdse verbondenheid. De sterke afzonderlijke projectvoering heeft gezorgd voor het ontbreken van enige vorm van gezamenlijkheid. Voor

Culturele hoofdstad zien we echter dat de partners gezamenlijk opereerde om de titel Culturele hoofdstad naar Brabant te halen. Momenteel zien we dat de vele ontmoetingen de verbondenheid tussen de partners versterkt. Ten tijden van Culturele hoofdstad was de verbondenheid dus optimaal, echter is er geen duidelijke afname of toename van deze verbondenheid geconstateerd voor het heden. Deze twee trajecten zijn dus gelijkwaardig qua verbondenheid.

## **Gedeeld begrip**

### **Gemeenschappelijke opvatting over vraagstuk**

Tijdens Samen Investeren is een gemeenschappelijke opvatting over het vraagstuk voorafgaand aan het traject geconstateerd. Tijdens het traject is deze gemeenschappelijke opvatting echter volledig naar de achtergrond verdwenen. Voor Culturele hoofdstad is juist een sterke gemeenschappelijke opvatting over het vraagstuk gedurende het traject geconstateerd, omdat alle partijen eenzelfde ambitie hadden. Momenteel zorgt de mogelijkheid tot afsplitsing voor een risico op de vermindering van gemeenschappelijkheid tussen alle partners.

### **Gemeenschappelijke waardes**

Bij Samen Investeren is geconstateerd dat gezamenlijke waardes nauwelijks aanwezig zijn. Er zijn geen dwarsverbanden tussen projecten gelegd en geen stadoverstijgende projecten gerealiseerd. Voor Culturele hoofdstad zijn deze gemeenschappelijke waardes juist wel nadrukkelijker aanwezig. Dit komt mede door het gezamenlijke optrekken richting concurrenten. Momenteel wordt uitgesproken dat gemeenschappelijke waardes belangrijk zijn, maar in praktijk voert het eigenbelang veelal de boventoon.

### **Heldere missie**

Voor Samen Investeren is voorafgaand aan het traject geen heldere missie geconstateerd. Het ontbreken van deze heldere missie heeft er toe geleid dat er voortdurend is bijgestuurd gedurende het traject, waardoor de transparantie werd beperkt. Bij Culturele hoofdstad is deze heldere missie echter wel duidelijk aanwezig. Alle partners hebben daadwerkelijk zorg gedragen voor het binnenhalen van de titel. Momenteel bestaat er ook een sterke gedeelde missie. Alle partners erkennen het belang van de missie, maar de missie is niet langer uniek voor Brabantstad.

## **Middelen**

### **Bereidheid tot verstrekken van middelen**

Bij Samen Investeren is de bereidheid tot het verstrekken van middelen groot gebleken. De relatief eenvoudige manier om projecten te financieren is hiervoor een grote reden. De regeling heeft lastige projecten toch levensvatbaar weten te maken. Voor Culturele hoofdstad zien we dat deze bereidheid minder is, steden hebben de eigen positie niet durven loslaten. Ze hebben niet zonder voorwaarden durven investeren in de titel. Momenteel is er relatief grote bereidheid voor het opnieuw beschikbaar stellen van middelen, door het uitblijven van resultaten lijkt de behoefte groot voor nieuwe grootschalige trajecten met grootschalige investeringen.

### **Verdeling van middelen**

Voor Samen Investeren is geconstateerd dat steden een sterk eigenbelang hanteerden. Ze hebben er alles aangedaan om de eigen projecten te kunnen realiseren en hebben daarbij onvoldoende naar de regio gekeken. Bij Culturele hoofdstad zien we eenzelfde beweging, waarbij steden niet een vrij budget durven toe te kennen aan Culturele hoofdstad. Alleen de provincie heeft haar budget vrijgesteld van voorwaarden, waardoor slechts vijftig miljoen vrij te besteden is geweest. We zien dat er momenteel geen grote kwesties rondom de verdeling van middelen spelen. Alle steden dragen een evenredig bedrag bij voor de proceskosten en de provincie betaalt de medewerkers van het programmabureau.

## **Deelvraag 5**

### **Hoe verhouden de drie trajecten zich ten aanzien van de verklarende theoretische variabelen binnen dit onderzoek?**

In deze deelvraag zal een soortgelijke structuur als deelvraag 4 worden gehanteerd. Per variabele zal een vergelijking worden gemaakt tussen de theoretische variabelen die in het theoretisch kader zijn toegelicht en de drie trajecten die in dit onderzoek centraal staan. Hierdoor wordt duidelijk hoe de collaborative governance theorieën kunnen bijdragen aan een gedegen samenwerkingsproces voor toekomstige trajecten.

## **Institutioneel design**

### **Betrekken van actoren**

Voor Samen Investeren zien we dat de provincie de initiator en uitnodigende partij in het geheel is gebleken. De B5 steden zijn uitgenodigd om in BrabantStad verband actief op voorhand mee te denken over de invulling van de programmalijnen. Deze actie wordt als positief ervaren gezien vanuit de theorie, omdat de provincie zich openstelt naar de B5 steden toe om actief mee te denken op voorhand. Een gemiste kans is echter dat naast de steden, derden partijen pas voor concrete projecten zijn aangehaakt. Het Cahier van BrabantStad (2012) heeft reeds geconstateerd dat een dreigend knelpunt voor BrabantStad het zijn van een exclusieve overheidsarena is, waarbij de koppeling met het bedrijfsleven en kennisinstellingen niet vanzelfsprekend is. Deze koppeling met het bedrijfsleven en andere instellingen is dus slechts op zeer beperkte schaal gemaakt.

Voor Culturele hoofdstad, dat voortvloeide uit het Samen Investeren traject, lijkt de gedachte om de titel gezamenlijk naar Brabant te halen te hebben bijgedragen aan het besef dat voor de titel meer nodig is dan slechts twee traditionele overheidslagen. Het stichtingsbestuur met daarin kennisinstellingen en grote Brabantse bedrijven is een duidelijk voorbeeld van hoe er in BrabantStad verband uitnodigend te werk is gegaan richting 'non-governmental organisations'. Het lokale bedrijfsleven dat vooral in de steden zelf zit en niet op BrabantStad niveau, zou betrokken worden zodra de titel binnen was. Deze beweging heeft echter nooit plaats gevonden vanwege het mislopen van de titel. Ten tijden van Culturele hoofdstad lijkt BrabantStad dus sterk en doordacht te hebben gehandeld in het betrekken van andere partijen.

Zoals eerder geconstateerd laat de huidige manier van werken zien dat er minder ontvankelijkheid is naar deze 'non governmental organisations'. Vanuit een collaborative governance gedachte is de huidige uitnodigende houding naar andere partijen dus onvoldoende. Het slechts laten aanhaken op reeds uitgedachte ideeën voor geïnteresseerde partijen werkt de

gelijkwaardigheid en de allesomvattendheid in de samenwerking tegen. Eenzelfde soort stichtingsbestuur als bij Culturele hoofdstad het geval was, zou een opstap kunnen vormen naar een meer ontvankelijk BrabantStad.

### **Basisregels**

Voor Samen Investeren is zoals geconstateerd een verticale alsmede horizontale rol voor de provincie ontstaan is. Deze dubbele rol bracht spanning met zich mee en onderdrukt de gelijkwaardigheid tussen de partners. Een sterke afhankelijkheidsrelatie van stad naar provincie is ontstaan door het kiezen voor subsidiebeschikkingen als financieel construct. Deze individualistische beschikkingen heeft er aan bijgedragen dat het gedeelde begrip tussen de partners af is genomen, omdat de beschikking een sterke individualistische relatie tussen provincie en stad creëert. Het oprekken en ontbreken van harde deadlines zorgt ervoor dat concrete resultaten beperkt blijven en 'quick wins' veelal op zich hebben laten wachten tot na de bestuursperiodes. Hierdoor zijn de successen van Samen Investeren nooit gezamenlijk gevierd. Door het ontbreken van goeddoordachte basisregels is Samen Investeren dus minder succesvol verlopen.

Het bidbook en de strikte deadlines zijn juist succesfactoren die hebben bijgedragen aan een continu en doordacht traject. Een helder uitgewerkt plan voor de titel lag klaar om uitgerold te worden. De strikte deadlines voorkomen discussies over randzaken en zorgen voor voortgang in het proces. De overlegstructuren van BrabantStad zijn ontoereikend gebleken voor het tempo van de toewijzing van de titel. De BrabantStad bijeenkomsten bieden echter wel een praktisch middel om draagvlak en afstemming te bereiken. Het aparte programmabureau heeft tevens als hoeder van de continuïteit van het proces gefungeerd. Het maken van duidelijke afspraken (basisregels) vooraf, blijkt dus een solide basis te vormen voor een gezamenlijke samenwerking.

Momenteel spelen deadlines geen cruciale rol bij de projecten op de werkagenda. De kracht van gedwongen vooruitgang ten tijden van Culturele hoofdstad is hierdoor momenteel minder sterk aanwezig. Gezien het belang van continuïteit, lijkt het ontbreken van een formeel juridisch construct ervoor te zorgen dat door personele wisselingen en nieuwe bestuurders continuïteit lastig houdbaar is. Het verankeren van projecten in meerjarenplannen kan er aan bijdragen dat concrete projecten over bestuursperiodes heen kunnen worden getild waardoor meer slagvaardigheid kan worden bereikt.

### **Exclusiviteit van het forum**

Uit de analyse van zowel Samen Investeren als Culturele hoofdstad blijkt dat BrabantStad ten tijden van deze trajecten een exclusief forum was. Voor Samen Investeren was de intentie om via de grootste Brabantse steden te investeren. Hiervoor is BrabantStad het gewenste

samenwerkingsverband gebleken. Voor Culturele Hoofdstad was de opvatting dat het als nieuw verbindend traject tussen de Brabantse steden moest dienen. Ook hier is BrabantStad als samenwerkingsverband de meest logische keuze. Voor deze twee trajecten is BrabantStad dus duidelijk een exclusief forum. Binnen Brabant leek geen directe concurrentie van soortgelijk niveau te bestaan. Dit heeft ervoor gezorgd dat de zes partners een groot belang in BrabantStad hadden.

Momenteel zien we echter een ander beeld. De vraagstukken die BrabantStad momenteel behandeld zijn niet uniek voor BrabantStad. Het schaalniveau van BrabantStad kent echter nog altijd geen directe concurrent binnen Brabant, maar de vraagstukken op de agenda zijn niet langer exclusief voor BrabantStad. De opmars van regionale en nationale samenwerkingsverbanden lijkt de exclusiviteit van het forum BrabantStad te laten afnemen. Unieke dragende trajecten en vraagstukken zoals die in het verleden voor BrabantStad bestonden zijn wenselijk om de meerwaarde van BrabantStad te borgen. Unieke trajecten zouden de exclusiviteit van BrabantStad opnieuw kunnen laten toenemen.

#### **Transparantie van het proces:**

Tijdens Samen Investeren is gebleken dat het tussentijds opstellen van een afweegkader en doelstelling ervoor heeft gezorgd dat het proces onoverzichtelijk is verlopen. Door het vooraf opstellen en communiceren van gezamenlijke doelstellingen en kwaliteitseisen kan onduidelijkheid gedurende het proces worden voorkomen en kan transparantie worden bevorderd.

Het voortraject van Culturele hoofdstad is over het algemeen transparant gebleken. Het niet vooraf betrekken van burgers en lokale ondernemers bij het Culturele hoofdstad jaar is echter een van de kritiekpunten gebleken, waarom de titel niet naar BrabantStad is gegaan. Een actievere betrokkenheid van deze partijen zou hebben bijgedragen aan een transparantere besluitvorming en had wellicht de kansen op de titel vergroot.

Momenteel zorgen de vele overlegstructuren voor verwarring. Enerzijds faciliteert dit de verbondenheid tussen de partners. Anderzijds wordt het als niet transparant en bureaucratisch ervaren. Door meer openheid, duidelijkheid en structuur aan te brengen in dit geheel aan overlegstructuren zou de transparantie verbeterd kunnen worden.

## **Toewijding**

#### **Belang en urgentie:**

Voor Samen Investeren is gebleken dat het belang en de urgentie duidelijk aanwezig waren. Hierbij dient wel te worden vermeld dat het enorme investeringsbudget een van de grootste drijfveren voor de partners was om mee te doen. De vraag is dus of de partners slechts het belang en de urgentie



zagen vanwege de financiële mogelijkheden en of ze het traject net zo belangrijk hadden ervaren als zij geen verdubbeling van de eigen inleg hadden gekregen. Mocht het zo zijn dat de partners daadwerkelijk minder toegewijd waren als er geen gezamenlijk investeringbudget zou zijn geweest, dan kan er niet anders geconcludeerd worden dan dat de stedelijke partners in BrabantStad slechts toegewijd waren voor zover er financiële middelen beschikbaar waren ten tijden van Samen Investeren.

Tijdens Culturele hoofdstad waren financiële middelen juist een randvoorwaarde om de titel binnen te halen. Uit de gesprekken blijkt dat het belang veel meer was dan slechts financiën. Het doel was het verbeteren van cultuurbeleid in Brabant. De titel Culturele hoofdstad zou een 'vliegwiel effect' moeten genereren waarmee het cultuurbeleid in Brabant een impuls zou worden gegeven. Daarnaast zou de lobby richting Rijk sterker zijn met de titel Culturele hoofdstad op zak. Hieruit blijkt dat er voor dit traject daadwerkelijk meer urgentie en belang was voor de titel Culturele hoofdstad dan slechts financiële middelen.

Aansluitend op de exclusiviteit van het forum worden de huidige vraagstukken gezien als belangrijk en urgent door alle partners. De vraagstukken zijn echter niet langer uniek voor BrabantStad, waardoor BrabantStad niet vanzelfsprekend meer wordt gekozen als zijnde het belangrijkste platform voor bepaalde vraagstukken. Bestuurders zoeken samenwerkingsvormen waar de meeste resultaten kunnen worden behaald. Het is dus van belang dat bestuurders op BrabantStad niveau belangrijke vraagstukken door middel van concrete projecten met feitelijke resultaten kunnen aanpakken. De projecten op BrabantStad niveau zouden dermate urgent en belangrijk voor de steden moeten zijn dat steden hier niet omheen kunnen. Hierdoor stijgt het belang en de urgentie voor het forum BrabantStad bij de partners.

### **Verkennen wederzijdse voordelen:**

Voor Samen Investeren is inmiddels duidelijk dat het eigenbelang van de steden voorop stond. De dwarsverbanden tussen projecten waren er niet, waardoor er nauwelijks ruimte was voor gezamenlijkheid waarin wederzijdse voordelen konden ontstaan. Het vooraf kiezen voor gezamenlijke projecten en aanwijzen van dwarsverbanden tussen individuele projecten zou het verkennen van wederzijdse voordelen positief kunnen beïnvloeden.

Ogenschijnlijk lijkt het aanwijzen van Eindhoven als Culturele hoofdstad een voorbeeld van wederzijdse voordelen van de andere partners. Nader analyserend blijkt dat dit slechts een feitelijke kansberekening was, waarbij Eindhoven het beste profiel had om de titel binnen te halen. Dat steden minimaal de eigen inleg terug wilden, toont aan dat de bereidheid om andere steden meer te laten profiteren juist erg gering was. Alleen de provincie was net zoals bij Samen Investeren bereid te investeren in de overige partners. Het loslaten van dit eigenbelang en het durven investeren in ander

partners zou de wederzijdse voordelen hebben kunnen faciliteren. Mede vanwege de positie van gemeenteraden is dit niet gebeurd.

Voor de huidige manier van werken wordt op abstract niveau uitgesproken dat de partners elkaar durven laten 'profiteren' van bepaalde beslissingen, ook als dit minder voordelig voor de eigen stad is. Dit is echter het verschil tussen iets op abstract niveau uitspreken en de daadwerkelijke praktijk. In de praktijk zien we dat het eigenbelang nog altijd groot is en dat wederzijdse voordelen een zakelijke uitonderhandeling is of een strategische afweging. Er dient echter geconstateerd te worden dat ten aanzien van de trajecten in het verleden de zoektocht naar wederzijdse voordelen toeneemt, waar voorheen lang niet altijd bewust gezocht werd naar wederzijdse voordelen.

### **Gedeeld eigenaarschap**

Het traject Samen Investeren kwam zoals reeds toegelicht voort uit een initiatief van de provincie om in gezamenlijkheid te investeren. De steden hebben dankbaar gebruik gemaakt van dit initiatief. Zij droegen slechts zorg voor de eigen projecten. Door in gezamenlijkheid (complementair) te investeren wordt meer eigenaarschap van de verschillende partijen verlangd, waardoor het gedeeld eigenaarschap zou kunnen toenemen.

Het traject Culturele hoofdstad kwam voort uit een gezamenlijk initiatief en gezamenlijke ambitie. Opnieuw zien we echter dat als het gaat om de manier van samenwerken dat de voorbereiding van alle bijeenkomsten via de betreffende ondersteunende ambtenaren van de provincie verliep. De steden hadden hierin een reactieve rol. De provincie kwam met een voorstel of opzet en de steden reageerden. Genoemd dient te worden dat de steden hierin wel zorg droegen voor optimale medewerking tijdens het proces. Vanuit een gedachte dat de provincie de meeste capaciteiten bezit om zulke voorbereidingen te treffen is het logisch dat de steden deze reactieve rol hanteren. Het is echter vanuit een collaborative governance gedachte ongewenst om continu een reactionele houding aan te nemen. Het actief zorg dragen voor het proces betreft meer dan slechts reageren op voorstellen vanuit de provincie. Ondanks de faciliterende rol van de provincie hadden de steden dus actiever zorg kunnen dragen voor het binnenhalen van de titel.

Deze constatering zien we eigenlijk voor alle drie de tijdsmomenten terugkomen. Momenteel lijkt er zelfs een sterkere afname van het eigenaarschap bij de steden gaande. Zo wordt het uitblijven van tastbare resultaten en financiële slagkracht genoemd als een van de oorzaken waarom er minder eigenaarschap voor BrabantStad wordt gevoeld bij de stedelijke partners. Bezien vanuit een collaborative governance gedachte zouden de steden echter deze reactieve houding moeten omzetten in een actieve houding en zelf zorg moeten dragen voor een goede afloop van het proces. Steden zouden door actief energie te steken in de samenwerking kunnen zorgen dat concrete resultaten in samenwerking gerealiseerd kunnen worden.

## **Wederzijdse verbondenheid**

De sterke afzonderlijkheid tussen de stedelijke partners zorgt ervoor dat de verbondenheid bij Samen Investeren tussen de stedelijke partners laag was. De verbondenheid tussen de provincie en de steden was een zakelijke hiërarchische relatie van subsidiebeschikkingen. Mede door het ontbreken van dwarsverbanden of stadoverstijgende projecten, was de verbondenheid tussen de partners ten tijden van Samen Investeren laag. Door meer gezamenlijkheid en dwarsverbanden in de projecten aan te brengen zou deze verbondenheid tussen de partners kunnen toenemen.

Voor Culturele hoofdstad is zoals gezegd de verbondenheid gegroeid gedurende het proces. Ten aanzien van Samen Investeren bracht Culturele hoofdstad een gezamenlijk traject met zich mee dat zowel de steden als de provincie gedurende het traject dichtert tot elkaar heeft gebracht. Culturele hoofdstad is dus een voorbeeld van hoe een stadoverstijgend project met een gemeenschappelijke droom de wederzijdse verbondenheid kan laten toenemen. Iets dat ten tijden van Samen Investeren volledig ontbrak.

Momenteel wordt de verbondenheid niet door specifieke projecten gevoeld. De huidige uiteenlopende projecten worden niet gezien als majeure verbindende trajecten. Daarentegen wordt de ontmoeting genoemd als een van de sterkere punten van BrabantStad. De vele contactmomenten tussen bestuurders in wisselende samenstellingen, zorgen ervoor dat de verbondenheid gefaciliteerd wordt. Het is vervolgens aan de individuele bestuurders om open te staan voor ideeën van de collega's. Politieke achtergrond en voorgeschiedenis tussen bestuurders zijn factoren die meespelen in de verbondenheid tussen partners waar BrabantStad geen directe invloed op heeft. De ontmoeting is dus een element dat de verbondenheid faciliteert en dient dan ook behouden te blijven om de wederzijdse verbondenheid te garanderen.

## **Gedeeld begrip**

### **Gemeenschappelijke opvatting over vraagstukken**

Bij Samen Investeren zien we dat er voorafgaand aan het traject gezamenlijk over het belang van Samen Investeren nagedacht werd. Dit werd echter vanuit de B5 steden door een onderliggend eigenbelang gevoed. Ook de provincie had een eigenbelang als profilering van het middenbestuur, echter was de oprechte intentie er wel om in de steden van Brabant te investeren. Het gemeenschappelijk belang van het vraagstuk werd dus erkend, waarbij elke partner echter redeneerde vanuit een achterliggend eigen belang. De uitdaging bleek dus om deze gemeenschappelijke opvatting gedurende het proces te behouden. Dit is onvoldoende gelukt.

Voor Culturele hoofdstad bestond daarentegen wel een gemeenschappelijke noemer, waar alle partijen een gemeenschappelijke opvatting hadden. Namelijk het binnenhalen van de titel en het

versterken van cultuurbeleid in Brabant. Dit was iets dat alle partners gemeenschappelijk hadden en waardoor het gedeeld begrip tussen de partners toenam. Gedurende het proces is dit gedeeld begrip dan ook gegroeid. Waar aanvankelijk sceptisch werd gedaan over de titel, waren de partners uiteindelijk oprecht teleurgesteld in het mislopen van de titel. Dit toont het gemeenschappelijke beeld over Culturele hoofdstad aan, waarbij de partners uiteindelijk het mislopen van Culturele hoofdstad als een gemiste kans voelden.

Voor de huidige projecten heerst een gemeenschappelijke opvatting over vraagstukken tussen de partners. Dit wordt dan ook zo uitgesproken, echter worden de vraagstukken vanuit het perspectief van de eigen stad bekeken. Dit is niet per definitie problematisch voor het gedeelde begrip, wel zodra dit denken vanuit een eigen perspectief de overhand krijgt. Dit lijkt vooralsnog niet aan de orde. De afspraak dat een afsplitsing voor bepaalde projecten mogelijk is, kan op de lange termijn wel problematisch worden. Dit afsplitsen ondermijnt de gezamenlijkheid en gemeenschappelijkheid tussen de partners. Het is dus belangrijk samen te werken voor een gezamenlijk doel of samen op te trekken in tijden van dreiging, dit zorgt voor gedeeld begrip en verbondenheid. Het is dus voor BrabantStad van belang om te voorkomen dat afsplitsingen zich gaan voltrekken in de toekomst. Dit ondermijnt de gezamenlijkheid binnen het netwerk.

### **Gemeenschappelijke waarden**

Samen Investeren had op abstract niveau een sterke gemeenschappelijke insteek, de positie van heel Brabant versterken via de steden, waarbij de stad een centrum positie voor de regio zou zijn. Hierin bestond een sterke gemeenschappelijke waarde tussen de partijen. Tijdens de uitvoer bleek dat afspraken, zoals het betrekken van de regio, nauwelijks hebben plaats gevonden. Dit heeft tot kritiek van het provinciale bestuur geleid. Het doelbewust zoeken naar dwarsverbanden en actiever meenemen van de regio door de steden zou een opzet voor meer gemeenschappelijkheid tussen de partners kunnen vormen.

Voor het traject Culturele hoofdstad is te zien dat er een sterke gemeenschappelijkheid aanwezig was in de strijd om de titel binnen te slepen. Uitgesproken werd dat de steden in gezamenlijkheid tegen de concurrenten streden voor zowel de titel Culturele hoofdstad alsmede het losweken van cultuurgelden. Deze gemeenschappelijke drijfveer bood een kans om hechter samen te werken dan voorheen. Het lijkt dus van belang om gemeenschappelijke concurrentie te hebben, aangezien dit het gedeeld begrip tussen de partners versterkt.

Voor de huidige gemeenschappelijke waarden zien we dat er een gezamenlijke concurrent ontbreekt. Op strategisch niveau wordt gesteld dat samenwerken cruciaal is, maar op concreet niveau wordt dit met enige regelmaat genegeerd. De oorzaak van dit eigenbelang is een electoraat dat bestuurders ter verantwoording roept. Dit onderdrukt het daadwerkelijk uitdragen van

gemeenschappelijke waardes in de samenwerking. De kracht van het hebben van een gezamenlijke droom en gezamenlijke concurrentie ten tijden van Culturele hoofdstad zou de partners dichter tot elkaar brengen gedurende de trajecten. De zoektocht naar de gezamenlijke droom waarbij concurrentie van externe partijen een bijkomstigheid vormt zou een vereiste kunnen zijn om meer gedeeld begrip te creëren tussen de partners. Een gezamenlijke lobby in BrabantStad verband zou hier een uitgangspunt voor kunnen zijn. Lobbyen richting Rijk, waarbij Rijk als tegenpool fungeert. Daarbij kan het meenemen van de gemeenteraad bijdragen aan het loslaten van het eigenbelang.

### **Heldere missie**

Zoals geconstateerd was de missie ten tijde van Samen Investeren niet helder bij aanvang van het proces. Mede hierdoor is het traject ronduit stroef verlopen. Het vooraf duidelijk formuleren en uitdragen van de missie zou er aan hebben bijgedragen dat gedurende het traject projecten beter zouden hebben aangesloten op het doel. Logischerwijs zou de wens voor meer integrale projecten vanuit de provincie sterker naar voren zijn gekomen, waarbij steden meer rekening zouden hebben houden met de regio en elkaar.

Dat een heldere missie verbindt, blijkt onder andere uit het traject Culturele hoofdstad. Hier bood een externe kans zich aan, namelijk om als stad in Nederland Culturele hoofdstad van Europa te worden. Deze kans was voor alle partners duidelijk. Het binnenhalen van de titel Culturele hoofdstad als hoofddoel, om van daaruit naar een kwalitatieve culturele programmering in Brabant toe te werken. Het bidbook heeft daarbij extra bijgedragen aan het hardop uitspreken van de missie en doelstellingen. Hierdoor was voor alle partners duidelijk wat er verlangd werd van wie en wat het doel was van het traject. Dit heeft er aan bijgedragen dat dit traject als het meest verbindende traject van BrabantStad tot nu toe wordt gezien.

Momenteel is er ook een gemeenschappelijke missie, namelijk het streven naar een Brabant van top kennis- en innovatieregio. Deze missie wordt door alle partners uitgesproken en is dan ook helder. De vraag of deze missie vervolgens tot uiting komt in de concrete projecten wordt door een aantal partners in twijfel getrokken. Zowel voor Samen Investeren als de huidige manier van werken lijkt de vertaalslag van heldere missie naar concrete projecten niet geslaagd. Door actief vooraf na te denken over de missie in BrabantStad en de manier waarop deze vorm krijgt in concrete projecten, kan een onbalans tussen missie en project worden tegen gegaan en kan de gemeenschappelijkheid versterkt worden.

## Middelen

### **Bereidheid tot het verstrekken van middelen.**

Bij Samen Investeren was de bereidheid tot het verstrekken van middelen bij de partners groot. Zoals uit de analyse blijkt was Samen Investeren voor de steden een unieke kans om een veelheid aan projecten te realiseren, waarbij zij niet de volledige financiering van projecten zelf hoefden te bekostigen. Hierdoor is vanuit de steden een positief gevoel aan Samen Investeren overgehouden. De provincie heeft een negatiever beeld overgehouden, aangezien de lof en eer voor de realisatie van de projecten veelal richting de steden ging. Hierdoor is de gewenste profilering en zichtbaarheid van de provincie niet nadrukkelijk naar voren gekomen. Voorafgaand aan Samen Investeren was de bereidheid bij alle partners dus groot. Na afloop van dit traject is de bereidheid voor soortgelijke trajecten nog altijd groot bij de steden. De provincie is qua opvatting hierin genuanceerder geworden. Slechts bij goed uitgewerkte voorstellen is de provincie bereid meewerking te verlenen. Het duidelijker uitspreken van doelstellingen en ambities van de verschillende partners kan de bereidheid voor toekomstige investeringen dus laten groeien. Daarnaast kunnen betere afspraken over een financieel beheerskader verdere frustraties voorkomen.

Voor Culturele hoofdstad is een ander financieel construct gekozen. Het verlangen van het programmabureau en de provincie was om een vrij te besteden budget door de partners bij elkaar te brengen, waardoor budget kon worden toegekend aan de beste kwalitatieve projecten. Tijdens dit traject waren de steden juist terughoudend in de bereidheid tot het verlenen van middelen. Dit komt voor een groot deel door gemeenteraden en colleges die sceptisch waren over het initiatief en de vraag of de inleg terug zou worden verdiend. Uiteindelijk hebben ook de steden allemaal tien miljoen euro bijgedragen aan het traject. Hiervoor is echter wel een clause in de overeenkomst opgenomen waarin minimaal de inleg van de steden terug zou moeten vloeien naar de stad zelf. Vooraf werd veelal sceptisch gedacht dat dit geld nooit vrij zou komen bij de steden. Uiteindelijk mag het een succes worden genoemd dat in vijf colleges de bereidheid is gevonden om toch te investeren in Culturele hoofdstad. Het beeld dat hierdoor duidelijk wordt, is dat de steden een stuk sceptischer zijn als er geen direct eigenbelang voor de stad zichtbaar is. Waar bij Samen Investeren de relevantie voor de eigen stad direct duidelijk was, was dat bij Culturele hoofdstad niet. Steden zijn dus slechts bereid middelen te verstrekken als het de eigen stad direct iets oplevert en niet als deze investering een hoger belang dient dan dat van de stad zelf.

Momenteel is de bereidheid voor het verstrekken van middelen bij de steden opnieuw groot. Het uitblijven van gezamenlijke investeringen wordt zelfs genoemd als een van de redenen waarom Brabantstad momenteel kleinere projecten uitvoert. De steden leggen hier echter wel de verantwoordelijkheid bij de provincie. Zodra de provincie bereid is mee te werken, zullen de steden

zeker meedoen met een nieuw investeringsprogramma, zo wordt gesteld. De provincie is echter mede door Samen Investeren en Culturele hoofdstad sceptischer geworden in het verstrekken van middelen. Beide partijen hebben hiervoor hun redenen, maar bezien vanuit de theorie zou een soortgelijke situatie niet mogen ontstaan. De steden wachten op de provincie en de provincie verwacht van de steden een gedegen plan met investeringsvoorstellen. Dit staat op gespannen voet met hoe er in netwerkverband samengewerkt zou moeten worden volgens de collaborative governance gedachte. Mocht vanuit alle partijen voldoende bereidheid zijn voor een nieuw investeringsprogramma, dan zou er vanuit alle partijen een bedrag naar rato moeten worden ingelegd. Het is daarbij belangrijk dat er wordt gekeken naar wat voor Brabantstad van belang is, vanuit een gezamenlijke ambitie om deze concrete ideeën vervolgens tot uitvoer te brengen. Hier zouden de partners vanaf idee tot concrete uitvoer gezamenlijk aan moeten werken, waarbij partijen bereid moeten zijn om het eigenbelang los te laten en een Brabantbreed perspectief te hanteren, waar alle partners een baat bij hebben.

### **Verdeling van middelen**

Voor Samen Investeren vond financiering plaats per individueel project. Het toekennen van budget op projectniveau in plaats van op programmaniveau heeft er toe geleid dat niet vanzelfsprekend de beste projecten gefinancierd werden. Door in het vervolg gezamenlijk te kijken naar de kwaliteit van het project en afhankelijk daarvan budget toe te kennen, kunnen projecten worden gerealiseerd die van hogere kwaliteit zijn en beter de belangen van alle partners dienen, dan tijdens Samen Investeren gerealiseerd is.

Voor Culturele hoofdstad zien we eenzelfde beweging. Het niet durven vrijgeven van budget door de steden geeft aan dat zij niet bereid zijn geld op tafel te leggen zonder garanties voor de eigen stad. Ook hier zien we dat het naar een hoger plan tillen van Brabant voor de individuele steden onvoldoende zwaarwegend is om budget vrij te maken dat vrij te besteden is zonder voorwaarden. Deze houding van de steden wordt zelfs genoemd als een van de redenen waarom de titel niet naar Brabantstad ging. Met een gezamenlijk vrij te besteden werkbudget waren de mogelijkheden veel breder geweest, dan bij een budget dat slechts voor de helft vrijelijk besteedbaar is. Ook hier zien we dat het voor de steden lastig is om over het belang van de eigen stad heen te stappen en breder te kijken dan de eigen stadsgrenzen. Mochten steden in staat zijn dit eigenbelang opzij te zetten dan kunnen veel meer projecten van topniveau in Brabantstad gerealiseerd worden dan momenteel het geval is.

Momenteel wordt dan ook gesproken over een nieuw investeringsprogramma, waarbij het van belang is dat steden verder durven kijken dan de eigen stadsgrenzen. Alleen zo kunnen regio-overstijgende projecten van internationale status worden gerealiseerd in gezamenlijkheid, die voor

Brabant in totaliteit van meerwaarde kunnen zijn en niet slechts het belang van een of enkele steden dienen. Complementair investeren heeft dan ook voor de toekomst de voorkeur ter bevordering van de gezamenlijkheid en relevantie van het netwerk.

## **Relaties tussen variabelen**

Binnen deze vijfde deelvraag zal naast de verhouding tussen de drie trajecten en de theorie tevens duidelijk worden welke verbanden tussen de variabelen zijn geconstateerd, zoals vanuit de theorie wordt gesteld.

### **Institutioneel design met directe invloed op gedeeld begrip (en indirect middelen)**

Het doel en middel zijn omgedraaid bij Samen Investeren. De oorzaak hiervan ligt in het ontbreken van vooraf opgestelde doelstellingen en kwaliteitseisen. Deze basisregels die ten grondslag liggen aan de samenwerking waren onvoldoende doordacht voorafgaand aan het proces. Dit heeft indirect geleid tot een problematische verdeling van de middelen. Mede door het niet concreet uitwerken van de plannen is het gemeenschappelijk begrip en de verbondenheid tussen de partners beperkt gebleven. Nauwelijks tot geen dwarsverbanden zijn gelegd tussen de individuele projecten.

Het vooraf opstellen van duidelijke regels en kwaliteitseisen zorgt dus voor een duidelijke missie. Zo werd door het bidbook vooraf duidelijk wat de missie was van Culturele hoofdstad. Daarnaast zorgde het bidbook voor een gemeenschappelijke opvatting over het vraagstuk.

### **Institutioneel design met directe invloed op toewijding (en indirect op middelen)**

Momenteel wordt de besluitvorming binnen BrabantStad als 'stroperig' ervaren. Daarnaast wordt het uitblijven van resultaten genoemd ten gevolge van deze stroperigheid. Het uitblijven van resultaten wordt herhaaldelijk genoemd als een van de redenen waarom bestuurders minder toegewijd zijn tot BrabantStad. De veelheid aan overlegstructuren zorgt dus voor een stroperige besluitvorming en weinig concrete resultaten. Daardoor neemt onder andere het directe belang en de urgentie voor BrabantStad af. Zo hebben de basisregels dus een directe invloed op de toewijding van bestuurders richting BrabantStad. Dat BrabantStad qua schaalniveau uniek is, maar qua type vraagstuk niet, zorgt ervoor dat de exclusiviteit van het forum BrabantStad afneemt. Dat het forum niet langer exclusief is zorgt ervoor dat bestuurders van vooral de steden kunnen kiezen op welk schaalniveau zij het vraagstuk behandelen. Zowel subregio als regionaal zijn samenwerkingsverbanden actief met soortgelijke thema's. Voor sommige steden behoort zelfs het nationale schaalniveau tot de mogelijkheid om het vraagstuk te behandelen. Dit maakt de partners minder afhankelijk van BrabantStad. Door deze verminderde afhankelijkheid daalt de toewijding van



de partners binnen BrabantStad. Zo heeft de exclusiviteit van het forum directe invloed op de toewijding van de partners

Een tegengestelde beweging is echter ook zichtbaar. Zo zagen we dat door de deadlines tijdens Culturele hoofdstad een bepaalde toewijding tot het proces ontstond bij de verschillende bestuurders. Het eigenaarschap werd door de directe betrokkenen gevoeld, mede doordat het proces een intensief samenwerkingstraject was ten gevolge van de strikte deadlines. De deadlines zorgen dus voor continuïteit en dwingen resultaat af. Hierdoor stijgt de toewijding bij de partners.

Daarnaast hebben ook de vele overlegstructuren een positieve invloed op het netwerk. De verbondenheid tussen de partners is de afgelopen jaren toegenomen mede door de vele overlegstructuren in wisselende samenstellingen. De ontmoeting faciliteert de wederzijdse verbondenheid.

### **Wederzijdse beïnvloeding tussen gedeeld begrip en toewijding**

Door het ontbreken van wederzijdse verbondenheid (toewijding) bij Samen Investeren waren de gemeenschappelijke waardes (gedeeld begrip) tussen de partijen minder sterk aanwezig. Het gebrek aan dwarsverbanden tussen projecten is hier een voorbeeld van.

Momenteel ontbreekt de gezamenlijke 'droom' in de vorm van gemeenschappelijke waardes (gedeeld begrip). Daardoor daalt de wederzijdse verbondenheid tussen de partners (toewijding). Bij Culturele hoofdstad zagen we juist een tegengestelde beweging. De gemeenschappelijke droom in de vorm van het binnen halen van de titel (gemeenschappelijke waardes) liet de wederzijdse verbondenheid (toewijding) tussen de partners juist sterk toenemen.

Het eigenbelang van de steden dat regelmatig tot uiting is gekomen in de verschillende trajecten in de vorm van het ontbreken van wederzijdse voordelen (toewijding) toont aan dat er slechts beperkt gemeenschappelijke waardes (gedeeld begrip) zijn binnen de samenwerking. Zo eisten de steden minimaal de eigen inleg terug voor de hun stad. Zij durfden elkaar niet meer te laten profiteren.

### **De invloed van toewijding op middelen**

Ten tijde van Culturele hoofdstad zien we dat er een hoge mate van belang en urgentie bestond bij de partners. Ondanks het stroeve politiek/bestuurlijke proces, vonden alle zes de partijen het dermate belangrijk en urgent dat zij de benodigde middelen beschikbaar stelden. De claim dat deadlines hebben bijgedragen aan het losmaken van financiële capaciteit bij de steden, toont tevens aan dat het institutionele design indirect via de toewijding de middelen beïnvloedt.

Daarbij laat Samen Investeren overduidelijk zien dat zodra de partners toegewijd zijn aan het proces, zij bereid zijn om fors te investeren. Zo vingen zowel de provincie als de steden de klap van de economische crisis op ten behoeve van het investeringsprogramma.

#### **De invloed van gedeeld begrip op middelen**

De Gemeenschappelijke opvatting over een vraagstuk leidt tot snelle en logische verdeling van middelen. Het gedeelde begrip heeft dus een directe invloed op de verdeling van middelen in de samenwerking. Aangezien de partners een gemeenschappelijke opvatting hadden over het belang van Culturele hoofdstad, is relatief snel besloten dat vijftig miljoen van de provincie zou komen en een gelijkwaardig bedrag vanuit de steden. Bij Samen Investeren zagen we dat de partners voorafgaand aan de samenwerking een sterke gemeenschappelijke opvatting hadden over het vraagstuk, waardoor voorafgaand aan het proces relatief eenvoudig eensgezindheid over de verdeling van de middelen gekomen kon worden tussen de partners.

## **Deelvraag 6**

### **Welke toekomstige aanpak kan worden ontwikkeld om hoger op de verklarende variabelen te scoren?**

Kijkend naar de drie trajecten vanuit collaborative governance theorieën, wordt duidelijk welke elementen succesvol zijn. Naast succeselementen wordt gekeken naar leerpunten voortkomend uit zwakke elementen van de drie trajecten. Op basis daarvan zijn onderstaande handvaten ontwikkeld die BrabantStad in de toekomst als samenwerkingsverband beter kunnen laten functioneren.

#### **Een exclusiever forum**

Op haar schaalniveau is BrabantStad qua samenstelling uniek. Er bestaat qua forum geen directe concurrentie. Wel blijken de vraagstukken waarmee BrabantStad zich bezig houdt niet langer uniek voor BrabantStad. Ook regionale en nationale samenwerkingsverbanden begeven zich op deze terreinen. Dit heeft als direct gevolg dat steden in BrabantStad niet langer volledig afhankelijk zijn van BrabantStad als forum om vraagstukken te behandelen. Zij kunnen zich tot de regio wenden. Tijdens de trajecten Samen Investeren en Culturele hoofdstad bestond dit probleem niet, omdat BrabantStad uniek was. Om de relevantie van BrabantStad hoog te houden is het dus belangrijk dat de vraagstukken op de agenda dermate uniek zijn dat zij BrabantStad relevant houden. Dit draagt er mede aan bij dat BrabantStad een duidelijke meerwaarde heeft ten aanzien van andere samenwerkingsverbanden op uiteenlopende schaalniveaus. Het lobbyaspect zou een mooie uitgangsbasis kunnen vormen voor het vinden van een traject dat slechts via BrabantStad in Brabant gerealiseerd kan worden. Trajecten zoals Smart City die op de lobby agenda staan, zouden BrabantStad opnieuw uniek qua forum kunnen maken.

#### **Een breder gemeenschappelijk forum**

Door alle partijen is onderkend dat de gezamenlijkheid van de vijf grootste steden en de provincie juist de kracht van BrabantStad is. Door de mogelijkheid tot afsplitsen van partners gaat dit unieke kenmerk van BrabantStad verloren. De onderscheidende factor van BrabantStad ontstaat namelijk door de directe afstemming tussen zes colleges over bepaalde vraagstukken. Deze kracht zou verloren gaan door de keuze voor afsplitsing op specifieke projecten. Het gezamenlijke verhaal richting Rijksoverheid en Europa en de afstemming voorafgaand daaraan maken BrabantStad relevant en onderscheidend ten aanzien van andere samenwerkingsverbanden. De kracht van dit gezamenlijke aspect zou dan ook absoluut behouden moeten blijven.

Daarbij wordt duidelijk dat de afstemming naar colleges en gemeenteraden toe niet altijd vanzelfsprekend is. Het slechts vooraf ophalen van draagvlak bij gemeenteraden van de steden blijkt geen solide basis voor toewijding gedurende het proces. Het bewerkstelligen van toewijding blijkt een voortdurend proces dat in verschillende stadia van het traject dient te worden gedaan. Het is dan ook van belang dat ook gedurende het proces voortdurend commitment bij de verschillende raden opgehaald wordt.

Daarnaast zien we dat het betrekken van bedrijfsleven en instellingen met enige regelmaat wordt overgeslagen. Tijdens Culturele hoofdstad bestond een actieve betrokkenheid van deze partijen, maar voor en na dit traject zijn externe partijen passief of slechts deels betrokken bij BrabantStad. Dit is dan ook een gemiste kans om in gezamenlijkheid tot een breder perspectief te komen op het schaalniveau van BrabantStad.

### **Zichtbare resultaten**

De claim dat het binnen BrabantStad ontbreekt aan resultaten lijkt na dit onderzoek deels gegrond. Het aantal tastbare resultaten dat daadwerkelijk is gevierd blijkt beperkt. Dit betekent niet dat er geen resultaten zijn. De resultaten uit Samen Investeren zijn nooit uitbundig in gezamenlijkheid gevierd. Concrete projecten zoals bijvoorbeeld monumentale renovaties of verbeterde spoorzones zijn nooit uitbundig gevierd in BrabantStad verband. Hierdoor is de zichtbaarheid van resultaten beperkt gebleven. Communicatie naar buiten toe over deze resultaten is onvoldoende gebleven. De opvatting dat burgers niet op het niveau van BrabantStad aanwezig zijn, vormt geen argument waarom resultaten van de samenwerking niet zichtbaar mogen worden gemaakt bij burgers via bijvoorbeeld sociale media.

Na het mislopen van de titel Culturele hoofdstad is de provincie solitair verder gegaan als Brabant C(cultuur) fonds. Mede door het mislopen van de titel wordt dit gevoel van gebrek aan concreet resultaat versterkt. Het is belangrijk om de resultaten van de huidige werkagenda te benoemen en te vieren, zodat de meerwaarde en relevantie van het netwerk aantoonbaar wordt. Aangezien BrabantStad bezig is met een nieuwe stedelijke agenda, bestaat het risico dat dit proces de resultaten van de huidige agenda overschaduwde. Het is dan ook van belang dat er actief zorg wordt gedragen dat de resultaten van de huidige werkagenda, voortkomend uit de concrete projecten zoals Woonconncet/Spark, zowel in het netwerk als naar de buitenwereld duidelijk zichtbaar worden en dat toekomstige resultaten gevierd worden.

### **Gelijkwaardige financiering**

De twee trajecten uit het verleden laten zien dat eenzijdige financiering niet optimaal is. Bij Samen Investeren hebben subsidiebeschikkingen ervoor gezorgd dat de relatie tussen provincie en

gemeente weer klassiek verticaal werd. Zo zijn de rollen als geldschieter en ontvanger ontstaan. Ook zorgt het idee van een subsidierelatie ervoor dat dwarsverbanden tussen gesubsidieerde projecten niet tot stand zijn komen. De afzonderlijke afwikkeling van subsidies heeft netwerkend werken tegengewerkt.

Bij Culturele hoofdstad is geconstateerd dat gemeenten hun eigenbelang en eigen geld niet hebben durven loslaten, mede door druk vanuit de gemeenteraad. Dit heeft ervoor gezorgd dat de vijftigmiljoen van de provincie vrij te besteden was en de vijftig miljoen van steden moest terugvloeien naar de eigen stad. Het vermogen om gezamenlijk te investeren in programma's is dus nog niet sterk ontwikkeld bij gemeenten, dit is echter wel nodig. Door op programmaniveau te investeren wordt de valkuil van een aantal los-zand-projecten vermeden. Samen gelijkwaardig investeren zorgt ervoor dat partners zorg dragen voor een goede afloop van het gezamenlijke proces. Belangrijk hierbij is dat op voorhand wordt nagedacht over slimme cofinancieringsvormen.

In deze twee trajecten is duidelijk sprake geweest van gezamenlijke financiering. De financiering is echter niet zuiver volgens het principe van cofinanciering verlopen. Bij Samen Investeren zien we dat de gelijkwaardigheid tussen de verschillende partijen ontbreekt op het gebied van financiering. Aangezien de provincie de bovengeschikte partij is ten aanzien van de andere partners. Daarnaast hebben derden niet actief kunnen aanhaken voorafgaand aan de uitvoer van projecten, maar dienden zij wel een bijdrage te leveren bij de uitvoer.

Voor Culturele hoofdstad is geconstateerd dat de financiering wel op gelijkwaardige basis naar rato heeft plaatsgevonden. Culturele hoofdstad laat dus een ontwikkeling zien qua cofinanciering ten aanzien van Samen Investeren. De gelijkwaardigheid is aanwezig, maar de clausule die het terugkrijgen van de inleg moest garanderen vormt een beperking voor optimale cofinanciering. Beide trajecten zijn dan ook niet optimaal als het aankomt op financiering. Om richting slimme cofinanciering te werken zijn daarom heldere afspraken nodig waar alle partners zich in kunnen vinden. Het vooraf vastleggen van het financiële construct en het opstellen van een kwalitatief afweegkader kan de bovengenoemde knelpunten voor cofinanciering verbeteren.

### **Toename eigenaarschap**

Momenteel ontbreekt een gezamenlijke 'droom en vijand' in BrabantStad verband. Het ontbreken van deze twee verbindende elementen zorgt onder andere voor een onvoldoend gedeeld eigenaarschap binnen BrabantStad. De gezamenlijke ambitie die ontstaat met een gemeenschappelijke droom of gemeenschappelijke externe dreiging zou het eigenaarschap kunnen laten toenemen.

Daarnaast wordt het uitblijven van resultaat genoemd als reden, waarom steden vooral voor het eigenbelang kiezen. Bestuurders willen binnen hun bestuursperiode resultaten realiseren,

aangezien deze resultaten momenteel niet per definitie via BrabantStad te halen zijn bewegen bestuurders zich over de schaalniveaus waarin hun stad actief is. Dit resulteert in een afname van het eigenaarschap en toewijding in BrabantStad verband. Een nieuwe agenda met gedegen financiering kan een positieve invloed hebben op het eigenaarschap van de verschillende partijen. Door in de toekomst concrete en sterke resultaten te bereiken, groeit het eigenaarschap van de steden.

Het eigenbelang is binnen dit onderzoek veelvuldig aan de orde gekomen. Juist de boventoon van het eigenbelang belemmert het netwerkend werken. Het stedelijke eigenbelang komt uit alle drie de trajecten naar voren te komen. Dit blijkt een lastige uitdaging voor stedelijke bestuurders. Het stadoverstijgend denken wordt veelal geremd door een terughoudende gemeenteraad. Het is daarom van belang deze gemeenteraad actiever te betrekken gedurende het proces. Een alternatief zou kunnen zijn dat bestuurders door middel van mandaat daadkrachtige beslissingen namens de stad kunnen nemen. Zo kunnen de partijen het eigenbelang van de stad relativeren en het gemeenschappelijk denken bevorderen. De relatie met de toewijding is voor dit onderdeel logisch. Zodra partijen meer zorg kunnen dragen voor het proces stijgt de toewijding en daarmee het behalen van resultaten in BrabantStad verband.

### **Concrete basisregels**

Het vaststellen van concrete doelstellingen en kwaliteitseisen voorafgaand aan de samenwerking is een belangrijke uitgangsbasis voor een helder procesverloop. Dat is de voornaamste les die getrokken kan worden uit Samen Investeren. De onverenigbaarheid tussen concrete projecten en de achteraf geformuleerde doelstellingen en eisen zijn hier het resultaat van. Daarnaast bieden deadlines een positieve kans om de continuïteit van het proces te waarborgen. Zo bleek uit het traject Culturele hoofdstad. Hierbij dient echter te worden opgemerkt dat het belangrijk is om ofwel mee te bewegen met bestuursperiodes, dan wel trajecten formeel vast te leggen om meerjarige stabiliteit te waarborgen. Hierdoor kunnen resultaten 'geogst' worden binnen de bestuurlijke termijnen of meerjarig worden vastgelegd in het programma van de verschillende colleges.

Daarbij is het van belang focus aan te brengen. De veelheid aan individuele projecten bij Samen Investeren bevordert het overzicht niet. Een gemeenschappelijk strategisch verhaal met daaronder enkele krachtige projecten zorgt voor een goede beheersbaarheid en kwaliteit van projecten.

## Conclusie

De aanname dat BrabantStad in een transitiefase verkeert, lijkt na uitvoer van dit onderzoek bevestigd. Het verlangen naar nieuwe dragende trajecten binnen BrabantStad blijkt niet slechts een persoonlijke opvatting. Uit het overgrote deel van de gemeten variabelen, blijkt dat er voor de huidige manier van werken in BrabantStad een stagnatie, dan wel afname zichtbaar is ten opzichte van de twee trajecten uit het verleden. Voor enkele variabelen lijkt wel een positieve ontwikkeling zichtbaar.

Door het meten van dezelfde variabelen op de drie verschillende tijdstippen is gebleken welke traject het hoogst scoort op de verschillende variabelen. Hieruit komt naar voren dat voor het institutioneel design, de toewijding, het gedeelde begrip en de middelen het traject Culturele hoofdstad het hoogst scoort. Dit traject wordt gezien als het meest verbindende en gezamenlijke traject in BrabantStad verband. BrabantStad is echter geen Culturele hoofdstad geworden. Er is te zien dat het binnenhalen van de titel Culturele hoofdstad, binnen Brabant, exclusief voor BrabantStad was. Hierdoor zagen de partners het belang van de samenwerking en de meerwaarde van BrabantStad als schaalniveau sterker in, dan voor de huidige manier van werken. Daarnaast is dit traject meer dan slechts een middel om te investeren gebleken, zoals bij Samen Investeren wel het geval was. Dit heeft er aan bijgedragen dat de toewijding en het gedeeld begrip tussen de partners tijdens Culturele hoofdstad het hoogst scoort op de verklarende theoretische variabelen ten aanzien van de twee andere trajecten.

We zien dat bij de huidige manier van werken het institutioneel design beter op orde is dan tijdens Samen Investeren. Momenteel zien we dat de projecten op de werkagenda, ondanks hun kleine omvang, gedegen en doordacht zijn. Hierdoor vinden geen grote obstakels in het proces plaats. De projecten hebben echter geen sterk verbindend element tussen de steden, wat in het verleden wel het geval was. Daarnaast zijn de vraagstukken niet per definitie exclusief voor BrabantStad qua schaalniveau.

Het traject Samen Investeren is niet vlekkeloos verlopen en tussentijdse aanpassingen hebben het proces niet transparanter of overzichtelijker gemaakt. Het institutionele design was niet op orde. Wel kan worden geconstateerd dat de grote financiële ruimte van Samen Investeren heeft geleid tot toewijding van de partners. De toewijding was echter slechts omwille van de financiën aanwezig en zou direct komen te vervallen zodra de financiële mogelijkheden zouden opdrogen. Ten tijden van Samen Investeren is BrabantStad uniek qua omvang van de financiering. De financiering kon op geen enkel ander schaalniveau gerealiseerd worden. Naar buiten toe is Samen Investeren echter wel een krachtig frame gebleken richting partijen buiten Brabant.

De doelstelling van dit onderzoek bestaat uit het komen tot aanbevelingen voor BrabantStad over hoe zij tot nieuwe dragende trajecten kunnen komen. Na dit onderzoek wordt geconcludeerd dat een aantal aanbevelingen kunnen bijdragen aan een nieuw dragend traject voor de toekomst. Op basis van leerpunten uit de drie afzonderlijke trajecten wordt duidelijk welke elementen noodzakelijk zijn voor een succesvol traject en welke elementen een valkuil vormen. In de zesde deelvraag zijn handvaten aangereikt waarmee BrabantStad tot nieuwe dragende trajecten kan komen.

Daarnaast zijn alle theoretische verbanden die in het conceptueel model naar voren komen daadwerkelijk geconstateerd in dit onderzoek. Zo wordt in de vijfde deelvraag voor elke afzonderlijke relatie uiteengezet hoe deze is geconstateerd en welk voorbeeld dit tot uiting brengt.

Reflecterend op de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek, lijkt het theoretisch model van Ansell en Gash (2007) een solide uitgangsbasis voor een analyse van netwerken in kwalitatief onderzoek. De aanvullingen in dit onderzoek met alternatieve theorieën, bleek van toegevoegde waarde. De variabele 'middelen' die niet in het model is opgenomen, geeft dit onderzoek een extra dimensie, die voor het traject Samen Investeren tot inzichten heeft geleid. Zo blijkt de subsidieaanpak een knelpunt, omdat deze de gelijkwaardigheid en gemeenschappelijkheid in het netwerk verstoort. De oorspronkelijke variabelen uit het model van Ansell en Gash (2007) leveren ook bruikbare inzichten op over niet optimale samenwerking. Daarbij zijn de relaties tussen de variabelen duidelijk naar voren gekomen en aangetoond. Dit betekent dat het conceptuele model, gebaseerd op de theorie, ook in de praktijk tot uiting is gekomen voor alle drie de tijdsmomenten. De wederzijdse relatie tussen gedeeld begrip en toewijding is tevens bevestigd. Het 'collaboratieve proces' in het model van Ansell en Gash (2007) is een circulair proces waarbij alle variabelen met elkaar, al dan niet direct, verbonden zijn. De assumptie dat toewijding en het gedeeld begrip elkaar direct wederzijds beïnvloeden is dan ook bevestigd na uitvoer van dit onderzoek. Hieruit kan worden geconcludeerd dat voor het collaboratieve proces toewijding en gedeeld begrip elkaar beïnvloeden, zoals het model doet vermoeden aan gezien het een circulair proces is. Concrete voorbeelden zijn dan ook naar voren gekomen waaruit de wederkerige relatie tussen beide variabelen blijkt. Daarnaast is het institutioneel design van invloed gebleken op de toewijding en het gedeeld begrip. Deze relatie, zoals in het model van Ansell en Gash (2007) wordt gehanteerd, is in de praktijk aangetoond. Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat de gehanteerde variabelen uit het model van Ansell en Gash (2007) overeind blijven na uitvoer van dit onderzoek en dat de volgorde binnen het collaboratieve proces voor toewijding en gedeeld begrip geen invloed heeft op de uitkomst.

Dit onderzoek levert zoals gezegd een bijdrage aan de empirische toetsing van het model van Ansell en Gash (2007) en aan de uitbreiding van het model waartoe zij zelf uitnodigen. Zij stellen namelijk dat het een onvolledig model betreft dat uitnodigt tot empirische testen en aanvulling van



het bestaande model. De bijdrage van dit onderzoek laat zien dat de variabele 'middelen' van toegevoegde waarde is voor het model van Ansell en Gash (2007). Het collaboratieve proces, voor zover getoetst in de vorm van toewijding en gedeeld begrip, is van invloed op de middelen die beschikbaar zijn in het netwerk. Naast de outcome als afhankelijke variabele van het collaboratieve proces, zou de variabele 'middelen' ook als afhankelijke variabele kunnen worden toegevoegd aan het model. Hierdoor ontstaat een completer model. Naast de toevoeging van middelen voor een meer allesomvattend model, zijn geen fundamentele veranderingen noodzakelijk op basis van bevindingen uit dit onderzoek. Dit onderzoek heeft daarnaast tevens aangetoond dat collaborative governance theorieën inzichten geven in lichte bestuurlijke netwerken zonder sterke geïstitutionaliseerde basis.

Los van de casus leert dit onderzoek een aantal elementen over samenwerken in netwerkverband. Zo wordt het balanceren tussen de eigen organisatie en het netwerk waarin de organisatie actief is als een gecompliceerde positie ervaren. Voortgang in het netwerk kan worden geremd door de eigen organisatie. De agenda die gevoerd wordt in het netwerk kan conflicteren met de agenda van de eigen organisatie. Het schipperen tussen beide is voor de betrokken actoren dan ook een gecompliceerd proces. Een ander element dat hier op inhaakt is het belang van het meenemen van de eigen organisatie in het netwerk. Het onvoldoende meenemen van de achterban gedurende het traject kan er toe leiden dat aan het einde van het traject problemen ontstaan, omdat de eigen organisatie onvoldoende geïnformeerd en betrokken is geweest bij het traject. Hierdoor kunnen zij bijvoorbeeld weigeren mee te werken of weigeren een financiële bijdrage verlenen.

Een andere constatering voor samenwerken in netwerkverband is het belang van een aantoonbare meerwaarde van het netwerk. Het netwerk uit de casus laat zien dat de exclusiviteit van het forum van groot belang is. Het bepaalt voor het overgrote deel hoe nauw betrokken en toegewijd de partners zijn ten aanzien van het netwerk. Het ontbreken van een aantoonbare meerwaarde zorgt ervoor dat partners zich niet vanzelfsprekend conformeren met het betreffende netwerk, zeker zodra er passende alternatieven ontstaan die een alternatief netwerk bieden voor dezelfde vraagstukken. Hierdoor daalt de meerwaarde van een netwerk, waardoor het voortbestaan in twijfel kan worden getrokken.

Daarbij laat dit onderzoek het belang van een gedegen governance voorafgaand aan een traject zien. De casussen laten het succes zien van een goed doordachte governance structuur voorafgaand aan een traject, alsmede de problemen die ontstaat zodra de governance onvoldoende is doordacht voorafgaand aan een traject. Dit kan tevens indirect de bereidheid tot investeringen in een netwerk beïnvloeden.

Als laatste is geconstateerd dat het hebben van een gezamenlijke ambitie of doelstelling partijen in een netwerk verbindt. Onderlinge concurrentie en spanning kan worden tegengegaan

door het hebben van een gemeenschappelijke ambitie en bedreiging van buitenaf. Hierdoor kan een 'wij versus de rest' frame ontstaan dat de actoren in het netwerk sterker verbindt en samenwerking kan bevorderen.

## **Discussie**

Na uitvoer van dit onderzoek wordt duidelijk dat het uitblijven van resultaten binnen het samenwerkingsverband een belangrijke verklaring is waarom BrabantStad niet langer bij bestuurders als exclusief en meest belangrijke samenwerkingsverband wordt ervaren. Kijkend naar het model van Ansell en Gash (2007), in het bijzonder het collaboratieve proces, dan zien we dat tussentijdse resultaten een van de variabelen uit het collaboratieve proces vormt. Na uitvoer van dit onderzoek kan dus worden afgevraagd of een completere analyse mogelijk was geweest als deze variabele binnen dit onderzoek was meegenomen. Het uitblijven van resultaten, wat resulteerde in een sterker eigenbelang, bleek van invloed op de toewijding bij de verschillende partners in het netwerk. Deze variabele zou dan ook in toekomstig onderzoek van toegevoegde waarde kunnen zijn.

Daarnaast is geconstateerd dat BrabantStad zich bevindt in een context van verschillende samenwerkingsverbanden op verschillende schaalniveaus. Deze niveaus bevatten enige mate van overlap. Voor toekomst onderzoek zou het zinvol kunnen zijn te kijken naar multi-level governance theorieën om duidelijk te krijgen hoe deze samenwerkingsverbanden zich tot elkaar zouden moeten verhouden.

## **Aanbeveling**

De handvaten gegeven in de zesde deelvraag van dit onderzoek, vormen de basis voor aanbevelingen in dit onderzoek. De aanpak voor de toekomst die hoger zou moeten scoren op de verklarende variabelen is in deze zesde deelvraag uitgewerkt. Dit dient ter aanbeveling voor BrabantStad. Door de handvaten daadwerkelijk te realiseren in BrabantStad verband kan hoger op de variabelen worden gescoord en kan BrabantStad opnieuw tot dragende trajecten komen. De deelvraag is ook van belang voor het totaalbeeld aan aanbevelingen binnen dit onderzoek.

Het meenemen van de gehele organisatie bij het proces dat zich afspeelt in het netwerk is van belang gebleken. Er is dan ook een belangrijke rol weggelegd voor de direct betrokken actoren vanuit de steden en provincie. Deze personen fungeren als boundary spanners. Zij vormen de brug tussen de eigen organisatie en het netwerk. De vertaling van de visie en koers die het netwerk voert naar de eigen organisatie is van cruciaal belang om van de eigen organisatie volledige medewerking te krijgen en wellicht voor het verlenen van financiële bijdrage. Het succes van deze vertaling ligt dus in handen van de boundary spanners. De bewustwording van hun rol als boundary spanner kan voor

direct betrokken actoren zoals ACB-leden en het programmabureau BrabantStad een meerwaarde zijn om het succes van het netwerk positief te beïnvloeden. Door de achterban van de eigen organisatie gedurende een traject voortdurend op de hoogte te houden en input te laten leveren, kan aan het eind van het traject eenvoudiger goedkeuring van de eigen organisatie voor een beslissing in het netwerk worden verkregen. Zo zouden gemeenteraden bijvoorbeeld makkelijker instemmen voor het vrijmaken van budget tijdens Culturele hoofdstad als zij beter betrokken waren geweest gedurende het proces.

Het lobbytraject van BrabantStad kan als verbindend element tussen de partners functioneren. Het lobbyaspect kan faciliteren in het zoeken naar een nieuw dragend traject. Lobby vormt een overkoepelend geheel over de steden. Een gezamenlijke lobby kan een goede uitgangsbasis vormen voor gezamenlijk optreden. Een gezamenlijke lobby kan meer slagkracht en massa realiseren richting het Rijk en Europa. Een individuele stad heeft minder impact dan de vijf grootste steden van Brabant gezamenlijk. Deze aantoonbare meerwaarde is momenteel onderbelicht binnen BrabantStad. In de zoektocht naar nieuwe dragende trajecten zou het lobbyaspect een uitgangsbasis kunnen vormen.

Daarnaast kan slimme cofinanciering een aantal knelpunten die naar voren zijn gekomen uit de verschillende trajecten verbeteren. Zo kan worden benoemd waar financiering aan ten goede moet komen. Als steden een budget krijgen waarvan minstens 30% naar de regio dient te vloeien, kan een meer inclusieve aanpak worden gerealiseerd. Daarnaast vereist cofinanciering een bijdrage van (vrijwel) alle participerende partijen. Hierdoor voelen partijen zich sterker genoodzaakt om mee te doen en actief zorg te dragen voor een goede afloop van het proces, aangezien zij verantwoording dienen af te leggen voor het financiële belang dat de stad er in steekt. Cofinanciering is daarnaast een veelgebruikte constructie bij intensieve samenwerking tussen partijen. Naast de financiële middelen kan ook in gezamenlijkheid kennis, informatie en andere middelen worden benut die een individuele actor alleen niet bezit. Het eigenaarschap zou dus kunnen toenemen door middel van cofinanciering. Daarnaast kan door de gezamenlijke investering het gevoel van 'pinautomaat' voorkomen worden, zodra alle partners naar rato bijdragen aan een gezamenlijk project of programma. Criteria kunnen worden opgesteld voor de financiering door de verschillende partners om een waarborg in te bouwen, zodat toekomstige spanningen kunnen worden voorkomen.

## Literatuur

Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>

BrabantStad, (2012). Strategische agenda BrabantStad 2012-2020

Geraadpleegd op:

<https://www.helmond.nl/BIS/2011/Notities%20en%20kaarten/Commissies/CN%20Contouren%20Strategische%20agenda%20BrabantStad.pdf>

Dengate, J., Hardy, M., Twyford, V. & Waters, S. (2012). The Power of 'Co': The Smart Leaders' Guide to Collaborative Governance Geraadpleegd op: <http://www.twyfords.com.au/our-products/publications/the-power-of-co-download>

Edelenbos, J., & Klijn, E. H. (2006). "Managing Stakeholder Involvement in Decision Making: A Comparative Analysis of Six Interactive Processes in the Netherlands." *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (3): 417–446. doi:10.1093/jopart/mui049

Emerson, K. Nabatchi, T. & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>

Hendriks F., Drosterij, G. (2011). Goed bestuur in de stad: wat staat op het spel? *Bestuurskunde*, 19(4), 6-17.

Huxham, C., Vangen, S. & Eden, C. (2000). The challenge of collaborative governance. *Public Management an International Journal of Research and Theory*, 2(3), 337-358.

Huxham, C. & Vangen, S. (2005). *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. New York: Routledge.

Johnson, T.(2016). Cooperation, co-optation, competition, conflict: international bureaucracies and non-governmental organizations in an interdependent world, *Review of International Political Economy*, 23:5, 737-767, DOI: 10.1080/09692290.2016.1217902

Kickert, W. J. M., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (Eds.). (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. London: Sage.

Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2012). Governance network theory: past, present and future, *Policy and Politics*, vol 40 (4): 187-206

Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2015). *Governance networks in the public sector*. Routledge.

Klijn, E.H. Steijn, B en Edelenbos, J. (2010). Trust in Governance Networks: *Its Impacts on Outcomes*.  
DOI: <https://doi.org/10.1177/0095399710362716>

Klijn, E.H. in chapter 20 Edelenbos, J., & van Meerkerk, I. F. (2016). Critical reflections on interactive governance. Participation and self-organization in public governance.

Korsten, F. A. (2011). Werken aan een vitale stad of regio *Het vitaliseren van een stad of regio door te verbinden, conceptualiseren en inspireren in het perspectief van de langere termijn*.

Geraadpleegd op:

<http://www.arnokorsten.nl/PDF/Veranderen/Het%20vitaliseren%20van%20een%20stad%20of%20regio.pdf>

Lasker, R.D., Weiss, E.S. & Miller, R.(2001). "Partnership Synergy: A Practical Framework for Studying and Strengthening the Collaborative Practice and Research." *Journal of Urban Health* (in press).

Lo, C. (2017). Between Government and Governance: Opening the black box of the transformation thesis, *International Journal of Public Administration*, DOI:10.1080/01900692.2017.1295261

Margerum, R.D. & Robinson, C.J. (2016). The challenges of collaboration in environmental governance: *barriers and responses* DOI 10.4337/9781785360411

Milward, B. & Provan, K. (2006). A Manager's guide to choosing and using collaborative networks.  
Geraadpleegd op: [http://www.srpc.ca/ess2016/summit/Reference\\_9-Milner.pdf](http://www.srpc.ca/ess2016/summit/Reference_9-Milner.pdf)

Mischen, P.A. (2015) Collaborative Network Capacity, *Public Management Review*, 17:3, 380-403,  
DOI: 10.1080/14719037.2013.822527

O'Toole, L. (1997). Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review* 57(1): 45–52.

Purdy, J. M. (2012). A framework for assessing power in collaborative governance processes. *Public administration review* 72 (5): 409-417

Provan, K. & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *J Public Adm Res Theory* 2008; 18 (2): 229-252. doi: 10.1093/jopart/mum015

Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance, Policy networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press: Buckingham/Philadelphia.

Scott, W.R., & Meyer, J. W. (1991). Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence. In " *New Institutionalism in Organizational Analysis* Chicago : University of Chicago Press .

S.E.R. Brabant .(2012). #Brabant; Briefadvies Versterkt Stedelijk Netwerk BrabantStad

Geraadpleegd op:

<https://www.brabantkennis.nl/uploads/publication/file/58c0332237784.pdf>

S.E.R. (2017). Regionaal samenwerken; leren van praktijken.

Geraadpleegd op: <https://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2017/regionaal-samenwerken.aspx>

Sørensen, E. & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87: 234–258. doi:10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x

Teisman, G.R. (2017). *Maak Verschil in de Regio; Bestuurskracht door wederzijds meerwaarde creëren in ketens en netwerken*

Telos. (2011). Focus op vernieuwing *Een reflectie vanuit de wetenschap op 'Vertrouwen in Brabant'*

Telos. (z.j.). *Een handreiking, duurzaam platteland in Brabant*.

Thomson, A. & Perry, J.L. (2006). *Collaboration Processes: Inside the Black Box*

doi: 10.1111/j.1540-6210.2006.00663.x

Twyfords. (2012). *The Power of Co: The Smart Leader's Guide to Collaborative Governance*.  
Twyfords, Wollongong, Australia.

Van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: uitgeverij  
Coutinho.

Weening, H., J. van der Heijden, M. Hertogh, F. Hobma & Bult-Spiering, M.(2005). *Nieuwe vormen  
van samenwerken in wonen, zorg en dienstverlening*, Delft: Eburon.

Williams, P. (2002). The Competent Boundary Spanner. *Public Administration*, 80(1), 103–124.  
doi:10.1111/1467-9299.00296