

top

Economische
toplocatie van
Nederland

STAP OVER JE EIGEN GRENS

RAPPORTAGE PROEFTUIN REGIO ZWOLLE

MAART 2017

REGIO
ZWOLLE



Voorwoord

Regio Zwolle, onze stap vooruit

Inleiding

- a. De uitdaging van Maak Verschil
- b. Vraagstelling in de Proeftuin
- c. Opzet van de Proeftuin

1. Regio Zwolle nu

- a. De omvang
- b. De governance
- c. De waarden
- d. De lopende agenda's | programma's

2. Opbrengsten van de proeftuin (inclusief aanbevelingen)

- a. Ambitie en urgentie
- b. Governance
- c. De mens in de regio
- d. Responsiviteit en middelen
- e. De inbreng van de wetenschappers

3. De actielijst



We zijn trots op onze brede samenwerking tussen overheden, ondernemers en onderzoeks- en onderwijsinstellingen en wat de Regio Zwolle daarmee bereikt. We zagen kansen in het proeftuinproject. Kans om deel te nemen aan het debat over het openbaar bestuur in de actieve vorm van een proeftuin. Kans om onze eigen samenwerking te verbeteren. Kansen om onze ervaringen te delen met anderen. Niet in de laatste plaats met de ministeries waarmee wij samenwerken bij onze vraagstukken.

De vraag luidde: “Laat Nederland economische groei liggen, omdat de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur niet optimaal georganiseerd is?” Die vraag vatten we op als een uitdaging voor onze regio. Want daarmee leggen we niet alleen de effectiviteit van de regio zelf langs de lat, maar ook de agenda met aanbevelingen die in het rapport Maak Verschil is opgenomen. Helpen de aanbevelingen bij het verbeteren van onze werkwijze? Dat was een relevante vraag. Met de proeftuinen konden we de aanbevelingen in onze eigen praktijk toetsen. De Regio Zwolle - en de provincie als onderdeel van de samenwerking - hebben daar graag aan bijgedragen.

We zijn in het proeftuintraject tot interessante inzichten gekomen over ons eigen functioneren. Daarover zijn in deze rapportage aanbevelingen opgenomen. Daarnaast hebben we wensen voor verbeteringen aan Rijkszijde. We zullen met het Rijk het gesprek daarover graag aangaan. Intussen zijn we vast begonnen met het toepassen van een aantal aanbevelingen. Zo zijn we aan de slag met het bundelen, actualiseren en onderbouwen van onze inhoudelijke agenda's met hulp van het onderzoek Kracht van Oost-Nederland.

De initiatiefnemers proeftuintraject Regio Zwolle

Henk Jan Meijer,
Voorzitter Regio Zwolle

Ank Bijleveld-Schouten,
Commissaris van de Koning
in de provincie Overijssel

De Regio Zwolle next level bouwt haar samenwerking verder uit op het succesvolle fundament van de flexibele en lichte samenwerking van de vier O's¹. De cultuur van vertrouwen en gunnen wordt verstevigd door de vernieuwing in volledige transparantie en gelijkwaardigheid te realiseren.

Op dit fundament wordt een ambitieus bouwwerk opgericht dat bestaat uit inhoud, proces en randvoorwaarden.

De **inhoudelijke agenda** is integraal en verbindend en bevat de koers voor de toekomst. Op grond van actuele inzichten wordt een dynamische investeringsagenda opgesteld met concrete opgaven. De dynamiek van het aanbrengen van nieuwe opgaven en het afvoeren van oude wordt van een systematiek voorzien. Deze opgaven worden uitgewerkt en uitgevoerd door belanghebbende deelnemers, zogenaamde *coalitions of the willing*. Elke deelnemer aan een opgave krijgt inbreng op het resultaat en heeft de verplichting middelen te leveren in de vorm van geld en/of capaciteit. Met deze aanpak wordt elegant ingespeeld op het vraagstuk van multi-level opereren, dat noodzakelijk is in een complexer wordende wereld, die snel verandert. Bij vertrouwen en 'willing' past geen vrijblijvendheid. Er wordt in onze regio vanuit gegaan dat de deelnemende partijen die een belang hebben bij een initiatief, die ervan profiteren, daar dan ook aan bijdragen.

Tijdens dit proces worden processtappen zorgvuldig genomen. Op grond van een gedeelde verantwoordelijkheid voor de aanpak van vraagstukken in de regio worden belangen gewisseld en in openheid besproken en afgewogen. Ook wordt een proces afgesproken over het aanspreken van deelnemers die niet of niet tijdig leveren.

Nieuwe vormen van betrokkenheid geven een nieuw en steviger fundament aan de samenwerking dan verzwarende van de besluitvormingsstructuur sec. Het gaat hier om betrokkenheid van partijen die op dit moment de Regio Zwolle als 'ver-van-mijn-bed' ervaren: leden van gemeenteraden en provinciale staten, individuele ondernemers, medewerkers van betrokken organisaties en ook burgers. Ook al is geen sprake van uitbreiding van formele besluitvorming, deze betrokkenheid vergroot wel de (maatschappelijke en democratische) legitimiteit van de regio.

Geïnvesteed wordt in mensen in de samenwerking. Regionale competenties worden op verschillende manieren ontwikkeld en versterkt. Dit draagt ook bij aan regionaal leiderschap en het nemen van initiatieven. Om responsief te zijn en snel te kunnen inspelen op nieuwe vraagstukken die zich aandienen, wordt niet alleen een **reservoir van flexibel inzetbare capaciteit** georganiseerd. Er wordt ook een model uitgewerkt van financiële arrangementen waarbij geldstromen snel, gebundeld en ontschot worden ingezet op concreet uitgewerkte projecten die de vraagstukken oplossen.. Verantwoording van uitgaven gebeurt achteraf, om de snelheid van handelen te garanderen.

Om deze stap te maken zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd:

1. Breng het ambitieniveau van de regio naar een volgende stap.
2. Wakker het urgentiebesef aan door het gesprek te voeren over de positie van de regio.
3. Stel één verbindende, uitdagende en integrale agenda op en zorg ervoor dat partijen zich hieraan verbinden. Gebruik hierbij de resultaten van het onderzoek Kracht van Oost-NL.
4. Stel op basis van deze agenda een concrete, dynamische uitvoeringsagenda (werkplan) op.

5. Maak (in landsdelig verband) de verbinding van de agenda met nationale agenda's, zoals bijvoorbeeld de MIRT-gebiedsagenda.
6. Handhaaf de lichte structuur en ondersteun deze met een flankerende, ambitieversterkende werkwijze
7. Borg de instituten die binnen het ecosysteem van de regio opereren door een structurele financiële bijdrage.
8. Versterk opgavegericht werken middels wisselende 'coalitions of the willing'. De vrijheid om deel te nemen en inbreng te hebben wordt gekoppeld aan het commitment om middelen (capaciteit en/of geld) te leveren.
9. Ontwikkel een zorgvuldige procesaanpak en pas deze toe.
10. Vraag het Rijk zorg te dragen voor ruimte voor verschillen binnen en tussen regio's.
11. Vraag het rijk om meer dan nu zorg te dragen voor meer adaptiviteit en samenhang bij het vormen van (congruente) regionale samenwerkingsverbanden met specifieke opgaven
12. Bevorder de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers, ondernemers, burgers en medewerkers. Gebruik daarvoor formele (bijvoorbeeld een jaarlijkse passage in de voorjaarsnota) en informele (bijvoorbeeld een bijeenkomst over een regionaal thema in een lokale setting) middelen. Benut de suggesties uit de proeftuin (zie p. 19).
13. Versterk de regionale competenties en het regionale leiderschap door de leergang, intervisie en coaching.
14. Versterk de cultuur van gunnen door transparantie en gelijkwaardigheid in de samenwerking te praktiseren en te waarderen.
15. Versterk de responsiviteit van de samenwerking door het organiseren van een ontschot investeringsbudget waarin alle betrokken overheden op intekenen gerelateerd aan hun eigen doelen.

16. Borg de middelen voor instituties in de regio door een structureel budget op basis van een bedrag per inwoner
17. Verhoog de slagkracht van de samenwerking door op gezette momenten flexibele capaciteit vanuit de partners in te kunnen zetten
18. Bouw de ingeslagen weg rond netwerkvorming en public affairs in gezamenlijkheid uit.

¹ Vier O's zijn: Overheden, Ondernemers, Onderwijs/onderzoek en maatschappelijke Organisaties.

a. De uitdaging van Maak verschil

De Regio Zwolle presteert economisch bijzonder goed. De laatste decennia staat zij steevast in de top genoteerd. De samenwerking in de regio heeft zich de afgelopen jaren goed ontwikkeld. Alom heerst tevredenheid over de manier van samenwerken van publieke en private partners en over de lichte structuur waarbinnen dit gebeurt. Toch is er ook de vraag of het nog beter kan. Is de samenwerking in de regio wel slagvaardig genoeg? De regio heeft een lichte netwerkstructuur en dat geeft de mogelijkheid om op maat tot allianties te komen. In de programmaonderdelen wordt goed en gemotiveerd samengewerkt. We zien soms echter ook dat gemaakte afspraken niet altijd of niet door iedereen of niet tijdig worden nagekomen. Dan wordt bijvoorbeeld prioriteit gegeven aan inzet binnen de eigen organisatie. Ook worden lastige verdelingsvraagstukken, bijvoorbeeld bij bedrijventerreinen, uit de weg gegaan.

In het rapport 'Maak Verschil'² herkennen wij³ veel. Toen het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) startte met proeftuinen naar aanleiding van publicatie van het rapport, heeft de Regio Zwolle zich dan ook met graagte gemeld. Niet alleen om te tonen wat goed gaat, maar vooral om te leren wat beter kan.

Elke proeftuin kent een eigen vraagstelling. De hoofdvraag van de proeftuin Regio Zwolle luidt:

Hoe kan de regio haar lichte en flexibele vorm van samenwerking behouden en tegelijkertijd meer slagkracht (bestuurlijk, financieel, organisatorisch) creëren?

Deze vraagstelling geeft het dilemma van de regio goed weer. We zijn tevreden over de lichte structuur, maar hebben twijfels over de slagkracht

van de samenwerking. Daarin zoeken we naar een balans. Deze rapportage doet verslag van die zoektocht en van de oplossingen en inzichten die tijdens het traject van de proeftuin zijn geboden.

Leeswijzer

Na een nadere duiding van de vraagstellingen en korte schets van de opzet van de proeftuin, volgen de opbrengsten in twee blokken:

1. Een schets van de Regio Zwolle anno nu.
2. De uitkomsten en inzichten van de proeftuin.

b. De vraagstelling in de proeftuin

De centrale vraag van de proeftuin Regio Zwolle hebben we van onderliggende vragen voorzien volgens drie thema's: governance, de mens in het openbaar bestuur en financiering. Zie het tekstblok voor de onderliggende vragen per thema.

Deelvragen proeftuin Regio Zwolle

Governance

1. Wat is een toekomstbestendige inrichting van de governance voor deze regio?
2. Hoe ligt het vraagstuk van de legitimiteit? Dit betreft zowel de maatschappelijke als democratische legitimiteit.
 - a. De maatschappelijke legitimiteit gaat over de verbinding met de samenleving, het serieus nemen van initiatieven en om draagvlak bij belanghebbenden.
 - b. Bij de democratische legitimiteit gaat het hier specifiek over de positie van de gemeenteraden en de staten.
3. Hoe maak je afspraken afdwingbaar voor partners, bijvoorbeeld in het geval dat die zijn voorbereid door het bedrijfsleven?
4. Voor alle partijen en zo ook voor de centrumgemeente in de regio is

sprake van een zoektocht naar de juiste positionering en handelwijze in de regio. Welke rol moeten zij spelen om zoveel mogelijk kansen op economisch gebied voor de regio te verzilveren?

De mens in het openbaar bestuur

1. Hoe is comfort te bieden aan gemeentelijke bestuurders en ambtenaren die de spagaat ervaren tussen hun lokale verantwoordelijkheid en besluiten in de regio en die provinciale bestuurders en ambtenaren ervaren op provinciaal versus regionaal niveau?
2. Hoe kan de betrokkenheid en participatie van ambtenaren van individuele overheden vergroot worden?

Financiering

1. Hoe kunnen geldstromen (EU, rijk, provincie) worden ontschot en efficiënt op regionaal niveau worden georganiseerd?
2. Kan je het financiële systeem daarop aan passen? Zijn bijvoorbeeld belastinggebieden adaptiever te maken?
3. Hoe ga je om met het verschijnsel dat per beleidsonderwerp het begrip "regio" een andere betekenis en scope kan hebben? Hoe maak je dan afspraken over de inhoudelijke opgave?
4. Hoe zorg je er voor dat de bekostiging en financiering van de inhoudelijke opgaven geregeld is en daarnaast ook de kosten van coördinatie, afstemming, voorbereiding, verbinding en dergelijke structureel gedekt zijn? E.e.a. met behoud van het flexibel en adaptief vermogen van de regionale organisatie.

c. De opzet van de proeftuin

De proeftuin Regio Zwolle is opgezet op de voor de regio kenmerkende manier: door deelname van alle bij de vraagstelling betrokken partijen. In de korte tijd van de proeftuin zijn daarom drie Ronde Tafels georganiseerd. De eerste betrof de Human Capital agenda en was bedoeld om de samenwerking in lopende praktijk te toetsen. Tijdens de tweede ronde tafel lag de vraag voor in hoeverre de ontwikkeling van de regionale economie gebaat zou zijn met een explicietere ruimtelijke agenda. De gedeelde ervaringen en inzichten van deze beide tafels zijn vervolgens gebruikt bij de derde ronde tafel die ging over de effectiviteit van de regionale samenwerking.

Tafel 1: De Human Capital agenda

Om de regionale arbeidsmarkt van goed gekwalificeerde vakmensen en professionals te kunnen blijven voorzien is een goede match tussen vraag en aanbod essentieel. Zowel het opleiden van jongeren als het bijscholen van vakmensen en professionals horen hiertoe.

Uitgangspunt was om bestaande activiteiten (bv Techniekpact, Logistiek Expertisecentrum, E-commerce project) en verbeterpunten te verbinden door aandacht te geven aan:

- Organisatorische aspecten (hoe is de interbestuurlijke samenwerking geregeld en haalt die het maximale uit de samenwerking?);
- Financiële aspecten (hoe lopen geldstromen?);
- Mate van aansluiting bij individuele bedrijven (Macro-Micro).

Tafel 2: Regionale ruimtelijke opgave

De ruimtelijke inrichting van de regio kan aanzienlijk bijdragen aan en is een randvoorwaarde voor een gezonde sociaal-economische ontwikkeling. Het gaat dan om een toekomstbestendige programmering van

² Nota 'Maak Verschil', 2016 van de Studiegroep Openbaar Bestuur

³ Waar in deze rapportage 'we' of 'wij' wordt gebruikt wordt bedoeld op de participanten in de Regio Zwolle die hebben deelgenomen en bijgedragen aan het traject van de Proeftuin. Uiteindelijke verantwoordelijkheid voor deze rapportage ligt bij de Regiegroep Regio Zwolle.

infrastructuur, woon-werk locaties, grootschalige detailhandel en binnensteden, voorzieningen op het gebied van onderwijs, leisure, cultuur, natuur etc. In deze Ronde Tafel is gekeken of het wenselijk en mogelijk is om op dit domein een regionale agenda te ontwikkelen.

Tafel 3: De effectiviteit van de regionale samenwerking

De overkoepelende Ronde Tafel kende twee deelsessies over deelvragen. Met de secretarissen van gemeenten en provincies is gesproken over de effectieve inzet van regionale capaciteit en over betrokkenheid bij de regio. Met de griffiers van de gemeenten en provincies is de vraag van betrokkenheid van volksvertegenwoordigers en burgers aan de orde geweest. Tenslotte is een brede Ronde Tafel georganiseerd met deelname vanuit overheden (op alle niveaus) bedrijfsleven, onderwijs- en kennisinstellingen, een enkele burger en enkele wetenschappers. Hier werd de hoofdvraag van de Proeftuin in al haar facetten besproken en van suggesties voorzien.

Natafelen

De Regionale werkgroep proeftuin Zwolle heeft de resultaten van de proeftuinen in een aantal aanbevelingen samengevat. Deze zijn besproken in de Regiegroep Regio Zwolle en in het kernteam van burgemeesters en Commissarissen der Koning.

Onderzoeken

Bij de proeftuin is gebruik gemaakt van reeds verrichte onderzoeken en inventarisaties, zoals de Strategische onderzoeksagenda. Bij de start van de proeftuin was net een begin gemaakt met het Onderzoek Kracht van Oost-NL ⁴. De resultaten hiervan voor het daily urban system ⁵ Zwolle zijn inmiddels beschikbaar gekomen.

De omvang

Dat Regio Zwolle één van de sterk groeiende economische regio's is dankt zij mede aan haar geografische positie. Zij behoort intussen tot de Randstedelijke verstedelijkte vier- hoek Amsterdam-Rotterdam-Eindhoven-Zwolle ⁶. Zij is het schakelpunt naar Oost- en Noord-Nederland. Ze beslaat twintig gemeenten ⁷ verdeeld over vier provincies ⁸. Zij levert dus met oog voor mens en welzijn, grensoverschrijdende oplossingen.

Het internationale Hanzeverbond bracht de regio vanaf de 15e eeuw grote welvaart. De grotere steden sloegen de handen ineen om samen sterker te zijn. Die wil tot samenwerken zit in het DNA. Zo staat Regio Zwolle bovenaan in de ranglijsten van economische toplocaties; er is een bloeiend bedrijfsleven (21,5 miljard totale toegevoegde waarde) en een groeiend aantal arbeidsplaatsen (318.500). Het kloppend hart van de regio is de economisch bloeiende stad Zwolle, middelpunt van kennis, onderwijs en cultuur.

Regio Zwolle is een uitstekende omgeving voor zowel hoog- als laagopgeleiden. Opleiding en werkplaatsen zijn hier prima op elkaar afgestemd. Het menselijk kapitaal is de belangrijkste maatstaf. Tegelijkertijd combineert Regio Zwolle nuchterheid met creativiteit en durven dromen. We zijn ambitieus zonder te gaan zweven. Oude beroepen en banen bestaan naast vernieuwend ondernemen. Dit alles zorgt ervoor dat 677.839 inwoners hier met veel plezier wonen, werken, leren, leven en recreëren.

Onze waarden

De Hanzementaliteit en het gedachtegoed van de Moderne Devotie zijn nog altijd terug te vinden in onze regio. En, in latere tijden wisten we elkaar ook te vinden en bouwden we met onze pioniersgeest gezamenlijk een nieuw leven op in de Flevopolder. We vatten onze mentaliteit samen in drie G's:

- Gemeenschappelijk: we kijken naar elkaar om en pakken zaken gemeenschappelijk op. Ondernemers, overheid, onderzoek en onderwijs (de vier O's) investeren hierbij samen in een optimale omgeving voor vernieuwend ondernemerschap. Alleen ga je wel sneller, samen kom je verder.
- Gunnen: in deze regio gunnen we elkaar succes, omdat dit de regio als geheel ten goede komt
- Groeien: doordat we elkaar dingen gunnen en elkaar vooruithelpen, kunnen we groeien - persoonlijk, als bedrijf of organisatie en als regio.

Zo werkt de Regio Zwolle!

De Regio Zwolle wil een vernieuwende vorm van samenwerking zijn. Het is een Triple Helix samenwerking. Daar zijn we trots op. De inhoud staat daarbij voorop. De structuur is daaraan ondergeschikt. De ordening die nodig is moet het doel van samenwerking dichterbij brengen en niet in de weg staan. Verderop werken we de verbeteringen die we hierop voorstellen verder uit. De samenwerking is gestoeld op de volgende uitgangspunten:

- de samenwerking tussen gemeenten is vrijwillig, maar niet vrijblijvend;
- de samenwerking steunt op de vier O's: ondernemers, onderwijs, onderzoek en overheden;
- de samenwerking is grensontkennend van karakter;
- de samenwerking karakteriseert zich door: doen;
- de organisatie en bestuurscultuur is soepel, licht en daadkrachtig.

⁴ Onderzoek Kracht van Oost-NL is uitgevoerd in opdracht van provincies Gelderland en Overijssel. https://www.gelderland.nl/bestanden/Documenten/Gelderland/06Werk-en-ondernemen/170120_eindversie_dec2016KVOwerkdoc.pdf

⁵ Kracht van Oost-NL hanteert de term 'daily urban system' voor de Regio Zwolle. Dit is gebaseerd op pendel- en andere bewegingen van inwoners en construeert op die manier logisch samenhangende regio. Het daily urban system Zwolle wijkt iets af van de regio Zwolle.

⁶ De veranderende geografie van Nederland, Tordoir e.a. Amsterdam, maart 2015

⁷ Zwolle, Hardenberg, Kampen, Noordoostpolder, Steenwijkerland, Dronten, Raalte, Meppel, Dalfsen, de Wolden, Oldebroek, Elburg, Zwartewaterland, Urk, Westerveld, Heerde, Olst-Wijhe, Staphorst, Hattem

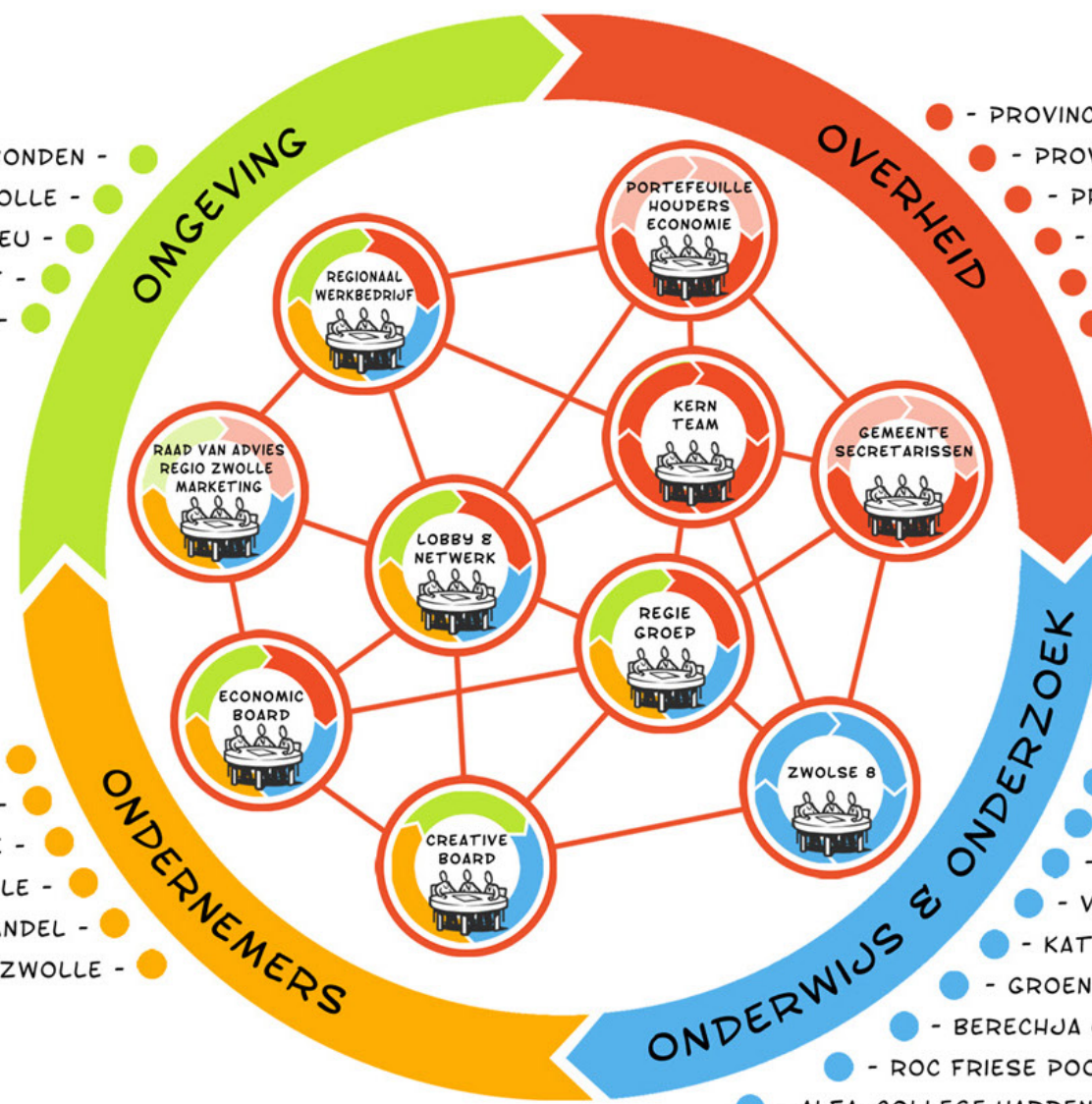
⁸ Overijssel, Gelderland, Drenthe, Flevoland

Zo werkt de Regio Zwolle!



VAKBONDEN -
DUURZAAM ONDERNEMEN REGIO ZWOLLE -
NATUUR & MILIEU -
OVERSTICHT -
PEC ZWOLLE UNITED -

STICHTING METROPOOL ZWOLLE -
NIEUWE HANZE -
MKB-REGIO ZWOLLE -
VNO-NCW REGIO ZWOLLE -
KAMER VAN KOOPHANDEL -
ZP NETWERKEN REGIO ZWOLLE -



- PROVINCIE OVERIJSSSEL
- PROVINCIE DRENTHE
- PROVINCIE FLEVOLAND
- PROVINCIE GELDERLAND
- ZWOLLE KAMPEN NETWERKSTAD
- GEMEENTEN (20X)

- LANDSTEDE
- DELTION COLLEGE
- WINDESHEIM
- ELLLA
- DRENTHE COLLEGE
- CIBAP
- ARTEZ
- CAH VILENTUM
- VIAA
- KATHOLIEKE PABO ZWOLLE
- GROENE WELLE
- BERECHJA COLLEGE
- ROC FRIESE POORT
- ALFA-COLLEGE HARDENBERG

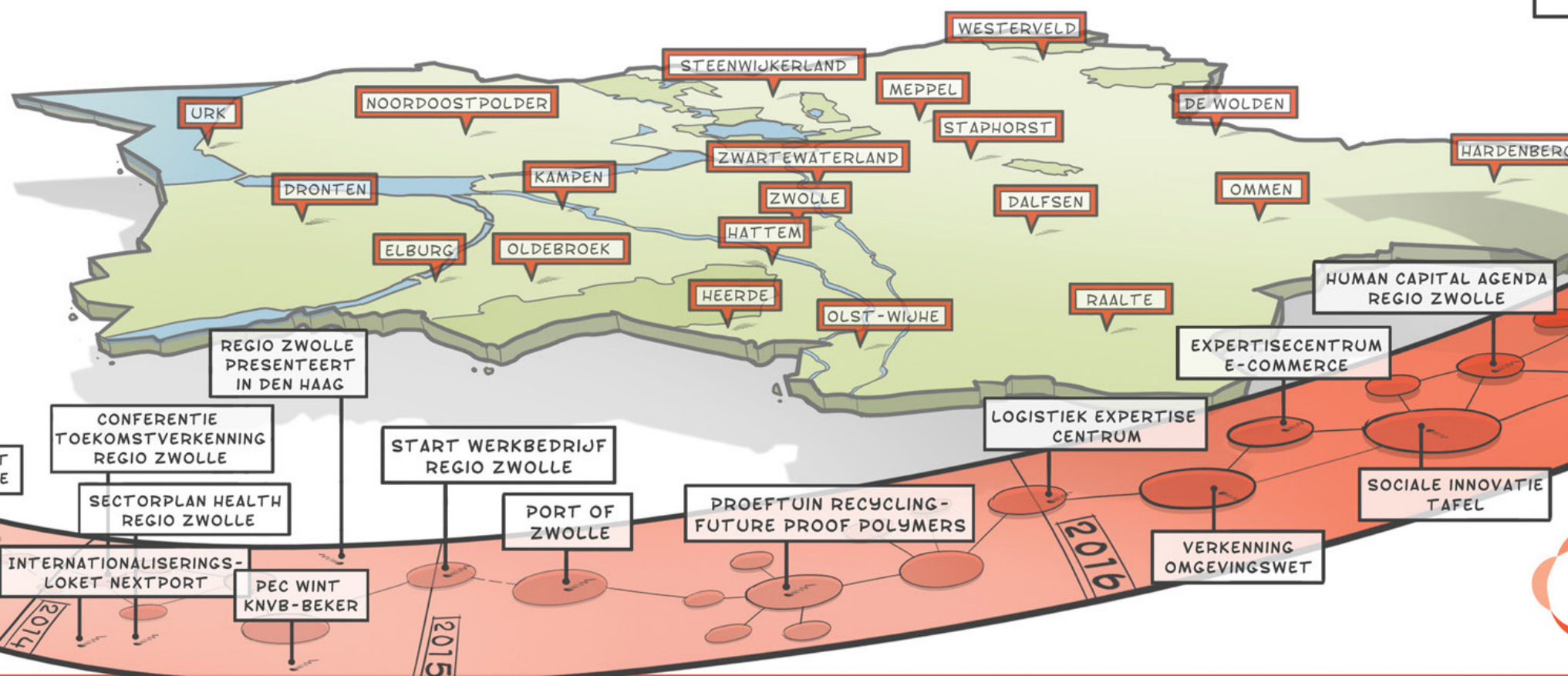
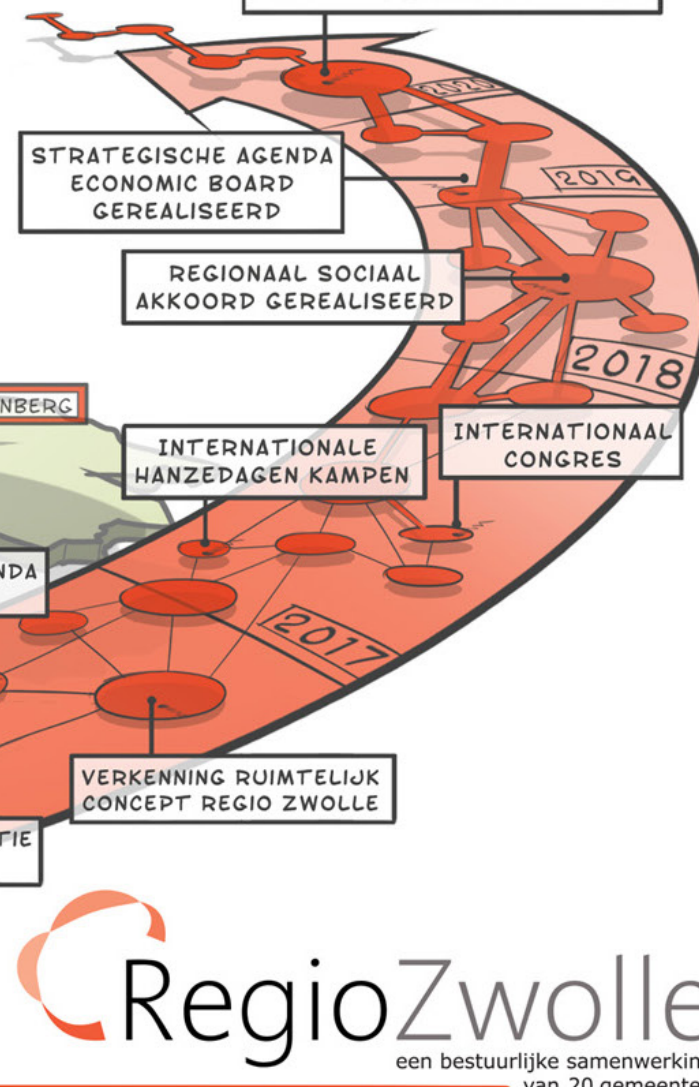
AANPAK REGIO ZWOLLE

- DE SAMENWERKING TUSSEN GEMEENTEN IS VRIJWILLIG, MAAR NIET VRIJBLIJVEND
- DE SAMENWERKING STEUNT OP DE 4 O'S: ONDERNEMERS, ONDERWIJS & ONDERZOEK, OMGEVING EN OVERHEDEN
- DE SAMENWERKING IS GRENSONTKENNEND VAN KARAKTER
- DE SAMENWERKING KARAKTERISEERT ZICH DOOR: DOEN
- DE ORGANISATIE EN BESTUURSCULTUUR IS SOEPEL, LICHT EN DAADKRACHTIG.



"HET IS NIET EEN OUDE DIE BEHOUDT, HET IS EEN NIEUWE MAATSCHAPPIJ, DIE VOLTOOIING VRAAGT." THORBECKE

REGIO ZWOLLE: DYNAMISCHE INTERNATIONALE COMMUNITY



Toelichting op de uitgangspunten

Gemeenten kiezen er zelf voor of zij willen behoren tot de regio. De regio is ook vrij in haar keuze of zij een gemeente opneemt in het samenwerkingsverband.

Het is dus geen gedwongen vorm van samenwerken, maar één die berust op overtuiging, pioniersgeest en verbondenheid: een moderne Hanze.

Het besef dat maatschappelijke vraagstukken niet door de overheid alleen kunnen worden opgelost is leidend. Ondernemers en kennisinstituten dragen mede de regio en een verantwoordelijkheid. Dat is grensontkennend besturen, niet alleen vanuit de eigen positie, maar over de eigen grenzen heen met maatschappelijke partners. Grensontkennend ook in de zin van over bestuurlijke grenzen van gemeenten en provincies heen. Een verbond van gemeenten en provincies.

Hoe minder structuren des te beter, maar enige ordening is natuurlijk wel nodig. Vooral de rollen die door diverse gremia worden gespeeld, moeten duidelijk zijn.

Daarmee wordt de samenhang tussen allen die een rol spelen sterker en de daadkracht groter. Uitgangspunt is en blijft de nevenschikking en de complementaire en flexibele werkwijze tussen de kerneledingen.

De lopende agenda's | programma's

In 2015 is de economische agenda van de Regio Zwolle opnieuw gedefinieerd. Dit heeft geleid tot het opstellen van een strategische agenda door de Economic Board voor de periode 2016-2020 en het Werkplan Economie 2015-2020 door de deelnemende gemeenten. Beide agenda's zijn op elkaar afgestemd en hebben een thematische focus met aandacht voor enkele specifieke sectoren.

De thema's van de economische samenwerking zijn: Innovatie, Internationalisering en Menselijk Kapitaal. Voor de eerste twee thema's zijn de uitvoeringsorganisaties Kennispoort en TradeOffice opgericht. Aanvullend op de thema's werken coalities van overheden, ondernemers en onderwijsinstellingen samen in sectorale clusters. Het gaat hierbij om de clusters Kunststoffen, Health, Logistiek, AgriFood en Vrijetijdseconomie.

Op initiatief van de Economic Board wordt momenteel verkend in welke mate ook de onderwerpen E-commerce en Smart Industries een plek verdienen op de economische agenda. De Economic Board loopt hiermee vooruit op het verdiepingsonderzoek dat de Regio Zwolle in 2017 uitvoert naar de betekenis van het onderzoek de Kracht van Oost. Die studie betreft een gedetailleerde analyse van zes gerenommeerde wetenschappers naar de concurrentiepositie van Oost-Nederland. De verwachting is dat dit verdiepingsonderzoek voeding zal geven aan een verbreding en verdieping van de regionale (economische) agenda. Te denken valt aan de formulering van ambities op het terrein van arbeidsproductiviteit, kennisniveau, de ruimtelijke agenda (waaronder het thema Bereikbaarheid), een gezamenlijke acquisitiestrategie en vestigingsbeleid voor bedrijven, een visie op de dienstensector en de samenwerking met buurregio's.

Intro

In dit hoofdstuk geven we aan dat we de hoofdvraag van deze proeftuin volmondig met “Ja” kunnen beantwoorden. We tonen aan dat de lichte organisatie ons past en sterker de vorm is voor de moderne overheid die vraagstukgericht wil opereren. We geven voorts de condities die we daarvoor creëren en formuleren daar aanbevelingen voor.

a. Ambitie en urgentie

Constateringen

Besef van urgentie

De regio Zwolle presteert economisch bijzonder goed. Dat blijkt uit de cijfers en de benchmarks. De regio staat stevast bovenin de lijstjes. Gelijktijdig wordt de vraag gesteld: 'Kunnen we er nog meer uithalen? Zijn we wel ambitieus genoeg?' Hier en daar wordt hardop twijfel geuit over het besef van urgentie. Soms is sprake van een zekere gemakzucht: 'Het gaat toch goed, houden zo'. Het succes van de regio kan leiden tot een gebrek aan alertheid en daarmee tot het langzaam wegzakken uit de top. Het is immers gemakkelijker aan de top te komen dan er te blijven. Belangrijker dan dat is dat de regio zichzelf en daarmee ook de Nederlandse economie tekort doet als zij suboptimaal presteert. De regio zal dus haar ambitie moeten verhogen en het urgentiebesef aanwakkeren.

Het onderzoek Kracht van Oost NL toont niet alleen dat de Regio Zwolle⁹ het uitstekend doet, maar geeft ook meerdere feiten die aantonen dat haar hoge positie niet vanzelf spreekt. Het bruto regionaal product en de werkgelegenheid groeien. Daarnaast blijkt echter dat de veerkracht van de regio bij laagconjunctuur niet echt groot is. De regio levert tijdens de crisis meer in dan andere regio's. Dat heeft te maken met de industriële mix in de regio.

Dit samenstel van de belangrijkste bedrijfssectoren kan verbeterd worden. Door die mix te verbeteren, vergroot je de veerkracht. Dat is een motief voor afgestemd, kwalitatief vestigingsbeleid in de regio. Naast meer winst, is ook groei van werkgelegenheid geboden, vooral in kwalitatief goede banen die bijdragen aan het welbevinden van de werknemers. We constateren dus dat er redenen zijn voor een nieuw gevoel van urgentie in de regio.

Agenda

Het verhogen van het ambitieniveau gaat niet vanzelf. Naast het wakker schudden van het urgentiebesef vraagt dat om het opstellen van een meer ambitieuze agenda, het meer op slagvaardigheid richten van haar werkwijze (governance) en het effectiever organiseren van een aantal randvoorwaarden, waaronder de menselijke factor en de middelen.

Deze laatste komen in de volgende paragrafen aan de orde. Hier wordt ingegaan op de direct aan de ambitie gekoppelde inhoudelijke agenda. Geconstateerd wordt dat de regio weliswaar een aantal agenda's telt, maar dat een gedeelde, verbindende én uitdagende agenda ontbreekt. Wat nodig is, is een omvattende agenda die de partners (4 O's) omarmen als koers voor de toekomst en als fundament voor een dynamisch werkplan. Daarbij zullen alle factoren aan de orde (moeten) zijn die bepalend zijn voor de concurrentiekracht van de regio¹⁰. Opmerkelijk is dat er vanuit de ronde tafel over de ruimtelijke agenda weinig ambitie aanwezig lijkt voor een ruimtelijke economische agenda. Uitzondering is het onderwerp bereikbaarheid. Inmiddels nam de Economic Board initiatief voor het regio breed bundelen, herijken, aanvullen en onderbouwen van de economische agenda met behulp van de resultaten van het onderzoek Kracht van Oost-Nederland. Dit initiatief wordt gesteund door het portefeuillehoudersoverleg Economie en de Regiegroep.

⁹ Zie eerdere onderscheid tussen daily urban system Zwolle en regio Zwolle, dat wij gemakshalve veronachtzamen -mede omdat de verschillen beperkt zijn.

¹⁰ Voornamelijk uit onderzoek Kracht van Oost-NL.

Aanbevelingen

- 1. Breng het ambitieniveau van de regio naar een volgende stap.
- 2. Wakker het urgentiebesef aan door het gesprek te voeren over de positie van de regio.
- 3. Stel één verbindende, uitdagende en integrale agenda op en zorg ervoor dat partijen zich hieraan verbinden. Gebruik hierbij de resultaten van het onderzoek Kracht van Oost-NL.
- 4. Stel op basis van deze agenda een concrete, dynamische uitvoeringsagenda (werkplan) op.
- 5. Maak (in landsdelig verband) de verbinding van de agenda met nationale agenda's, zoals bijvoorbeeld de MIRT-gebiedsagenda.

b. Governance

Onder governance verstaan we de organisatie van de samenwerking tussen overheden en profit- en non profit-organisaties. Het betreft in principe de samenhang van strategie, structuur, systemen, cultuur, mensen en leiderschapstijl. We beperken ons tot de aspecten die in de proeftuin aan de orde zijn geweest.

Constateringen

Vier O's

De min of meer vanzelfsprekende samenwerking van de vier O's (ondernemers, overheden, onderwijs/onderzoek, maatschappelijke organisaties) is dé kracht van de Regio Zwolle. Deze samenwerking van private en (semi-)publieke partners maakt het mogelijk om vraagstukgericht en grensontkennend te werken. De cultuur van gunnen wordt geroemd. Uit alle verhalen aan de ronde tafel over de Human Capital Agenda blijkt dat er al veel succesvolle initiatieven zijn. Partijen weten elkaar te vinden als zij iets willen; ook een kenmerkende karaktertrek van de Regio Zwolle. Er wordt gedacht in mogelijkheden en kansen.

Lichte structuur

Ook de lichte structuur, een tweede kenmerk van

de huidige samenwerking, wordt omarmd. Het past onze regio met haar mentaliteit van aanpakken. Waar samenwerking is gebaseerd op vertrouwen en een hoge gunfactor. Hij geeft de samenwerking de kenmerken van de moderne overheid die in Maak Verschil ook worden uitgemeten: adaptief en flexibel. De lichte structuur is flexibel en maakt het gemakkelijk adaptief te opereren – een noodzakelijke kwaliteit in onze snel veranderende samenleving.

In deze lichte structuur moeten de instellingen binnen het ecosysteem in belangrijke mate zelfstandig kunnen opereren met een duidelijke opdracht, maar ook geborgd door een structurele financiering. Denk daarbij aan het Regiobureau, Kennispoort, PSP, HIP, Agro Cluster, E-commerce expertise centrum e.d.¹¹ De provincie Overijssel - die de inbreng van de provincies coördineert - heeft bij de start van de proeftuin de beweging gemaakt van een 'afwachter houding' naar 'samen aanpakken'¹². Dat op zich draagt bij aan de slagkracht.

Opgavegericht werken en Coalitions of the Willing

De Regio Zwolle wil het opgavegericht werken versterken met een aanpak volgens het principe van 'coalitions of the willing'. Deze spreken een stevig commitment aan de opgave uit op grond van eigen motivatie en hun belang bij realisatie. Per opgave worden belanghebbenden uitgenodigd om deel te nemen aan de projectdefiniëring en daarop invloed uit te oefenen. De coalitiepartners nemen de verplichting om daadwerkelijk bij te dragen aan de realisatie (met capaciteit en/of geld). Dat kan door belanghebbenden uit te dagen en ruimte te geven om opgaven daadwerkelijk te realiseren. Daarbij hoeft dan niet iedereen permanent over elkaars schouder mee te kijken en steeds samen aan tafel te zitten. Achteraf wordt verantwoording afgelegd¹³. Dit gebeurt aan respectievelijk de shareholders waar het de projectkaders betreft en aan de belanghebbenden waar het de bijdrage

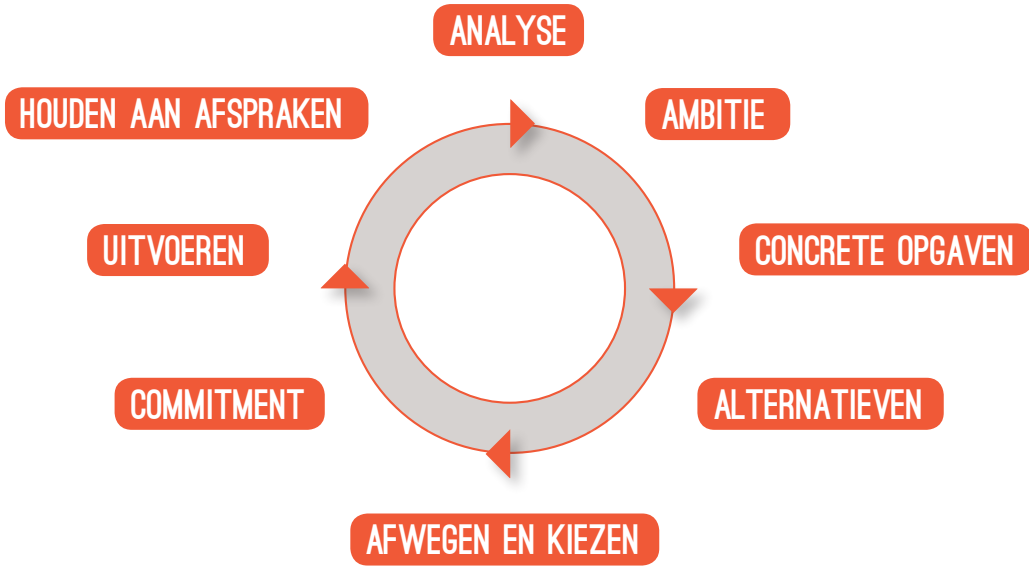
in de maatschappelijke opgave betreft. Bij de voorbereiding van de projecten komt aan de orde dat meedoen niet vrijblijvend is en free rider zijn [wel een belang hebben, maar niet bijdragen] niet wordt getolereerd. Dit doet in eerste instantie een beroep op leiderschap binnen de samenwerking zelf. Maar slagkracht houdt ook in dat binnen de regio afspraken worden gemaakt hoe te handelen bij evident free rider gedrag of bij stagnatie rond bijvoorbeeld verdelingsvraagstukken. In die afspraken moet vastliggen hoe knopen worden doorgehakt en wie daartoe bevoegd zijn.

Zorgvuldige procesaanpak

Deze aanpak vergt dat de processen rondom de agenda, de projectdefiniëring en de contractvorming zorgvuldig worden doorlopen. Kortheidshalve gaat het om de volgende stappen: analyse >> ambities >> concrete opgaven >> alternatieve oplossingsrichtingen >> afwegen & kiezen >> commitment >> uitvoeren >> houden aan afspraken.

Kortweg, van vraagstuk naar afweging naar realisatie. Een route die participanten samen volgen,

top-down en/of bottom-up. We weten dat de praktijk chaotisch verloopt. Een dergelijk model dat we samen delen is nodig, zodat we in die chaotische praktijk een kompas hebben. De energie en het commitment bij de diverse organisaties op bepaalde thema's kan benut worden. In de fase tot en met de keuze zullen alle belanghebbenden moeten kunnen participeren. De belangen moeten onderling uitgewisseld worden en daarvoor moet begrip ontstaan om tot het betere plan met gezamenlijk verhaal te komen. Het grijze compromis voorbij; verbinding ontstaat op gedeelde waarden en identiteit. Dat levert het draagvlak op dat nodig is voor de realisatie en vertrouwen in de coalitie die hiervoor wordt geformeerd. De ervaring met dergelijke processen leert dat geduld en zorgvuldigheid in de voorfase leiden tot draagvlak en vertrouwen en daarmee versnelling in de realisatiefase. Het is geen procesgang van de overheid alleen, maar samen met de partners in onderwijs, ondernemers en organisaties. Er is bovendien een aantal aandachtspunten geformuleerd:



¹¹ Hierover meer onder werkwijze en responsiviteit | financiering.
¹² Zie brief van Provinciale Staten van Overijssel.
¹³ Zie ook paragraaf II.d over middelen.

- pas op dat partners elkaar niet in hun systeemwerelden zuigen.
- betrek als belanghebbenden niet alleen de “usual suspects”. Verbreding leidt tot een completer inzicht, nieuwe wegen en breder maatschappelijk draagvlak
- concretiseer ambities in helder geformuleerde opgaven, waarbij men zich een voorstelling kan maken, zodat men zich er aan kan verbinden.

Geen blauwdruk

De hier geschetste wijze van organiseren (governance) wordt als zeer geschikt beschouwd voor de Regio Zwolle, maar is niet bedoeld als blauwdruk voor andere regio’s. Verschillen in de historisch gegroeide context en in feitelijke geografische kenmerken tussen regio’s maken dat regio’s hun eigen effectieve wijze van samenwerken moeten zoeken. ‘Maak Verschil’ is ook hier van toepassing. In het rapport Kracht van Oost-NL is het daily urban system Zwolle in kaart gebracht. Dat systeem laat zien hoe de functionele verbanden in de dagelijkse pendelbewegingen tot uitdrukking komen. Dit systeem ligt niet vast. Het dijt uit in tijd, omdat reistijden korter worden. De verschillende activiteiten [bv. arbeidsmarkt, voorzieningen, wonen] omvatten andere gebieden. Kortom, de governance stelt ons in staat daarop in te spelen en coalities op maat te maken voor de aanpak van vraagstukken.

Aansluiting van vergelijkbare verbanden

Iets dergelijks geldt voor de samenstelling van de regio. De Regio Zwolle kent een ontstaansgeschiedenis waarbij deelnemers op flexibele wijze toetreden (uittreden heeft zich nog niet voorgedaan). Dit past in een samenleving die meer verweven en dynamisch wordt en waarin het dus belangrijker wordt vraagstukgericht te kunnen opereren en te kunnen schakelen tussen schaalniveaus. Zoals G. Teisman¹⁴ aangeeft, vraagt

dat om slimme coproductie tussen bestuurslagen en samenwerking op grond van meerwaarde die partijen leveren. De regio als tussenruimte voor het vraagstukgericht bundelen van ieders meerwaarde. De ruimte waarbinnen zich dit manifesteert is dus onderdeel van de analyse van het vraagstuk. Dat betekent ook wat voor de samenwerkingsverbanden die wettelijk of anderszins aan de regio worden opgelegd, zoals de Arbeidsmarktregio. We willen deze beter laten aansluiten bij de economische systemen en dus zelf kunnen definiëren als onderdeel van het systeem of vraagstuk. Het gaat daarbij om overschrijden van bestuurlijke grenzen en de erkenning dat systemen zelf ook flexibele grenzen kennen. Aangezien hier grote budgetten mee gemoeid zijn, zal er inventiviteit nodig zijn om tot de benodigde flexibiliteit te komen.

Aanbevelingen

6. Handhaaf de lichte structuur en ondersteun deze met een flankerende, ambitieversterkende werkwijze
7. Borg de instituten die binnen het ecosysteem van de regio opereren door een structurele financiële bijdrage.
8. Versterk opgavegericht werken middels wisselende ‘coalitions of the willing’. De vrijheid om deel te nemen en inbreng te hebben wordt gekoppeld aan het commitment om middelen (capaciteit en/of geld) te leveren.
9. Ontwikkel een zorgvuldige procesaanpak en pas deze toe.
10. Vraag het Rijk zorg te dragen voor ruimte voor verschillen binnen en tussen regio’s.
11. Vraag het rijk om meer dan nu zorg te dragen voor meer adaptiviteit en samenhang bij het vormen van (congruente) regionale samenwerkingsverbanden met specifieke opgaven.

c. De menselijke factor

Constateringen

De mens centraal

De menselijke factor is belangrijk in regionale samenwerking, zoals ‘Maak Verschil’ al toonde. Dit geldt bij uitstek in de Regio Zwolle, waar de lichte structuur het boeken van resultaten sterk afhankelijk doet zijn van onderlinge contacten en individuele initiatieven. Er is een duidelijke vraag naar meer aansluiting en samenwerking tussen de verschillende partijen. En meer nog naar een manier om die verbinding tot stand te brengen. Mogelijke oplossingen? Wellicht zijn er mensen nodig die zich eigenaar voelen van de bestaande uitdagingen of is er behoefte aan een centraal aanspreekpunt voor dit soort vraagstukken voor alle partners in de regio. Misschien zijn er verbinders nodig die vanuit een helicopterview behoeften in beeld brengen en samenwerkingen intensiveren door netwerken te faciliteren. In de proeftuin constateren betrokkenen in de regio dat investeren in de menselijke factor bijdraagt aan de effectiviteit van de samenwerking om verschillende redenen:

- A. om de betrokkenheid bij wat gebeurt in de regio te vergroten;
- B. om betrokkenen te helpen schakelen tussen verschillende schaalniveaus en grensontkennend te werken.

Betrokkenheid

Ad A. Betrokkenen menen dat geen sprake is van een democratisch tekort in de Regio Zwolle. Dit vermeende idee wordt opgelost doordat vanuit de gemeenteraden en vanuit de staten verantwoordelijkheid genomen wordt voor besluiten op regionaal niveau. Voorts moet er gewerkt worden aan een grotere betrokkenheid van de volksvertegenwoordigers. Tenslotte draagt ook de maatschappelijke betrokkenheid bij aan

het democratisch functioneren. De beide laatste behoeven verbetering. Wat namelijk als risico wordt gezien is de relatief grote afstand die wordt gevoeld door volksvertegenwoordigers in Raden en Staten. De regio is wel geliefd – want doet het goed – maar is weinig bekend. Dat is een risico op het moment dat het in de regio minder goed mocht gaan. Het is een vorm van risicomanagement om te investeren in betrokkenheid op diverse niveaus. Het gaat daarbij niet alleen om gemeenteraads- en statenleden, maar ook om lokale ondernemers, individuele burgers en medewerkers van partijen die bij de regio betrokken zijn. Ook bij hen is de regio vaak ‘ver van het bed’.

De bekendheid van de regio bij volksvertegenwoordigers kan worden vergroot, evenals de betrokkenheid van Raden en Staten bij de regio. Daartoe zijn verschillende suggesties gedaan:

- Jaarlijks aandacht voor de regio bij de Perspectiefnota/voorjaarsnota, waarbij informatie wordt verstrekt over de regionale plannen;
- Meer terugkoppeling van bestuurders over regionale ontwikkelingen naar Raden en Staten;
- Raden en Staten ook beter meenemen in het voortraject waar de eerste analyses worden gemaakt en afwegingen plaatsvinden en die uiteindelijk leiden tot uitvoeringsafspraken;
- Themabijeenkomsten in gemeenten, waaraan wordt deelgenomen door vier O’s en wordt ingespeeld op de lokale situatie;
- Bij een lokaal onderwerp met een regionale component duidelijk dat laatste benoemen;
- Volksvertegenwoordigers professionaliseren op overstijgende inhoud;
- Wellicht raadsleden (1 of 2 per gemeente) periodiek bijeen om regionale thema’s uit te wisselen en dit terug te koppelen naar de eigen Raden.

¹⁴ G. Teisman, ‘Maak verschil in de regio’, 2017

Griffiers uit de regio hebben zich over dit vraagstuk gebogen. Ook is een werkgroep van secretarissen gevormd, die zich buigt over de vraag hoe de betrokkenheid bij de regio kan worden verbreed. Leden van de Economic Board hebben uitgesproken zich ook te willen inspannen om ontwikkelingen in de regio aan de lokale of provinciale volksvertegenwoordigers toe te lichten.

Regionale competenties

Ad B. Een andere kant van dezelfde medaille is de ontwikkeling van regionale competenties. Dit gebeurt reeds door het aanbieden van een regionale leergang ‘regionaal samenwerken’ en door intervisiebijeenkomsten. Deze leergang en bijeenkomsten staan nu reeds open voor medewerkers en bestuurders van alle 4 O’s, maar kunnen worden verbreed en uitgebreid. Ook kunnen verbindingen worden gefaciliteerd via broedplaatsen of leerkringen.

Gunnen

Tenslotte is een menselijke factor de voor Regio Zwolle kenmerkende cultuur van gunnen. Die cultuur is essentieel om bij een lichte structuur tot resultaten te komen. Om dit gunnen in stand te houden is het belangrijk het onderlinge vertrouwen hoog te houden en op basis van gelijkwaardigheid samen te werken. Transparantie in afwegen en besluitvorming is daarbij een voorwaarde voor vertrouwen.

Aanbevelingen

12. Bevorder de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers, ondernemers, burgers en medewerkers. Gebruik daarvoor formele (bijvoorbeeld een jaarlijkse passage in de voorjaarsnota) en informele (bijvoorbeeld een bijeenkomst over een regionaal thema in een lokale setting) middelen. Benut de suggesties uit de proeftuin (zie hierboven).

- 13. Versterk de regionale competenties en het regionale leiderschap door de leergang, intervisie en coaching.
- 14. Versterk de cultuur van gunnen door transparantie en gelijkwaardigheid in de samenwerking te praktiseren en te waarderen.

d. Responsiviteit en middelen

Wat is responsiviteit? Een moderne overheid is naast adaptief en flexibel bovendien responsief, dat wil zeggen dat ze snel weet te reageren op de vraagstukken in de samenleving. Dat is een noodzakelijke vaardigheid in een wereld waarin snelheid beslissend is voor concurrentiekracht en klanttevredenheid. Responsiviteit zit dus in het snel en zorgvuldig doorlopen van de processen die we bij de werkwijze beschreven. Het zit ook in de efficiëntie waarop geldstromen en capaciteit kunnen worden ingezet voor de maatschappelijke vraagstukken die zich aandienen. Hieronder gaat het met name over dit laatste: de snelle inzet van middelen.

Voorbeelden geringe responsiviteit

Voorbeeld 1 Onderwijs-ondernemers

De systemen in het onderwijs blijken onvoldoende responsief te zijn. Ondernemers die samen met het onderwijs zaken structureel willen vastleggen in het scholingsaanbod krijgen te maken met lange accreditatieprocessen. Dat kan alleen vermeden worden wanneer scholen modules met een beperkt aantal studiepunten in passen, omdat daarvoor geen accreditatieproces nodig is.

Voorbeeld 2 subsidies en drempels

Niet alle subsidiemogelijkheden zijn bij ondernemers bekend en deze worden daarom

onvoldoende benut. In andere situaties zoekt de ondernemer bewust naar middelen en subsidiemogelijkheden, maar wordt hij of zij belemmerd door schotten in de wet of door de bureaucratische werkwijze van de overheid. Soms halen complexe voorwaarden de snelheid en energie uit initiatieven. Ook de verkokering tussen onderwijs, bedrijfsleven en overheid heeft een nadelige invloed op de verdeling van gelden: deze zou veel beter kunnen en moeten. We zien dit niet alleen bij de Human Capital Agenda [HCA]. Algemener geldt dat de instanties hun geldpotten elk langs eigen criteria en procedures beschikbaar stellen. Ondernemers moeten hierdoor voor hetzelfde project langs diverse loketten en krijgen te maken met verschillende voorwaarden. Behalve dat dit onnodig tijd en energie kost voor de overhead van het project, brengt dit ook een risico van verwatering van de inhoudelijke projectdoelstelling met zich mee. Op dit punt kan nog veel aan responsiviteit en samenwerking gewonnen worden. Dat geldt niet alleen op nationaal niveau, maar ook op regionaal niveau.

Constateringen

Waar de regio responsief wil werken aan maatschappelijke vraagstukken moet worden voldaan aan twee randvoorwaarden:

- A. het snel kunnen beschikken over (ontschotte) financiering, inclusief verantwoording achteraf;
- B. het snel kunnen beschikken over capaciteit om het vraagstuk uit te werken en uit te voeren.

Investeringsbudget

Ad A. Uitgangspunt is het op maat oplossen van de maatschappelijke vraagstukken, die zich voordoen in veelvormige [daily urban] systemen en complex en dynamisch zijn. Dat vraagt dus een lichtheid in organisatie die zich kan vormen naar

de opgaven [adaptief] en die zijn werkwijzen daarop kan aanpassen [flexibel] en snel kan afwegen en besluiten over inzet van middelen [responsief].

Prof.Teisman doet in zijn bijdrage een beroep op de overheden om niet meer probleemgericht te werken maar vraagstukgericht. Bij probleemgericht wordt het vraagstuk opgehakt in de sectoren die er dan generieke oplossingen tegenover zetten volgens eigen werkwijzen en op basis van eigen criteria subsidies in het vooruitzicht stellen. Dat geeft dus veel werk om vraagstukken in samenhang op te lossen en alle kostendragers met de pet langs te gaan. Het levert strategisch gedrag op en werkt uiteindelijk demotiverend.

In de proeftuin doen we een aanzet voor een model van een investeringsbudget dat een hoge mate van responsiviteit kent en dat bovendien past binnen de lichte organisatievorm en het aantrekkelijk en perspectiefrijk maakt voor andere partners om te participeren en te cofinancieren. In essentie gaat het om het bundelen van geldstromen vanuit de overheden en deze ontschot inzetten op de vraagstukken. Overheden kunnen op basis van hun belang bij de oplossing intekenen op doelen. Dit moet nader uitgewerkt en onderzocht worden op zijn financiële, juridische en organisatorische consequenties. Deze puzzel willen we binnen de bestaande wettelijke kaders oplossen. We beseffen ook dat het onze waarden gunnen en vertrouwen op de proef zal stellen. Maar het doel is om daar uiteindelijk sterker en slagvaardiger door te worden. Responsief wil dus zeggen dat we snel in staat zijn om concreet uitgewerkte projecten te voorzien van budget. Niet met de pet hoeven rond te gaan scheelt maanden. We stellen voor een ontschot investeringsbudget in twee etappes te bouwen.

Voorbeeld Eindhoven?

Interessant is dat in de proeftuin Eindhoven geagendeerd is hoe vervolgens op regionaal niveau de opbrengsten van dergelijke investeringen [belastingen, dividenden] weer kunnen terugvloeien.

In de eerste etappe zeggen de overheden hun bijdrage toe op basis van het tentatief doorgerkende programma. De basis voor het investeringsbudget is de regio-agenda en het uitvoeringsprogramma dat in de vorige paragraaf is opgenomen. De doelen in de regio-agenda en de beoogde effecten van het programma zijn herleidbaar gekoppeld aan afzonderlijke doelen van de overheden en andere partijen. Partijen tekenen dus in en committeren zich aan voor hen herkenbare doelen en kunnen deze betrokkenheid uitleggen aan hun achterban. We denken aan een budget dat toegezegd is door alle overheden [gemeenten, provincies, waterschappen en de Rijksoverheid, met name de departementen die investeren in de economie en condities daarvoor, zoals I&M, EZ, SZW en OCW]. Het budget kent geen schotten tussen de overheden. Wel kunnen deelbudgetten bestemd zijn voor de diverse doelen binnen het programma.

De tweede etappe is dat een gemandateerde groep uit het investeringsbudget bedragen toekent aan uitgewerkte projecten in het kader van het uitvoeringsprogramma. Zij doet dit op basis van in het uitvoeringsprogramma geformuleerde criteria met verantwoording achteraf. Bij de uitwerking van de projecten moet er aandacht worden besteed aan het risicomanagement en afspraken worden gemaakt voor het geval een coalitiepartner niet presteert. Enerzijds kan dan beroep worden gedaan op het

uitoefenen van bevoegdheden, anderzijds moeten er clausules opgenomen worden hoe het eventueel uitreden wordt geregeld [zie Nehmelman].

Deze opzet draagt bij aan het investeringsklimaat binnen de regio. Door aan andere stakeholders de zekerheid te bieden dat projecten ook werkelijk en snel tot realisatie kunnen komen, zal er meer enthousiasme en vertrouwen zijn om te coproduceren en te cofinancieren. Een dergelijke benadering leent zich goed voor een organische ontwikkeling waarbij eerst geoefend en geëxperimenteerd wordt. In andere regio's wordt wel gesproken van regiodeals of arrangementen. Dat kan in de groeifase een mooie vorm zijn. Dan kunnen de dilemma's' worden beproefd. Dilemma's als:

- Weliswaar stimuleren we coalities snel te acteren, maar het kan ook zijn dat er geld blijft staan terwijl dat niet op andere plekken kan worden aangewend.
- Het risico dat het investeringsbudget wordt gezien als 'flappentap' en de cofinanciering achterblijft. Dit zijn kwesties die bij de nadere uitwerking moeten worden opgelost. Het zal de kunst zijn om de geldgevers als belanghebbenden gekoppeld te krijgen in de uitvoerende coalities.

Capaciteit

Ad B. Middelen voor de generaal werkende faciliterende instellingen binnen de regio zijn niet geborgd. Eerder is al geconstateerd dat dit bijzonder frustrerend werkt voor de trekkende en meewerkende partners in de regio. Het ondermijnt de slagkracht. De hierboven beschreven verbeteringen in de werkwijze betekenen een extra inspanning van het regiobureau. De regioagenda koppelen aan de lokale belangen en het onderhouden van intensievere contacten met lokale partijen kost meer tijd aan beide zijden. Het projectbureau zal moeten worden versterkt door

inzet van extra capaciteit die beschikbaar wordt gesteld door partners en/of extra middelen. Betrokkenen in de regio constateren dat de regionale samenwerking in de Regio Zwolle ten opzichte van andere regio's met uiterst geringe middelen werkt. De bijdragen van de partners is beperkt in omvang en het regiobureau kent een zeer summiere bezetting. Om op een volgend niveau in de samenwerking te komen en de ambities waar te maken, is uitbreiding van capaciteit nodig. Capaciteit zal daarnaast ook moeten worden gevonden door flexibele personele inzet van partners aan de hand van opgaven. Een werkgroep van secretarissen onderzoekt de mogelijkheden van opgevegerichte, flexibele inzet van personele capaciteit.

Relatiemanagement, netwerken en lobby

Door de verbinding te maken tussen de lokale, regionale en nationale opgaven ontstaat samenhang die het functioneren van de [daily urban] systems ten goede komt. Ook de Europese dimensie is van belang omdat Europa invloed heeft op het beleid en de financiering van in Nederland naar gemeenten en provincies gedecentraliseerde taken. De door Nederland geïnitieerde Urban Agenda die door de Europese ministers werd vastgesteld geeft dat weer. De slagvaardigheid van de regio neemt toe naarmate de regiopartners er in slagen om in de netwerken te acteren op deze verschillende niveaus. Dat noemen we Multi level governance. Het vraagt onderlinge afstemming, omdat elke partij zijn eigen mogelijkheden heeft. Tijdens de tafelgesprekken zijn opmerkingen gemaakt over nut- en noodzaak van gezamenlijke lobbyactiviteiten. Er is kennis over public affairs in de Regio. Er is bemensing van posten in Den Haag en Brussel. Op specifieke dossiers vindt dan ook al lobby plaats. De Regio Zwolle is beter in beeld gekomen in 'Den Haag'. De positie van de regio en haar bijdrage aan de Nederlandse economie geniet

erkenning. Voor het voeren van een goede lobby is een branding van de regio een vereiste, een visitekaartje waar Den Haag (en Brussel) op aan kunnen haken. Hierbij kan de Kracht van Oost-NL helpen om de bewezen kracht van de regio te verwoorden. Op basis van de geactualiseerde en gebundelde Regionale agenda kan dan een actieve lobbystrategie op verschillende onderwerpen zoals infra, sociaal domein, economie worden ontwikkeld.

Aanbevelingen

15. Versterk de responsiviteit van de samenwerking door het organiseren van een ontschot investeringsbudget waarin alle betrokken overheden op intekenen gerelateerd aan hun eigen doelen.
16. Borg de middelen voor instituties in de regio door een structureel budget op basis van een bedrag per inwoner
17. Verhoog de slagkracht van de samenwerking door op gezette momenten flexibele capaciteit vanuit de partners in te kunnen zetten
18. Bouw de ingeslagen weg rond netwerkvorming en public affairs in gezamenlijkheid uit.

e. De inbreng van wetenschappers

De proeftuin regio Zwolle is wetenschappelijk begeleid door de hoogleraren Nehmelman en Teisman¹⁵. Zij gaven nieuwe benaderingen voor het bestuurlijk handelen, een onderbouwing aan de idee van de lichte samenwerking en vestigden onze aandacht op de valkuilen.

Teisman benadert de regio als functionele entiteit, daily urban systems. Hij definieert de regio als 'tussenruimte' waarin partners, waaronder overheden elkaar moeten vinden, hun meerwaarde onderling ontdekken [meerwaardegesprek] en met elkaar door de schalen heen samenwerken. Hij legt bij de overheden de uitdaging neer om de beweging

¹⁵ Publicaties met hun materiaal zijn te vinden op de website het ministerie van BZK onder het proeftuintraject.

3. DE ACTIELIJST

te maken van probleem- naar vraagstukgerichte benadering. Vraagstukken zijn anders dan problemen die sectorgewijs kunnen opgelost. Ze zijn samengesteld van karakter waardoor op verschillende niveaus afgestemd actie nodig is. Verder ontwikkelen ze zich door de tijd heen wat vraagt om flexibiliteit en snelle aanpassing van de aanpak. Hij noemt drie bestuurlijke noodzakelijke competenties: multi level governance, triple [of meer] helix en nieuwe vormen van politiek, toezicht en verantwoording afleggen. Bij het denken in termen van minimaal tijds- en kwaliteitsverlies tussen schalen gaat het volgens Teisman om wederzijdse afspraken over ‘wat je je voorneemt, wat je gaat doen als de omstandigheden veranderen en hoe je het vraagstuk niet verkwaanselt ten faveure van de eigen organisatie. De bestuurskracht ligt steeds minder in organisaties en steeds meer in ketens en netwerken. Natuurlijk blijven organisaties belangrijke contribuanten aan keten- en netwerkproductie, maar zijn niet het dominante organiserend principe. Hij ziet de rol van politici in het zich formeren rond vraagstukken en in gemengde samenstelling bij elkaar komen om het vraagstuk met elkaar te bespreken en te kijken aan welke de kwaliteitscriteria voldaan moet worden. Voor het borgen van het centraal stellen van de bovenlokale belangen ziet hij een grote rol voor de provinciale staten.

Nehmelman benadert de regio als bestuurlijke entiteit. Hij geeft bij de 4O samenwerking als aandachtspunt mee dat elke organisatie zijn eigen drijfveren kent. Hij ziet dat de regio oog heeft voor de aandachtspunten en acht die dan ook overkomelijk. De agenda moet dan ook leiden tot goede afspraken over gezamenlijke doelen, inclusief risicomanagement en afspraken over doorzettingsmacht. Wanneer partijen als ‘stok achter de deur’ hun bevoegdheden gebruiken kan dat het samenwerkingsverband

ten goede komen. Hij schetst de dilemma’s ten aanzien van de democratische legitimiteit en de maatschappelijke betrokkenheid, zeker op het wat abstractere regionale niveau. Hij stelt vragen en geen vastomlijnde conclusies wat maakt dat het spoor van maximale betrokkenheid, ook al in het voortraject, een richting is waarin al samen lerende het vertrouwen kan worden bestendigd. De richting voor het tot stand brengen van financieel arrangementen voorziet hij van een paar kanttekeningen en die zijn dan ook meegenomen in de rapportagetekst.

3. De actielijst

Concluderend beantwoorden we de hoofdvraag hoe we de organisatie licht kunnen houden en de slagkracht verbeteren door te stellen dat we gesterkt zijn in de overtuiging dat de lichte organisatie de duurzaamste oplossing is en dat we daar wel een aantal randvoorwaarden bij moeten vervullen. Essentiële stappen om de slagkracht van regio Zwolle te doen toenemen zijn:

- een verbreding en verdieping van de regionale (economische) agenda. Te denken valt aan de formulering van ambities op het terrein van arbeidsproductiviteit, kennisniveau, de ruimtelijke agenda (waaronder het thema Bereikbaarheid), een gezamenlijke acquisitiestrategie en vestigingsbeleid voor bedrijven, een visie op de dienstensector en de samenwerking met buurregio’s.
- opgaven gericht werken door coalities of the willing
- vergroten van kennis en ervaring met regionaal samenwerken en betrokkenheid vergroten van de Raden en Staten.
- ontschot investeringsbudget en inzet capaciteit vanuit regio voor specifieke opgaven

Door de Regiegroep is op basis van de opgedane inzichten en voornemens een korte, maar uitdagende lijst van actiepunten opgesteld:

1. het laden van de regioagenda
2. het herijken van de spelregels binnen de lichte structuur
3. het betrekken van de volksvertegenwoordigingen
4. het verder vormgeven van de idee van de Coalition of the Willing
5. het uitwerken van de idee over de financiële arrangementen
6. het gesprek voeren met Rijkspartners over aspecten uit de aanbevelingen:
 - a. de verbinding met de landsdelige en nationale agenda’s [bv. MIRT, NOVI]
 - b. het borgen van vrije ruimte om regionaal de organisatievorm te kiezen die het beste past bij de regio en haar vraagstukken
 - c. meer adaptiviteit en samenhang bij het vormen van (congruente) regionale samenwerkingsverbanden met specifieke opgaven
 - d. de bijdrage van diverse ministeries aan de financiële arrangementen, zodat daarmee ook de condities voor responsiviteit worden vervuld en de organisatie adaptief en flexibel kan opereren.

Colofon

- **Kees Praamstra** (secretaris Regio Zwolle)
- **Carlo van Dijk** (secretaris portefeuillehoudersoverleg Economie)
- **Auke Oosterhof** (regiosecretaris VNO/NCW, lid kernteam Economic Board Regio Zwolle)
- **Erik Doves** (adviseur onderzoek Hogeschool Windesheim, secretaris Zwolse 8 de gezamenlijke onderwijsorganisaties, lid kernteam Economic Board)
- **Dick Molenaar** (gemeente Meppel)
- **Corné Paris** (provincie Overijssel)
- **Guido Muller** (provincie Overijssel)
- **Ellen Breider** (gemeente Zwolle)
- **Eveline Simon | Marja Hilders** (VNG)
- **Dick Berkhout | Yolanthe Sinnige** (IPO)
- **Leonore Schrijvers** (BZK - Programmamanager Programma Maak Verschil|Proeftuinen regio’s Zwolle en Drechtsteden)
- **Miriam Wouters** (BZK - Projectsecretaris Proeftuinen/Programma Maak verschil)

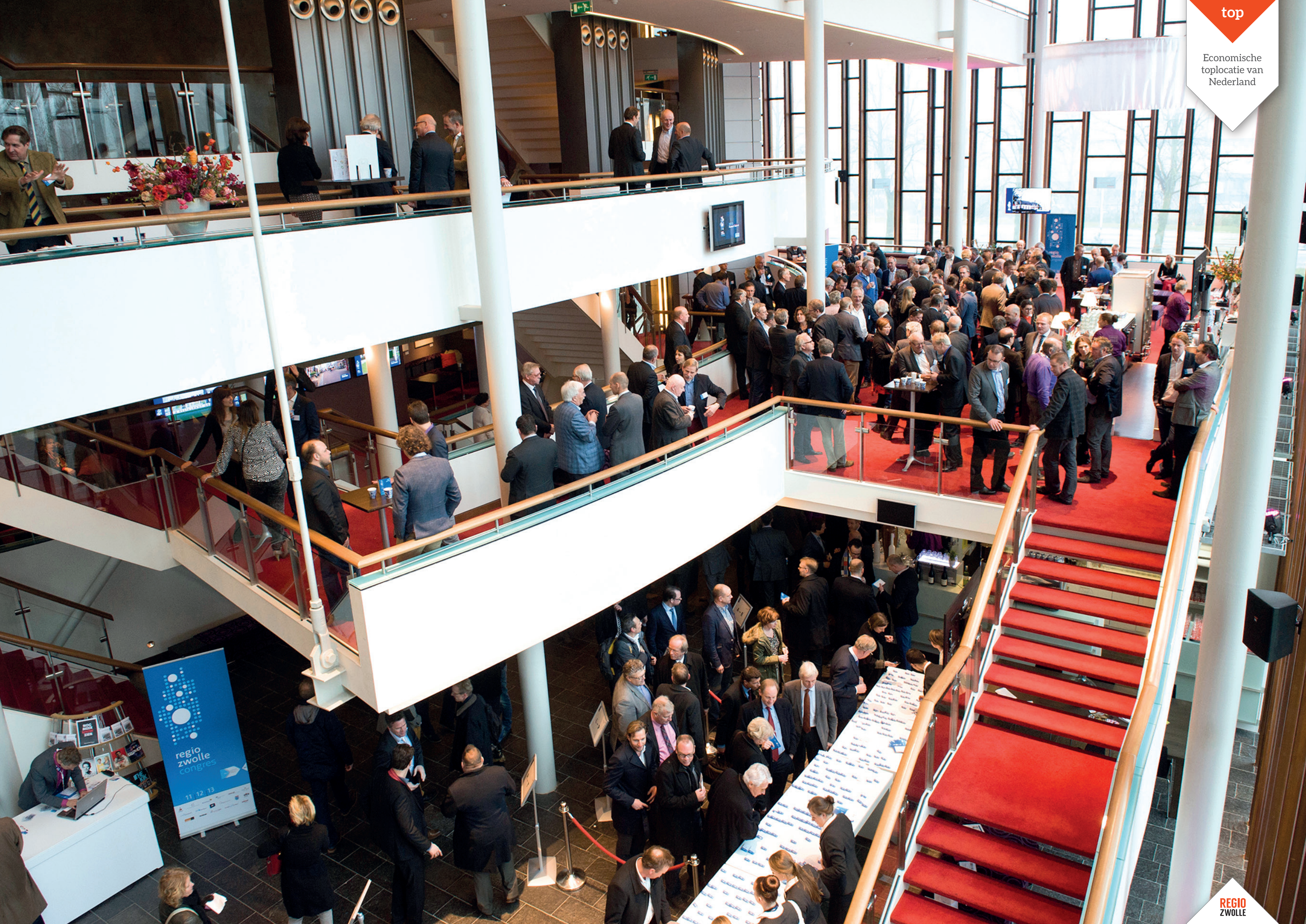
Wetenschappelijke begeleiding:

- **Prof. dr. ing. Geert Teisman** [Hoogleraar Public Administration - Erasmus Universiteit.]
- **Prof. mr. Remco Nehmelman** [Hoogleraar Publiek organisatierecht - Universiteit Utrecht]

Proeftuin ambassadeur:

- **Henry Meijdam** (lid Stuurgroep Proeftuinen en algemeen directeur IPO)

Maart 2017



regio
zwolle
congres
11 12 13



WWW.REGIOZWOLLE.INFO

REGIO
ZWOLLE