

Werkende samenwerking



*Handelingsopties van gemeenten
voor het versterken van regionale
economie en arbeidsmarkt*

Martijn van der Steen, Geert Teisman, Jitske van Popering-Verkerk,
Petra Ophoff, Arwin van Buuren, Astrid Molenveld

Werkende samenwerking



*Handelingsopties van gemeenten
voor het versterken van regionale
economie en arbeidsmarkt*

Martijn van der Steen, Geert Teisman, Jitske van Popering-Verkerk,
Petra Ophoff, Arwin van Buuren, Astrid Molenveld

Jaarbericht 2018 Onderzoeksbijlage | Juni 2018



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Deze publicatie is het onderzoeksdeel van het jaarbericht van de 4^e VNG Denktank.

Samenstelling onderzoeksteam:

- Martijn van der Steen (adjunct directeur NSOB, bijzonder hoogleraar bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam)
- Geert Teisman (hoogleraar Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam)
- Jitske van Popering-Verkerk (postdoc onderzoeker Erasmus Universiteit Rotterdam)
- Petra Ophoff (onderzoeker en opleidingsmanager NSOB)
- Arwin van Buuren (bijzonder hoogleraar bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam)
- Astrid Molenveld (universitair docent Erasmus Universiteit Rotterdam)

Inhoud

Deel A

1.	Werken aan de arbeidsmarkt	7
1.1	<i>Lokaal bestuur: werken aan werk</i>	8
1.2	<i>Een mismatch op de arbeidsmarkt</i>	8
1.3	<i>Vraagstelling</i>	22
2.	Sturen in netwerken	25
2.1	<i>Publieke meerwaarde door sturing</i>	26
2.2	<i>Vier perspectieven op overheidssturing</i>	30

Deel B

3.	Studies naar samenwerking	51
3.1	<i>Inzichten uit eerdere studies over regionale samenwerking</i>	52
3.2	<i>Structuur</i>	53
3.3	<i>Individueen</i>	59
3.4	<i>Weefsel</i>	61
3.5	<i>Conclusie: bouwstenen voor samenwerking</i>	63
4.	Praktijken van samenwerking	69
4.1	<i>Tien portretten van regionale samenwerking</i>	70
4.2	<i>Cleantech Regio</i>	71
4.3	<i>Dairy Valley</i>	77
4.4	<i>Haaglanden</i>	85
4.5	<i>Noordoost-Brabant</i>	92
4.6	<i>Rijnmond</i>	96
4.7	<i>Seed Valley</i>	102
4.8	<i>Economic Board Utrecht</i>	108
4.9	<i>West-Brabant</i>	114
4.10	<i>Zeeland</i>	120
4.11	<i>Regio Zwolle</i>	127

Deel C	135
5. Lessen uit werkende samenwerkingen	137
5.1 <i>Conclusies</i>	138
5.2 <i>Waarom regionale samenwerking werkt</i>	140
5.3 <i>Samenwerken is organiseren</i>	154
5.4 <i>Mensen maken samenwerking</i>	162
5.5 <i>Werkende én lerende samenwerking</i>	164
6. Een routekaart voor regionale samenwerking	177
Bijlagen	195
Bijlage 1. De arbeidsmarkt als achilleshiel van regionaal-economische ontwikkeling en beleid	196
<i>Essay door Frank van Oort</i>	
1. <i>Inleiding</i>	197
2. <i>Regionaal-economische kansen en bedreigingen in de netwerkeconomie</i>	200
3. <i>Skill-gerelateerdheid, economische vernieuwing en de regionale arbeidsmarkt</i>	205
4. <i>Regionaal arbeidsmarktbeleid en publieke waardecreatie</i>	209
5. <i>Reflectie</i>	212
Bijlage 2. Regionale samenwerking als gemeentelijke kernactiviteit	214
<i>Essay door Geert Teisman</i>	
1. <i>Inleiding</i>	214
2. <i>Drivers achter regionale samenwerking</i>	215
3. <i>Strategy follows structure: het klassieke denken vanuit vorm naar inhoud</i>	218
4. <i>De structuur volgt inhoud in dienstbaarheid</i>	219
Bijlage 3. Studies naar samenwerking	225
Bijlage 4. Verantwoording	246
<i>Interviews en bijeenkomsten</i>	246
<i>Literatuurlijst studies naar samenwerking</i>	247
<i>Wetenschappelijke literatuurlijst</i>	249
Colofon	254



Deel A

Perspectief op
samenwerking

1

Werken aan de
arbeidsmarkt

1.1 Lokaal bestuur: werken aan werk

‘Na twintig jaar was het ineens over. Het bedrijf vertrok. De werkgelegenheid verhuisde mee. Dat was voor het bedrijf goed. Maar voor ons hier was het daarmee klaar. Sindsdien zoek ik nieuw werk, maar dat is in deze branche moeilijk te krijgen.’ Elke wethouder en elk raadslid kent zijn eigen lokale varianten op dit verhaal. Werk dat er op enig moment is, maar dat met de tijd, met nieuwe technologie of met economische dynamiek verdwijnt. En dat mensen en hun gezinnen achterlaat. En elke wethouder en elk raadslid weet ook dat werk niet alleen over inkomen en economie gaat. Het gaat over kwaliteit van leven, over meedoen en over een sterke lokale samenleving. Goed werk voor de mensen in de gemeenschap is een doelstelling die veel nieuwe of ervaren raadsleden en wethouders hoog op hun lijst hebben staan. Via werk kan de lokale politiek verschil maken. Verschil voor gezinnen waarin ouders werk zoeken, voor schoolverlaters die hun carrière het liefst beginnen met een baan met perspectief en voor tal van andere verhalen die variëren op hetzelfde thema: de strijd om goede banen, die passen bij de talenten in de gemeenschap. In dit rapport beschrijven wij hoe het lokaal bestuur kan bijdragen aan die strijd en hoe het lokaal bestuur kan werken aan een arbeidsmarkt die werkt.

1.2 Een mismatch op de arbeidsmarkt

1.2.1 *Onzekerheid in de lokale gemeenschap: mismatch*

Economische bedrijvigheid en het werk dat daaruit voortkomt staan onder druk. Macroeconomische veranderingen beïnvloeden de positie van individuele werknemers op de arbeidsmarkt. Nieuwe technologieën en verdienmodellen veranderen de manier waarop arbeid georganiseerd is en hoeveel er van welk soort arbeid nodig is. Sommige beroepen verdwijnen, nieuwe beroepen komen op. De dynamiek verschilt per sector en per plaats. De beweging op de arbeidsmarkt is overal anders. Een nieuw hoofdkantoor komt er in de ene plaats bij, terwijl een andere gemeenschap moet toezien hoe een belangrijke werkgever vertrekt. Een financiële dienstverlener maakt winst, maar neemt afscheid van een groot deel van zijn personeel. Startups komen op en zoeken driftig naar personeel dat ze niet kunnen vinden. Ondernemers zien de vraag alsmaar groeien, maar kunnen de mensen niet vinden om de vacatures te vervullen. Cruciale economische sectoren komen handen tekort om het werk te verzetten dat er ligt.

Jongeren volgen opleidingen die prima zijn, maar niet passen bij de kansen op de arbeidsmarkt en brengen zichzelf daarmee onbedoeld in de problemen.

Werk is cruciaal voor gemeenschappen en een bestendige aanwezigheid van werk in de toekomst is niet vanzelfsprekend. Er is steeds meer sprake van een *problematische mismatch op de arbeidsmarkt*. Door die mismatch zijn werkloosheid en vacaturevervulling acute en urgente problemen die zich vreemd genoeg tegelijkertijd voordoen. Werk kan verloren gaan in recessies, maar werk kan ook wegtrekken tijdens de hoogconjunctuur, juist omdat er geen personeel te vinden is. Dezelfde wethouder die het ene uur in gesprek is met drie gezinnen die zorgen hebben over de sluiting van het lokale bedrijf kan het volgende uur spreken met een bezorgde ondernemer die ‘moet vertrekken’ omdat hij in deze regio nergens personeel kan vinden om zijn vacatures te vervullen. Dat dubbele gegeven houdt veel lokale bestuurders en raadsleden 's nachts wakker. Hoe genereren of behouden we voldoende en duurzaam werk in onze gemeenschap? Hoe houden we onze beroepsbevolking aangesloten op een veranderende arbeidsmarkt? Hoe behouden we een sterke basis onder de lokale gemeenschap? Hoe bestrijden we én de werkloosheid én hoe vervullen we de vacatures.

Deze mismatch is een onderwerp om ook ten tijde van hoogconjunctuur over wakker te liggen. De problemen verdwijnen niet als de economie aantrekt. Economische groei maakt niet dat de werkloosheid vanzelf verdampt. En de aanwezigheid van vacatures maakt niet dat er vanzelf mensen komen die de benodigde kennis en ervaring hebben. En het vooruitzicht van werk in een bepaalde sector maakt ook niet dat studenten vanzelf die richting kiezen in plaats van een andere minder kansrijke studierichting. De mismatch op de arbeidsmarkt gaat niet vanzelf weg. Als het zo simpel was dan was hij er ook nooit geweest.

Zo zorgt de mismatch op de arbeidsmarkt voor een bijzondere combinatie van kwesties. Zo is er op sommige plaatsen een overschot aan vacatures. Bedrijven die onvoldoende geschoold personeel kunnen vinden hebben een probleem. Denk aan het grote aantal vacatures voor technici en ICT'ers, die steeds moeizamer ingevuld kunnen worden. Ook in de zorg zijn er grote tekorten. In andere sectoren is er dan weer het tegenovergestelde aan de hand en zijn er ontslaggolven en faillissementen. De mismatch op “de” arbeidsmarkt is dan ook geen generiek of landelijk gelijk fenomeen,

maar een regionaal en sectoraal sterk verschillende kwestie. Het is letterlijk overal anders én veranderlijk.

Een probleem dat er al langere tijd is en structureel lijkt te zijn is dat er een grote groep langdurig werklozen is, die resistent is voor conjunctuur. In goede en slechte tijden blijven hun kansen en perspectieven klein en blijft het probleem even groot. Ze vormen een 'granieten bestand' bij het UWV en de gemeenten. Naarmate ze langer buiten de arbeidsmarkt staan nemen kansen op een terugkeer af. Analyses laten ook zien hoe werkloosheid in sommige gebieden bijna letterlijk overerfelijk lijkt te zijn en generatie-effecten heeft. Hoe kunnen dergelijke groepen alsnog een plaats op de arbeidsmarkt verwerven?

Al deze kwesties zijn niet nieuw. Nieuw is wel dat er structurele factoren zijn die de mismatch ernstiger en zorgelijker maken. Zo ligt voor veel functies de lat steeds hoger. Voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt is die afstand steeds lastiger te overbruggen. Daar komt bij dat veel mensen wel werken, maar op onzekere basis. Door flexibilisering is veel lager betaald werk onzekerder geworden. Dat verzwakt de positie van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt; bovendien is inmiddels ook het middensegment verzwakt. Er is nu wel werk, maar dat biedt geen stabiele basis.

Daarbij is werk door globalisering beweeglijker geworden. Bedrijven zoeken naar gunstige plaatsen om zich te vestigen en bewegen makkelijker over de grenzen van gemeenten, regio's, landen en continenten. Datzelfde geldt voor het arbeidsaanbod: mensen uit een bepaalde gemeente concurreren niet alleen met hun plaatsgenoten, maar vaak ook met arbeidsaanbod uit andere landen en andere regio's. Dat geldt dan weer vreemd genoeg vooral voor werk in het hogere segment en minder voor het lagere segment. Lager betaald werk zoeken mensen veel dichterbij huis, terwijl voor hoger betaald werk er meer concurrentie uit andere regio's is. Dat telt op tot een ingewikkelde knoop voor gemeenten op de lokale arbeidsmarkt.

De trends rond de mismatch lijken te versnellen en elkaar te versterken. Ondernemers en zorginstellingen hebben grote zorgen over de vacatures die niet te vervullen zijn. Langdurig werklozen zien hun kansen slinken. En ook toekomstige ontwikkelingen dienen zich aan. Effecten van technologische ontwikkelingen als digitalisering en robotisering zijn nog beperkt zichtbaar, maar ze zorgen voor nieuwe onzekerheid

op de arbeidsmarkt. Beroepen zullen verdwijnen en nieuwe vakgebieden zullen zich aandienen in het hoge en lagere segment, de verdeling van de gevolgen is onzeker. Waarschijnlijk geldt de vuistregel dat we de effecten op de korte termijn overschatten en de effecten op de langere termijn onderschatten. Ook hier neemt de kwetsbaarheid toe en lijkt de mismatch op de arbeidsmarkt door dergelijke trends eerder te vergroten dan te verkleinen.

Om de uitdagingen van de mismatch op de arbeidsmarkt tegemoet te treden moeten we met beleid te werk te gaan. Maar wat is dat voor beleid en wie maakt het? Waar kunnen gemeenteraadsleden en lokale bestuurders beginnen? Over die vragen gaat dit onderzoek.

1.2.2 *Economie en arbeidsmarkt als regionaal netwerk*

In het essay dat hij voor deze studie schreef vat Frank van Oort de ontwikkelingen in het beleid voor de economie en de arbeidsmarkt in twee kernontwikkelingen samen. Ten eerste is er sprake van *regionalisering*. Economisch beleid is inhoudelijk meer gericht geraakt op het stimuleren van sterke regio's en sectoren, in plaats van het egaliseren en het inhalen van generieke economische achterstand. De idee is dat regio's bepaalde kenmerken hebben die door gericht beleid versterkt kunnen worden. Economisch beleid is dan vooral het aansluiten bij de regionale accenten. Deze inhoudelijke insteek werkt sinds het kabinet-Rutte I (2010-2012) ook in het landelijk beleid door. Het ruimtelijk economisch beleid is grotendeels bij de regio en de steden komen te liggen. Zelfs complexe thema's als energietransitie, verduurzaming van de woningvoorraad en *internet-of-things (smart cities)* worden geacht op subnationaal niveau beleidsmatig te worden vormgegeven. Beleidsmatig moet onder andere de nieuwe Omgevingswet dit faciliteren.

Regionalisering hangt nauw samen met de ontwikkeling van *vernetwerking*. Er is steeds meer sprake van een netwerksamenleving en een netwerkeconomie (Batty, 2003): mensen en bedrijven kennen een steeds complexere verwevenheid in netwerken van interactie op verschillende ruimtelijke schaalniveaus: van dagelijkse bezigheden in het *daily urban system* tot kennisintensieve en strategische bedrijfsrelaties, baanhoppers en culturele uitwisseling voor hoger opgeleiden in een (inter)nationaal systeem van steden. De economische kracht of weerbaarheid van een regio is te vinden in de samenstelling van het netwerk. Het gaat niet meer zozeer om de aanwezigheid van

individuele ondernemingen, maar om het samenstel van relaties in het netwerk. Dat komt deels tot uitdrukking in agglomeratievoordelen die stedelijke regio's hebben. Bedrijven in grotere steden kunnen door nabijheid eenvoudiger van elkaar en van kennisinstellingen leren, vacatures beter matchen aan het arbeidsaanbod en voordelen hebben van het delen van expertise, marktvraag en toeleveranciers.

Van Oort e.a. (2015) wijzen ook op een andere vorm van gedeelde kracht, die minder op nabijheid in één regio leunt. Gemeenten kunnen economische waarde en functies van elkaar 'lenen' (*borrowed size*) en toch eenzelfde profijt hebben in termen van agglomeratievoordelen. Er hoeft geen formele agglomeratie te zijn om toch via netwerkconstructies de kracht van een ander te kunnen benutten. Dat gebeurt deels vanzelf, zonder ordenende interventie. Zo is sprake van een mozaïek van *bovenlokale netwerken* met sterke verbindingen tussen de centra van steden; een mozaïek dat volgens de recente studie van Tordoir e.a. (2015) leidt tot een geleidelijke opschaling van tot voorheen lokaal gedachte markten naar een regionaal 'mesoniveau' waarvoor geen bestuurlijke equivalent bestaat.

Deze twee bewegingen maken samen dat de uitdagingen van economie en arbeidsmarkt meer *in de regio* en *met het netwerk* opgepakt worden: beleid voor economie en arbeidsmarkt heeft zodoende betrekking op *regionale netwerken*. Dat geldt voor het uitbouwen en uitnutten van de kansen en de kracht van regionale netwerken, maar ook voor het omgaan met accumulerende zwaktes en kwetsbaarheden van een regionaal netwerk. Individuele gemeenten hoeven niet zelf alles in huis te hebben, ze kunnen via netwerken van elkaars kracht gebruikmaken en elkaar versterken.

Dat wat netwerken krachtig maakt geldt ook andersom: netwerken kunnen zichzelf ook verstrikt en gevangen houden in problematiek. Problematiek in het ene deel van het netwerk slaat over naar andere delen. Een kenmerk van netwerken is dat elementen elkaar beïnvloeden. Verzwakking in het ene deel van het netwerk kan overslaan op andere delen in het netwerk, ook als die er op het eerste gezicht niet direct mee te maken hebben. Beleid gericht op de economie en de arbeidsmarkt is daarom beleid dat zich richt op de specifieke kenmerken van het regionale netwerk. Dat kan gaan om het uitnutten van de specifieke bronnen van kracht, maar ook om het bestrijden van zwaktes in het regionale netwerk. Gemeenten kunnen hun eigen problemen zodoende via het netwerk oplossen, terwijl ze ook vanuit het netwerk met bepaalde

economische problemen te maken kunnen krijgen. Daarom is economisch beleid van gemeenten in ieder geval ten dele regionaal beleid, gericht op een regionaal netwerk van betrokkenen.

Dat roept de vraag op wat het regionale economische netwerk eigenlijk is? Het regionale netwerk omvat twee elementen die Van Oort in zijn essay uitwerkt: het *regionaal DNA* van menselijk kapitaal en het *ecosysteem van ondernemerschap* in een regionaal netwerk. Het *regionaal DNA* is volgens de SER (2015) het geheel aan menselijk kapitaal en bedrijvigheid dat in een regio aanwezig is. Het regionaal DNA is de pool aan beschikbare mogelijkheden, talenten, kwaliteiten en activiteiten van mensen en ondernemingen. Het DNA is het geheel aan wat er in een regio is. Het *'entrepreneurial ecosysteem'* is volgens Stam (2015) een meer specifieke verzameling in de regio: het geheel aan van elkaar afhankelijke actoren en factoren die zodanig gecoördineerd worden dat ze productief ondernemerschap mogelijk maken in een bepaalde regio. Het ecosysteem is een specifieke set van relaties en verbindingen binnen het geheel aan mogelijkheden in het DNA.

Idealiter maakt het ecosysteem van ondernemerschap *optimaal gebruik* van het regionale DNA. Vaker echter zit er licht tussen waar het ecosysteem sterk in is, waar het minder ontwikkeld is en wat er in het regionale DNA beschikbaar is. Het ecosysteem heeft bijvoorbeeld grote behoefte aan hoogopgeleide ICT'ers, maar die zijn in het regionale DNA niet aanwezig. Of er is veel laaggeschoold administratief personeel beschikbaar, maar het ecosysteem van ondernemerschap is juist bezig met een transitie naar automatisering waardoor er in dat specifieke segment minder vraag is. De idee van het ecosysteem en het DNA is dat ze allebei specifiek voor een regio zijn: mondiale economische ontwikkelingen zijn voor iedereen aan de orde, maar uiteindelijk hebben regio's heel eigen kenmerken die typerend zijn voor de dynamiek op de arbeidsmarkt.

Regionaal economisch beleid kan zich richten op het *met elkaar in overeenstemming brengen* van ecosysteem en regionaal DNA. Door bedrijvigheid, menselijk kapitaal en scholing op elkaar af te stemmen, komt het DNA beter tot zijn recht en functioneert het ecosysteem van ondernemerschap beter. Dat kan beleid volgens de strategie *'go with the flow'* zijn (Van Oort, 2015; SER, 2015), waarin het beleid de bestaande beweging binnen het ecosysteem en het DNA probeert te bestendigen en te versterken: beleid

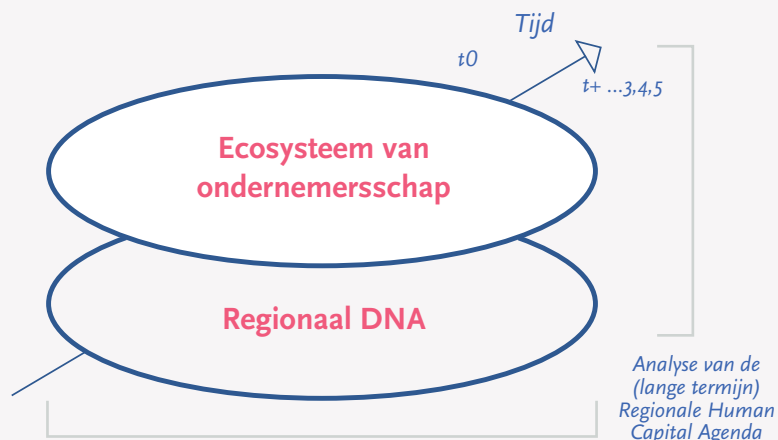
beweegt dan mee met wat er al gebeurt en het probeert de bestaande energie te ondersteunen.

Maar dat is niet de enige vorm: beleid kan ook *vooruitlopen op de stroom*, of de *stroom proberen te verleggen*. Bijvoorbeeld door met actieve strategieën voor scholing het menselijk kapitaal een andere richting in te duwen. Denk bijvoorbeeld aan sectoren die door economische transitie sterk van karakter zullen veranderen. Daar kan overheidsbeleid de stroom volgen, maar ook voorsorteren op de transitie en proberen het menselijk kapitaal voor te bereiden op de aankomende economische vraag. Het programma ‘Werk van de Toekomst’ (2017) van de gemeente Utrecht is daarvan een voorbeeld. Het is een poging om actief te interveniëren in de stroom van menselijk kapitaal – het regionaal DNA – en in het ecosysteem van ondernemerschap. Een strategie van omscholen en opscholen kan een manier zijn om niet met de stroom mee te roeien, maar om de stroom te verleggen. Actief vestigingsbeleid, waarmee nieuwe bedrijven naar een regio gehaald worden is een ander voorbeeld. De overheid van Singapore bijvoorbeeld voert een agressief vestigingsbeleid, waarbij men actief bedrijvigheid aantrekt, nodig om het arbeidsaanbod aan het werk te houden en de economie tot verdere groei te brengen.

Een derde vorm van beleid is het *opvangen van schade* die voortkomt uit het verschil tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Mensen raken hun baan kwijt en komen niet vanzelf weer aan het werk. Dan kan beleid helpen om nieuw werk te vinden, door bemiddeling, subsidiëring, scholingsmogelijkheden of andere vormen om de stap naar de arbeidsmarkt te maken. De bedoeling van de eerste twee vormen van beleid is uiteraard om deze derde vorm minder in te hoeven zetten.

Figuur 1.1 brengt dit in beeld. De economische prestatie van een regio is de combinatie van het ecosysteem van ondernemerschap en het regionaal DNA. In het ideale scenario sluiten die twee op elkaar aan. Vaak echter zijn er spanningen, bijvoorbeeld als een deel van het regionaal DNA niet aansluit bij de arbeid waar het ecosysteem om vraagt. Waar de grenzen van de regio precies liggen is geen onderwerp van exacte definitie: economen als Tordoir, Van Oort en Stam, en ook de SER, laten juist zien dat gemeenten regelmatig moeten heroverwegen van welke regio’s ze deel uit willen maken. In figuur 1.1 hebben we de factor tijd toegevoegd. Ook als het ecosysteem nu goed aansluit op het regionaal DNA kan er sprake zijn van kwetsbaarheid. Bijvoorbeeld als het de verwachting is dat in

de nabije toekomst andere competenties nodig zijn voor het soort bedrijven in de regio. Dan kan het nodig zijn om te investeren in het regionaal DNA, zodat het aansluit op de vraag vanuit het ecosysteem van de toekomst. Arbeidsmarktbeleid en economisch beleid zijn zodoende steeds afwegingen van balans en 'fit' tussen het regionale DNA en het ecosysteem van ondernemerschap, van nu en in de voorzienbare toekomst.



Figuur 1.1 Het regionaal DNA en het ecosysteem van ondernemerschap.

1.2.3 *Lokaal bestuur in regionale netwerken: all politics is local*

Hoewel we vooral spreken over regio's en netwerken blijft gemeentelijk beleid onverminderd van belang. Regionale netwerken zijn logische arena's om lokale beleidsdoelen van gemeenteraden en colleges te realiseren. Het adagium *all politics is local* blijft gelden, maar bij economie en arbeidsmarkt worden lokale doelen gerealiseerd in de regio en in netwerken. Door in regionale netwerken effectief te opereren kunnen gemeenten hun lokale gemeenschap bedienen en de eigen politieke doelen realiseren: bijvoorbeeld door de mismatch op de arbeidsmarkt te helpen verkleinen, waardoor vacatures vervuld worden en mensen goed werk vinden. Een gemeente die bijvoorbeeld het bestand van mensen in de bijstand wil terugbrengen is afhankelijk van economische vitaliteit in de regio. Een gezond ecosysteem van ondernemerschap in de regio maakt het mogelijk om werkzoekenden of net afgestudeerde jeugd aan een baan te helpen. Lokale doelen kunnen via regionale strategieën worden gerealiseerd.

Daarbij past de vaststelling dat gemeenten doelen voor economie en arbeidsmarkt slechts via indirecte weg realiseren. Ze hebben géén controle over de arbeidsmarkt, hoewel politieke programma's op nationaal niveau wel eens de indruk wekken dat ze 'banen maken'. Of dat ze eigenhandig de mismatch kunnen oplossen. Zo werkt het niet. De overheid bepaalt (in Nederland) niet bij wet welke ondernemers zich waar vestigen. Een gemeenten kan de lokale economie niet 'maken'. Bedrijven genereren economische waarde, niet gemeenten. Ook kunnen ze niet bepalen hoe het menselijk kapitaal er binnen de gemeentegrenzen uitziet. Mensen kiezen zelf hun opleiding en bepalen of ze bijscholing volgen. Gemeenten kunnen niet eigenhandig de grote economische en technologische megatrends beïnvloeden. De manier waarop de arbeidsmarkt in hun territoir functioneert, is voor gemeenten van belang, zonder dat ze er directe controle over hebben. Als we zeggen dat gemeenten in regionale netwerken hun politieke doelen van arbeidsmarkt en economie kunnen realiseren dan moet dat gebeuren op een *toon van bescheidenheid*.

Bescheidenheid betekent niet dat er niets mogelijk is. Gemeenten zijn *geen passieve omstanders* van arbeidsmarkt en economie. Ze zijn verantwoordelijk voor zorg om werk en inkomen, arbeidsmarktparticipatie, huisvesting van scholen en uitvoerder van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Hun handelen kan bijdragen aan weerbaarheid aan de kant van vraag en aanbod van arbeid. Ze kunnen werkzoekenden of werkenden helpen om te investeren in hun competenties en vaardigheden. Ze kunnen bedrijven 'helpen' in hun keuze waar te investeren en goede vestigingsfactoren bieden. Ze kunnen zorgdragen voor een vitale samenleving met krachtige culturele en maatschappelijke voorzieningen die maken dat mensen er graag wonen en werken. Of denk aan het voorbeeld uit Denemarken, waar overheden zorgen voor een collectief gefinancierd recht voor medewerkers om zich tijdig en intensief te laten bijscholen. De scholing moeten mensen zelf volgen en de bedrijven moeten daarvoor de ruimte bieden, maar de financiering verzorgt de overheid en het geheel is een wettelijk verankerd recht. De overheid 'doet' het dan niet zelf, maar creëert met anderen de omstandigheden waarin het gebeurt. Vanuit een *betrokken bescheidenheid* kunnen gemeenten veel voor de arbeidsmarkt en de economie betekenen.

Veel gemeenten zijn zich van deze rol bewust. Ze willen met gericht beleid en slimme sturing bedrijven en mensen helpen om hun kansen te vergroten. Of ze proberen een actieve rol te spelen bij het opvangen van plotselinge schokken op de arbeidsmarkt.

Denk aan de reorganisatie van Philips in Eindhoven, Organon in Oss en Philip Morris in Bergen op Zoom. Dan kunnen gemeenten helpen om de weerbaarheid acuut te versterken, bijvoorbeeld door te ondersteunen bij de bemiddeling van werk naar werk en door voorzieningen voor omscholing aan te bieden. Ook hier geldt dat de verhoogde weerbaarheid niet van gemeenten alleen komt, wel dat gemeenten een cruciale bijdrage kunnen leveren aan het tot stand brengen ervan. Vanuit betrokken bescheidenheid komen *krachtige strategieën* tot stand om lokale gemeenschappen in regionale netwerken op weg te helpen.

Dat gemeenten veel in het regionale netwerk kunnen bijdragen, betekent niet dat ze het ook 'moeten' doen. Niets doen is altijd een optie. Maar niets doen heeft ook effect. Ook gemeenten die weinig ambitie tonen en weinig in het regionale netwerk doen hebben invloed op de arbeidsmarkt en economie. Een gemeente die weinig of niets doet voegt weinig toe aan de weerbaarheid van het regionale systeem en schaadt in het ergere geval die weerbaarheid zelfs. De kansen van burgers en bedrijven nemen dan af in plaats van toe. Afzijdigheid kan, maar heeft een prijs.

Datzelfde geldt voor 'go alone'-strategieën. Een gemeente kan het netwerk negeren en de eigen gemeentegrenzen als afbakening van haar beleid nemen. Dat kan op korte termijn positief uitpakken, bijvoorbeeld door een specifiek bedrijf voor de gemeente te behouden, of een onderwijsinstelling met gemeentelijke subsidie aan te trekken. Maar uiteindelijk is de economische realiteit er één van regionale netwerken, waarin de kracht van het netwerk uiteindelijk ook de economische opbrengsten voor de gemeenten bepaalt. Gemeenten kunnen het regionale netwerk negeren, maar zich er *niet aan onttrekken*.

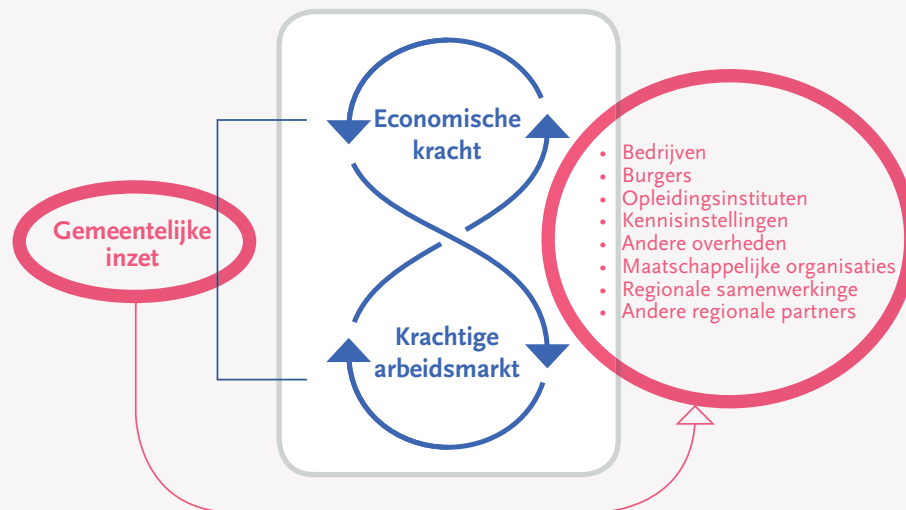
De rol en positie van de gemeente is dus tamelijk delicaat. De gemeente kan de arbeidsmarkt en economie niet maken, maar doet er wel toe. Het gaat onverminderd om lokale politieke doelen, maar die worden in regionale netwerken gerealiseerd. De gemeente kan het regionale netwerk wel negeren, maar zich er niet aan onttrekken. Dat alles leidt tot een positie van betrokken bescheidenheid: wel betrokken, niet almachtig, met als open vraag *welke gemeentelijke strategieën* er zijn om gegeven de mogelijkheden en beperkingen van hun rol maatschappelijke impact te generen.

Figuur 1.2 visualiseert de positie van betrokken bescheidenheid van gemeenten in regionale netwerken. De gemeente is actief, maar de *activiteit loopt via anderen* (rode pijl).

Anderen ‘doen’ het, de gemeente doet eraan mee of zet ertoe aan. Bijvoorbeeld door het voor bedrijven gemakkelijker te maken om in scholing te investeren, door ondernemers te helpen met betere faciliteiten, door het aantrekken van goed personeel gemakkelijker te maken (denk aan: goede culturele voorzieningen en een prettige woonomgeving). Door met opleidingsinstituten het gesprek aan te gaan over kansen voor opleidingen en door samen met andere overheden op te trekken om kansen voor de regio te vergroten. In al deze voorbeelden is er sprake van gemeentelijke inzet. De gemeente die via anderen opbrengsten genereert, als uitdrukking van de betrokken bescheidenheid van de gemeente in het regionale netwerk van arbeidsmarkt en economie.

1.2.4 *De regionale arbeidsmarkt als meervoud en als werkwoord*

Zoals verbeeld in figuur 1.2 maken we in dit onderzoek onderscheid tussen twee vormen van regionaal arbeidsmarktbeleid om de mismatch te verkleinen. Ten eerste is er de variant van *versterking van economische kracht*: denk aan het aantrekken van goede bedrijven, inspanningen gericht op het binnen de gemeente houden van bedrijven, het ondersteunen van nieuwe allianties, van ‘triple helix’-verbanden, het versterken van de infrastructuur en het investeren in een sterke beroepsbevolking.



Figuur 1.2 Betrokken bescheidenheid van de gemeente in het regionale netwerk.

Ten tweede is er de variant waarin de gemeente vooral inzet op *kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt*. De gemeente probeert hen te helpen om aansluiting te vinden bij de arbeidsvraag. Dat gaat vooral om inspanningen die erop gericht zijn om mensen buiten een uitkering te houden, door hen bijvoorbeeld te bemiddelen van werk naar werk, door om- of opscholing mogelijk te maken, door contacten te onderhouden met bedrijven die stages aanbieden, door te investeren in leerwerktrajecten voor jongeren of door de gemeentelijke rol in de arbeidsbemiddeling effectief te organiseren.

Uiteraard hebben beide vormen *met elkaar te maken*. Economische groei maakt de kans groter dat er banen zijn, ook voor mensen in een uitkeringssituatie. Wel zijn het verschillende vormen met andere accenten. Dat is zichtbaar in het feit dat ze vaak in verschillende portefeuilles in het college van B en W belegd zijn. Economie is doorgaans een andere portefeuille dan Arbeidsmarkt en vaak is dit weerspiegeld in de ambtelijke diensten, die voor beleidsvorming en uitvoering zorgen. Ook in de netwerken die hier omheen georganiseerd zijn zien we dit onderscheid terug: de 'Economic Development Boards' leggen nadruk op economische groei en ontwikkeling, terwijl de netwerken rond sociale werkvoorziening en jeugdwerkloosheid zich op de arbeidsmarkt voor kwetsbare groepen richten. Op momenten raken ze elkaar, maar het zijn herkenbare accenten. We kiezen ervoor beide elementen van arbeidsmarktbeleid in het onderzoek conceptueel te scheiden, om ze scherp te analyseren. Vervolgens brengen we beide vormen in onze analyse en aanbevelingen bij elkaar. We zien dus een *meervoud* in het redeneren over economie en arbeidsmarkt: een op versterking en economische kracht gericht regionaal netwerk én een netwerk van actoren, activiteiten, relaties en inspanningen gericht op het deel van de arbeidsmarkt dat kwetsbaar is. Ze zijn allebei relevant en we onderzoeken ze allebei.

Eenzelfde conceptueel onderscheid maken we in de manier waarop we over beleid redeneren. De focus op het opereren via anderen betekent dat wij in dit rapport de gemeentelijke inzet duiden in termen van *activiteiten en relaties*. Niet in structuren, maar in handelingen. We kijken niet naar wat de gemeente *heeft*, maar naar wat de gemeente *doet*. We beschrijven de praktijk niet in zelfstandige naamwoorden, maar in *werkwoorden*. We onderzoeken niet de structuur die partijen op of rondom de arbeidsmarkt bij elkaar brengt, maar kijken naar de manieren waarop gemeenten met partijen op of rond de arbeidsmarkt interacteren. Het kan dat een bepaalde structuur die op enig moment is ingericht hierbij goed werkt, maar dat is dan een afgeleide, een

deel van het grotere geheel. We maken dit in het rapport expliciet door in werkwoorden te redeneren. Organiseren in plaats van 'de organisatie'. Samenwerken in plaats van 'de samenwerking'. Interacteren in plaats van 'de verhouding'. Leiden of overleggen in plaats van 'leiderschap' en 'het overleg'. De gemeentelijke inspanningen zijn dan beter te duiden als *intervenieren in stromen* dan het *hebben van structuren*.

Intervenieren in de economie en arbeidsmarkt gaat voor gemeenten dus over *samenwerken in regionale netwerken*. De gemeente staat in relatie tot anderen in de pogingen om waarde toe te voegen op de arbeidsmarkt. Samenwerking is daarbij een ingewikkeld begrip. Het is een applaus-term en een hoera-begrip: wie is er tegen samenwerking? Maar tegelijkertijd creëert samenwerking voor gemeenten in netwerken heel specifieke en ook principiële problemen, zoals recent bijvoorbeeld door hoogleraar Staatsrecht D.J. Elzinga geduid. In regionale samenwerking komen rechtstatelijke en democratische principes onder druk te staan, ook en misschien wel juist als de samenwerking op zich 'goed' te noemen is. Een samenwerkende rol van gemeenten in regionale netwerken leidt tot principiële democratische tekorten. Want hoe worden besluiten genomen in netwerken en wat is daarin de rol van gemeentelijke bestuurders en gekozen politici? Hoe bepaal je een gedeelde agenda en wat is daarvan de status in de gemeenteraad? Leidt samenwerking van de gemeente in regionale netwerken niet tot onherstelbare *verwatering van democratische legitimiteit*? En zo ja, wat is daarvan dan de consequentie?

Een voorbeeld kan dit probleem illustreren. Regionale samenwerking impliceert het samen met anderen in het regionale netwerk *agenderen* van uitdagingen, het samen verkennen van mogelijke oplossingsrichtingen, het vinden van een gedeeld verhaal en zodoende met elkaar tot gedeelde inspanningen te komen. Het agenderen is hier de centrale activiteit, niet de agenda. Dat betekent ook dat de activiteit niet klaar is als de agenda af is. In het werken met de agenda gaat het gedeelde proces door, wat bijvoorbeeld leidt tot nieuwe thema's die zich aandienen ('eigenlijk gaat het hierover'), andere oplossingen die veel slimmer blijken en nieuwe partijen die er ook bij moeten. Vanuit het werkwoord gedacht is dat geen probleem, maar het roept voor een gemeenteraad die net 'de agenda' heeft vastgesteld wel vragen op. En ook de lokale rekenkamer is waarschijnlijk kritisch, want die kijkt bij de evaluatie van rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van middelen naar de doelen die in de oorspronkelijke agenda gesteld waren. Ook bedrijven of burgers zijn mogelijk in verwarring; in de vastgestelde agenda stond het één en nu doen ze iets anders. Zelfs

als het inhoudelijk goed gaat met de gemeenschappelijke agenda doemen er problemen op met kernfuncties en kernwaarden van het bestuur, zoals democratische controle en beoordeling van rechtmatigheid en doelmatigheid van publieke middelen.

De essentie van dit voorbeeld is niet dat het werken en denken vanuit werkwoorden niet *kan*, maar dat veel van het instrumentarium van waaruit gemeenten en andere instituties werken is ingericht op artefacten met afgebakende grenzen en dimensies. Het schuurt met *institutionele kaders*. Een van de uitdagingen is hoe deze manier van samenwerken zich verhoudt tot waarden die in de institutionele kaders geborgd zijn. Samenwerken is dan misschien de sleutel tot succesvol arbeidsmarktbeleid, het is tegelijkertijd een spanningsvolle praktijk die knelt met de evenzeer belangrijke kaders voor goed bestuur.

Zo komen we tot twee lijnen voor nadere verkenning. Ten eerste is er *het vermogen van gemeenten om te opereren in netwerken*. Dat gaat om de capaciteiten van gemeenten om samen te werken met andere partijen en daarin gemeentelijke doelen te realiseren. Spreken gemeenten de taal van netwerkpartners? Kunnen ze de partners bereiken? Zijn ze in staat om vanuit de netwerken te denken? Lukt het om gemeentelijke procedures zo in te richten dat ze passen bij de dynamiek van maatschappelijke netwerken? Dat zijn vragen die op allerlei niveaus te stellen en te beantwoorden zijn: van de manier waarop de gemeenteraad controleert, tot de structuren die de gemeente inricht voor overleg, tot het vermogen van een ambtenaar om werkelijk contact te maken met een ondernemer. Vanuit figuur 1.2 bezien gaat dat om de vraag of de gemeente in staat is om de 'blauwe pijl' op passende wijze in te vullen, zodat de partijen rechts in het plaatje ook daadwerkelijk verbindingen met de gemeente aangaan.

Ten tweede onderzoeken we *hoe sterke regionale netwerken werken*. Is het netwerk van partijen rechts in figuur 1.2 in staat om betekenisvolle waarde toe te voegen op de arbeidsmarkt, op één of beide elementen (economische groei of versterking arbeidsmarkt)? Het 'hebben' van een Economic Development Board is niet de essentie. De vraag is of die Board ook tot 'development' komt. En of dat een ontwikkeling is die er anders niet geweest was. En lukt het de samenwerkingen die ontstaan ook daadwerkelijk om waarde toe te voegen? We zien in de praktijk veel verschillende vormen terug, variërend van informele netwerken tot formele organisaties en van strategische overleggen tot praktische afstemming. Wat maakt dat sommige goed werken en andere minder goed? En welke handelingsopties levert dat op voor anderen?

1.3 Vraagstelling

1.3.1 *Positionering en vraagstelling*

In het onderzoeksproces is samen met de VNG Denktank de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

- Hoe kunnen gemeenten, met andere partijen, *organiseervermogen* ontwikkelen om regionale opgaven rondom economie en arbeidsmarkt aan te pakken?
- Wat is de *rol* van de gemeenten in netwerken van samenwerkende partijen?
- Welke *handelingsperspectieven* volgen hieruit voor andere maatschappelijke vraagstukken die de grenzen van de eigen gemeente overstijgen?

De aanbevelingen in dit onderzoek zijn *gericht aan gemeenten*, maar vanuit het besef van betrokken bescheidenheid. De regionale arbeidsmarkt krijgt vorm in het samenspel tussen bedrijven, werknemers, onderwijs, overheid en maatschappelijke organisaties. Daarom spreken wij in onze onderzoeksvraag ook over *organiseervermogen*. Regionale netwerksamenwerking gaat om het vermogen om als partijen, ieder vanuit de eigen rol en kracht, bij te dragen aan een goede regionale arbeidsmarkt.

Vanuit de huidige praktijk van regionale samenwerking op de arbeidsmarkt kunnen *handelingsperspectieven* geformuleerd worden voor gemeenten. Ons streven is dat dit onderzoek en dit rapport gemeenten helpt om een richting en positie te bepalen, in te vullen en te realiseren. We bieden daarvoor *concrete handelingsopties* voor gemeenten en samenwerkingsverbanden.

1.3.2 *Onderzoeksaanpak en leeswijzer*

Het onderzoek naar het organiseervermogen van gemeenten in regionale samenwerking, is in een aantal stappen opgebouwd. Deze stappen vormen ook de rapportage. De eerste stap is het schetsen van een *perspectief* op regionale samenwerking rond arbeidsmarkt-vraagstukken. Hiervoor hebben we in dit hoofdstuk (H1) de vraagstelling geschetst waarmee gemeenten zichzelf geconfronteerd zien. In H2 willen we hier verdieping op aanbrenge door in te gaan op theorievorming over regionale samenwerking en door het schetsen van vier perspectieven op overheidssturing in samenwerking. Als derde element is gekeken naar de studies die

eerder rond dit thema zijn uitgevoerd. In H3 geven we de inzichten uit deze studies weer, in bijlage 3 is een samenvatting van de studies opgenomen.

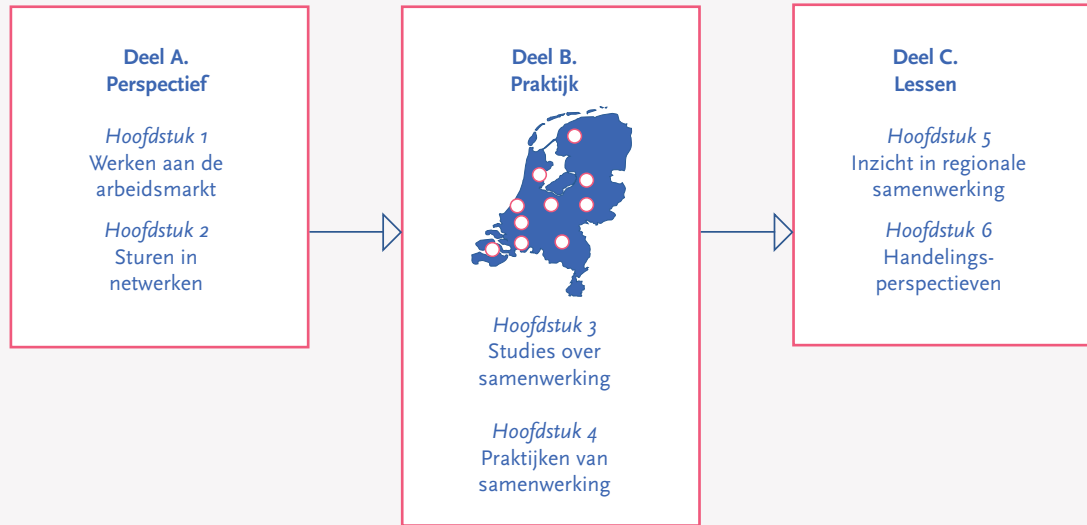
Vervolgens is in H4 de *praktijk* van regionale samenwerking rond arbeidsmarktvaagstukken in Nederland in beeld gebracht. Zowel de arbeidsmarktvaagstukken als de vormen en structuren van samenwerken, zijn zeer gevarieerd in Nederland. Waar de ene regio te maken heeft met relatief veel werkloosheid, heeft een andere regio te maken met te veel openstaande vacatures. Waar de ene regio wordt opgeschrikt door het vertrek van bedrijven, worden in andere regio's nieuwe bedrijven verwelkomd. Ook de samenwerking varieert, van sterk geformaliseerde structuren tot informele persoonlijke netwerken, en van ruimte voor lokale verscheidenheid tot regionale opschaling.

Om de verscheidenheid in beeld te krijgen, is ervoor gekozen om het verhaal van tien regionale samenwerkingsverbanden te vertellen en te leren over het organiseervermogen in deze regio's. Daarbij is gekozen voor een mix van economische samenwerkingsverbanden en arbeidsmarktregio's en is rekening gehouden met regionale spreiding. Dit heeft tot de selectie van de volgende tien regio's geleid:

1. Cleantech Regio: de economische samenwerking rond circulaire economie en energietransitie in Oost-Nederland
2. Dairy Valley: de economische samenwerking in de Friese zuivelsector
3. Haaglanden: de arbeidsmarktregio Haaglanden
4. Rijnmond: de arbeidsmarktregio Rijnmond
5. Noordoost-Brabant: de economische samenwerking rond de Oost-Brabantse landbouw- en voedselsector
6. Seed Valley: de economische samenwerking rond de Noord-Hollandse zaadveredelingsbedrijven
7. Utrecht: de Economic Board Utrecht
8. West-Brabant: het werkplein Hart van West-Brabant in relatie tot arbeidsmarkt- en economische samenwerking in de regio West-Brabant
9. Zeeland: de arbeidsmarktregio Aan de slag in Zeeland
10. Zwolle: de arbeidsmarktregio Zwolle in relatie tot economische samenwerking in de regio Zwolle

In het laatste deel van het onderzoek en van dit rapport, komen we op basis van het perspectief en de praktijk tot *lessen*. Daarbij verkennen we in H5 de inzichten die deze

studie oplevert in de regionale samenwerking rond arbeidsmarkt vraagstukken. In H6 worden deze inzichten vertaald in handelingsperspectieven. Deze onderzoeks aanpak en opbouw van het rapport zijn samengevat in figuur 1.3.



Figuur 1.3 Onderzoeksopzet en leeswijzer

2

Sturen in netwerken

2.1 Publieke meerwaarde door sturing

2.1.1 *Sturen als samenwerken: van government naar governance*

Stel je voor. In een regio is een sterk cluster van agrarische bedrijven actief. De bedrijven doen het goed, zijn internationaal zelfs vermaard, maar hebben steeds meer problemen om goede mensen aan te trekken. Studenten die van de beroepsopleidingen komen zijn nog te weinig specifiek opgeleid voor het werk in deze sector en nu vangen individuele bedrijven dat op door zelf maar interne cursussen aan te bieden. Jongeren hebben de sector zelf ook nog niet zo in beeld. Als ze een opleiding moeten kiezen trekt het werken in de agrarische sector blijkbaar niet zo, terwijl er bijna sprake is van baan zekerheid. Ondernemers beginnen langzaam onrustig te worden. Als het niet lukt om in deze regio voldoende goede mensen te vinden dan wordt het misschien tijd om elders op zoek te gaan.

Bovenstaande puzzel is voor veel gemeenten herkenbaar. Er is een regionale vraag naar talent bij ondernemingen, maar die past niet goed bij het aanbod op de arbeidsmarkt. Studenten kiezen de ‘verkeerde’ opleidingen en eigenlijk leren ze daar ook net niet de goede dingen. Dat is ook voor gemeenten vervelend, want die zien dat bedrijven mogelijk vertrekken, iets wat voor de lokale gemeenschap een enorme aderlating zou zijn. Bovendien loopt de jeugdwerkloosheid op. Ondernemers hebben ook een probleem, want zij willen verder groeien en hebben goede mensen nodig. De opleidingsinstellingen zouden best maatwerkopleidingen willen bieden, maar dat mogen ze binnen bestaande wetgeving niet zomaar doen. En wie garandeert hen dat er ook echt studenten komen, zodat de ontwikkelkosten terugverdiend kunnen worden?

De oplossing van deze puzzel is dat alle partijen hun stukje van de oplossing ter beschikking stellen. Bedrijven kunnen kennis en expertise voor maatwerk-opleidingstrajecten inbrengen en een baangarantie aanbieden. Dan kunnen het roc en het hbo een kleinschalig opleidingstraject starten. De gemeenten in de regio kunnen de handen ineenslaan door mee te investeren en een goede locatie beschikbaar te maken. Gezamenlijk kunnen de partijen lobbyen bij het Rijk om het opleidingstraject mogelijk te maken, buiten de reguliere procedures en macrodoelmatigheidsvereisten om. Als alle betrokken partijen samen de uitdaging aangaan dan kunnen ze de oplossing relatief snel en effectief vinden. Als ze dat niet doen is de oplossing nagenoeg onmogelijk en lopen ze allemaal het risico op schade. Als gemeenten hier willen sturen dan moeten ze niet zozeer ‘beleid maken’, maar partijen bijeen zien te brengen, een coalitie zien te smeden en zo mogelijk maken dat partijen samen de puzzel leggen. Sturen is dan niet het zelf ‘maken’ van de oplossing, maar het mogelijk maken dat partijen samen tot een oplossing komen.

Het versterken van regionale economische netwerken is op te vatten als een puzzel. Om de puzzel te kunnen oplossen is het nodig om de verschillende benodigde stukken bij elkaar te leggen en in elkaar te passen. De puzzel is bijvoorbeeld een mismatch in het ecosysteem en het regionale DNA: het ecosysteem beweegt in een bepaalde richting die voor een deel van de beroepsbevolking heel goed werkt, maar waar een groot deel van het menselijk kapitaal niet op aansluit. De oplossing van de puzzel is dan mogelijk om andere accenten in het ecosysteem te leggen en om in het menselijk kapitaal beweging te brengen.

De sturingsvraag die hierbij opkomt is hoe dat gebeurt: wat kan een gemeente doen om deze beweging in de puzzel te brengen? Dat is deels een vraag naar inhoud (welke maatregelen), maar vooral ook naar rol: legt de gemeente de puzzel zelf voor anderen, of brengt de gemeente met anderen samen de puzzel tot een oplossing? Dwingt de gemeente top-down en van buiten de oplossing in het systeem af, of komt de gemeente samen met partijen in het systeem van binnenuit tot de oplossing? Allebei kan, maar het zijn heel verschillende rollen. De keuze voor deze rollen past in een beweging die in de literatuur over sturing al langer zichtbaar is. In het denken over sturing wordt gesproken over een verandering van het denken in termen *van government naar governance*: van sturing door de overheid naar sturing met anderen. Van de overheid die de puzzel zelf 'voor anderen' legt, naar de overheid die met partijen samen de puzzel maakt.

In het model van *government* is sturing gebaseerd op het opstellen en handhaven van wet- en regelgeving en op politiek-bestuurlijke besluiten. De overheid is de bevoegde, sturende en organiserende partij: de overheid realiseert de publieke waarde voor de samenleving, door de puzzel voor hen te leggen. Geprojecteerd op de arbeidsmarkt en economie betekent dit dat de gemeente met gerichte sturing partijen tot bepaald gedrag kan bewegen. De overheid 'stuurt' dan letterlijk de samenleving. Bijvoorbeeld door met beleid jongeren voor bepaalde opleidingen te laten kiezen, door maatregelen te nemen waardoor bedrijven in het gebied blijven en door kennisinstellingen met slimme prikkels te bewegen tot kennisdeling met bedrijven. De idee van deze vorm van sturing is dat de overheid zelf 'van bovenaf' de puzzel kan leggen: door een deel van de stukjes zelf goed te leggen en door anderen op te dragen om hun deel van de puzzel ook op de aangewezen plaats te leggen. In het geval van

economisch beleid: de overheid maakt inhoudelijk beleid dat ervoor zorgt dat de partijen in het systeem zich zodanig gaan gedragen dat het probleem is opgelost.

Sinds het begin van deze eeuw wordt steeds meer gewerkt en gedacht vanuit de idee van *governance*. Deze gedachte komt niet zozeer voort uit voortschrijdend inzicht over sturing, maar eerder over inzicht in de aard van de puzzel. De vaststelling in de werkpraktijk was namelijk dat overheden voor het realiseren van publieke waarde steeds meer afhankelijk zijn van anderen: essentiële stukjes van de puzzel zijn in handen van anderen en zij hebben ook alle ruimte om zelf te bepalen of zij al dan niet hun stukjes van de puzzel inbrengen. Ze kunnen zelf bepalen of ze onderdeel willen zijn van het oplossen van de puzzel en of ze dezelfde puzzel zien. Om de puzzel te leggen heeft de overheid anderen nodig, terwijl die anderen er ook voor kunnen kiezen om afzijdig te blijven. Los van de inspanningen van de overheid kunnen anderen zelf hun aandeel in het leggen van de puzzel bepalen. Dat betekent dat de overheid voor het oplossen van de puzzel in grote mate afhankelijk is van de bereidheid van de anderen om mee te bewegen. Die anderen bevinden zich in de directe omgeving, maar ook op andere niveaus van bestuur. In het geval van economisch beleid: de overheid gaat een proces met betrokkenen aan om het gedeelde probleem te onderzoeken, mogelijke oplossingen te benoemen en met betrokkenen tot de benodigde beweging te komen om het probleem op te lossen. Dat gaat niet vanzelf, *governance* is een actieve handelingsstrategie voor overheden, maar de essentie ervan is wel dat de beweging van anderen, van binnenuit het systeem komt.

Pierre en Peters (2000) spreken in dat kader van een verschuiving van sturing van buiten en boven, naar sturing van binnen en tussen. Vraagstukken worden in een strategie van *governance* aangepakt in *interacties tussen betrokkenen*. Het gaat bij *governance* om het tot stand brengen van een gedeelde inspanning van een veelheid aan partijen om publieke waarde te realiseren. Niet zelf de puzzel leggen, maar met anderen de puzzel bepalen, de stukjes identificeren en dan gezamenlijk de puzzel oplossen. Daarin verschuift de focus van afzonderlijke partijen en hun bevoegdheden en begrenzings naar de *tussenruimte* waar partijen interacties aangaan (Pierre & Peters, 2000; Rhodes, 1996; Stoker, 1998). Puzzelen vereist herkenning van partijen dat zij onderdeel zijn van hetzelfde proces en dat ze een stukje hebben van een op te lossen puzzel.

2.1.2 *Schakelen tussen schalen: multi-level governance*

De beweging naar governance is gerelateerd aan de vaststelling dat vraagstukken zich steeds meer manifesteren op *verschillende niveaus*. Daarmee krijgt het beeld van de puzzel en ‘puzzelende partijen’ een extra dimensie. Bij veel vraagstukken ligt er een mogelijke rol voor alle ‘lagen’ in het Huis van Thorbecke, met het nationale, regionale en lokale niveau. En vaak ook zijn er internationale niveaus, met de EU als de meest prominente partij.

Om de puzzel goed te kunnen leggen is het nodig dat er op verschillende niveaus betrokkenheid is. En dat partijen op verschillende niveaus vanuit een gedeeld beeld van ‘de puzzel’ werken. In de praktijk is er vaak sprake van *verschillende puzzels*, die op verschillende niveaus spelen. Denk aan de arbeidsmarktregio’s die zich op regionaal niveau manifesteren, terwijl de nationale Werkkamer zich op nationaal niveau manifesteert. Ze dragen elk bij aan dezelfde puzzel, maar op een andere manier. Dat roept de vraag op hoe die niveaus zich tot elkaar verhouden. Daarvoor zijn drie lijnen in de literatuur te vinden (Van Popering-Verkerk, 2017).

De eerste lijn is die van het denken in termen van *multi-level governance* (Marks & Hooghe, 2000; Hooghe & Marks, 2003). Marks & Hooghe stellen *dat er voor elk vraagstuk een optimaal niveau is te definiëren*, waar governance belegd moet worden. Dit kan zijn in de structuur van het Huis van Thorbecke, maar ook door arrangementen die voor een bepaald vraagstuk worden gevormd. Multilevel governance gaat dan om het vinden van de *juiste* schaal: daar wordt vervolgens het primaat ondergebracht. Vanuit dat niveau kan de verbinding met de andere niveaus plaatsvinden.

Vanuit een tweede lijn worden vraagtekens geplaatst bij het idee van één optimaal schaalniveau. Hier is het idee dat er altijd meer overheidslagen betrokken zijn bij een vraagstuk. De kunst is dan niet om het optimale schaalniveau te bepalen, maar om de schalen goed samen te laten werken. Het gaat dan om de *coördinatie tussen niveaus (verticale coördinatie)* en tussen verschillende overheden op hetzelfde niveau (*horizontale coördinatie*) (Peters, 1998; Scharpf, 1997). Lukt het om de verbindingen tussen de schaalniveaus te organiseren? Bijvoorbeeld door als Rijksoverheid en gemeentelijke overheid met elkaar te bepalen wie welk deel van het vraagstuk op zich neemt en te bepalen op welke manier partijen met elkaar afstemmen over het vraagstuk.

Een derde lijn stelt het belang van niveaus, grenzen en schalen zelf ter discussie. Vanuit dit perspectief gaat het om de *tussenruimte*, tussen niveaus en tussen overheden. De stelling is dat publieke vraagstukken niet worden opgepakt binnen organisaties of binnen levels, maar in interacties die in de tussenruimte tussen organisaties en niveaus plaatsvinden. Het Rijk, gemeenten, provincies, koepelorganisaties en maatschappelijke partijen brengen elk een deel van hun oplossend vermogen in de tussenruimte in, om daar te zien hoe men gezamenlijk tot een oplossing komt. Het ‘gebeurt’ dan in de ruimte tussen de schalen en tussen de organisaties.

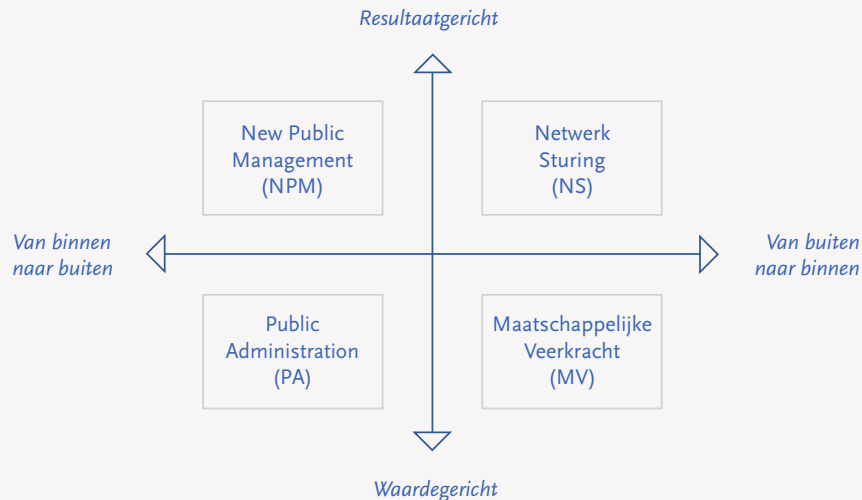
Tussenruimte klinkt misschien als een semantisch onderscheid met coördinatie, maar er is een wezenlijk verschil. Coördinatie stelt organisaties centraal, tussenruimte relativeert oorspronkelijke organisaties. Een alliantie draait vanuit het beeld van de tussenruimte bijvoorbeeld niet om twee entiteiten die allebei doen waar ze zelf goed in zijn, maar om een nieuwe entiteit die tussen hen ontstaat: samenwerking gaat niet om de oorspronkelijke partijen, *het gaat om wat er tussen organisaties gebeurt*. Vanuit deze lijn wordt governance benoemd in termen van *polycentricity* (Andersson & Ostrom, 2008; McGinnis, 2009; Ostrom, 2010) en recent vooral als *betweenness centrality* (Spekkink, 2015). Beide begrippen wijzen op de verschuiving van de balans van de deelnemende partijen, naar waar die partijen samenkomen in de ruimte tussen hen in.

2.2 Vier perspectieven op overheidssturing

2.2.1 *Sturing als meervoudig repertoire*

In het voorgaande deel hebben we beschreven hoe gemeenten zich op verschillende manieren kunnen opstellen bij het oplossen van de puzzel van de regionale economische netwerken. Sturing kan dus verschillende vormen aannemen. In dit deel maken we meer precies welke vormen de gemeente ter beschikking staan. Figuur 2.1 laat verschillende *perspectieven op overheidssturing* zien. (Van der Steen et al, 2015) Aan de linkerkant van het schema zien we de kernwaarden van goed bestuur die de basis van het overheidshandelen vormen en die goed passen bij een overheid die zelf direct kan sturen (*government*). Aan de rechterkant van het schema vinden we perspectieven op overheidssturing die meer gaan over indirecte vormen van sturing, waarin de overheid met partijen in het netwerk samen publieke waarde realiseert (*governance*). We

zullen hier eerst elk van de vier perspectieven individueel bespreken en daarna ingaan op hoe ze doorwerken in de inrichting van sturing door gemeenten.



Figuur 2.1 Vier perspectieven op overheidssturing. (Bron: Van der Steen et al, 2015)

De rechtmatige overheid: Traditional Public Administration (TPA)

De klassieke Public Administration-benadering is het eerste bestuurskundige paradigma dat we hier bespreken. Het vormt de basis van goed bestuur en is in dat opzicht de pijler van alle instituties in ons openbaar bestuur. Invulling geven aan overheidssturing is volgens deze benadering primair een zaak van toedelen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Maatschappelijke sturing door de overheid moet altijd een basis hebben in principes van de rechtsstaat en politieke legitimatie. Overheidsdiensten doen niet zomaar uit eigen beweging iets, ze handelen vanuit een politieke opdracht. De politiek heeft het primaat bij de vaststelling van publieke belangen. Goed bestuur gaat er dan in essentie om te komen tot goed gelegitimeerde besluiten op basis van zuivere, democratisch verankerde procedures. De organisatie van de overheid wordt daarbij gekarakteriseerd door hiërarchische

sturing, waarbij politieke ambities via beleid worden vertaald in regels, procedures en de inzet van middelen, die vervolgens zorgen voor maatschappelijk effect.

Recht en regelgeving garanderen de bescherming van de burger tegen de overheid. Transparantie van overheidshandelen is bedoeld voor democratische controle en het waarborgen van de rechtszekerheid. Politieke verantwoording heeft vooral betrekking op de vraag of regels en procedures voldoende zijn nageleefd bij het nastreven van de vastgelegde doelen en of de middelen rechtmatig besteed zijn. Beginselen als rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtvaardigheid vormen de kern van het overheidsoptreden. Daarnaast is wettelijk instrumentarium een belangrijke basis voor overheidssturing.

Dit perspectief biedt direct repertoire voor sturing. Door het vaststellen van wetten en regels kan de overheid maatschappelijke dynamiek sturen. Bijvoorbeeld door een quotum in te stellen voor het aannemen van ouderen of mensen met afstand tot de arbeidsmarkt door bedrijven. Of door in wetgeving vast te leggen dat werkgevers die mensen ontslaan verantwoordelijk zijn voor de omscholing van die werknemers. Maatschappelijke sturing vindt dan plaats vanuit juridisch instrumentarium.

Daarnaast schrijft dit perspectief een aantal 'hygiënefactoren' voor goed bestuur voor. Bij overheidssturing op de arbeidsmarkt is het zaak om te handelen vanuit geborgde en zorgvuldig verankerde democratische en staatsrechtelijke procedures. Het handelen van de overheid op de arbeidsmarkt en in de economie moet rechtstatelijk op orde zijn. Als een gemeente in een regionaal samenwerkingsverband samen met andere gemeenten en maatschappelijke partners samenwerkt dan is dat alleen 'goed' als het in termen van rechtstatelijke verankering en democratische legitimatie geborgd is. Als een gemeente met bepaalde bedrijven of onderwijsinstellingen een samenwerking aangaat, dan is het cruciaal dat hiervoor de juridische en democratische basis goed op orde is. En als een gemeente ervoor kiest om bepaalde groepen sterk te ondersteunen dan kan dat alleen als het verschil in behandeling ook democratisch en rechtstatelijk te verantwoorden is.

De presterende overheid: New Public Management (NPM)

Het tweede bestuurskundige perspectief is de New Public Management-benadering. Vanuit dit perspectief gezien gaat het bij overheidssturing om het efficiënt en effectief uitvoeren van publieke taken. Niet rechtmatigheid is hier de kernwaarde, maar doelmatigheid. Het bestuur is goed als het de bedoelde opbrengsten genereert en als die opbrengsten meetbaar te maken zijn. Het gaat niet primair om het adequaat volgen van regels, maar om het op een efficiënte manier leveren van output. Regels zijn daarvoor een in te zetten instrument, maar ook eigen productie of inkoop op de markt via opdrachtgeverschap zijn mogelijkheden. Vanuit dit perspectief gezien vormen de prestaties en de daartoe ingerichte operationele werkprocessen de basis van sturing. Sturing is doelrealisatie. Uiteraard gaat het ook hier nog steeds om legitieme vertegenwoordiging en zorgvuldige afwegingen, maar de nadruk komt op het bereiken en meten van output te liggen.

De nadruk in dit perspectief ligt op prestatietargets, deregulering, efficiencyverhoging, samenwerking met private partijen en ruimte geven aan de markt. Althans, dat zijn prominente vertalingen van het denken en werken vanuit prestaties. De organisatie van de sturing kenmerkt zich dan ook door een oriëntatie op resultaten en zakelijke afspraken over prestaties. Invulling geven aan sturing gaat dan primair om het maken van goede afspraken over inzet (input) en het in ruil daarvoor te verwachten resultaat (output).

Publieke belangen krijgen betekenis in hun doorvertaling in afrekenbare prestatieafspraken en het behalen daarvan. Via beleid worden politieke ambities vertaald in managementafspraken over te realiseren prestaties. Het NPM-perspectief gaat ook uit van een grote eigen rol van de overheid: de overheid levert veel van de bedoelde prestaties zelf, of gaat opdrachtgeverrelaties aan met anderen; ze 'koopt de output in' bij anderen. Denk bijvoorbeeld aan een overheid die een regionale investeringsmaatschappij instelt die gaat participeren in regionale projecten voor de versterking van de economische structuur. Of denk aan de gemeenschappelijke organisatie van arbeidsbemiddeling door gemeenten, waarvoor de bekostiging sterk gekoppeld is aan prestatie-indicatoren; hoe meer mensen bemiddeld worden, hoe meer financiële middelen. Een argument voor samenwerking vanuit dit perspectief is het reduceren van kosten door schaalvoordelen.

De netwerkende overheid: Network Governance (NG)

In het derde bestuurskundig paradigma, dat van Network Governance, is er meer aandacht voor samenwerking. De netwerkende overheid gaat voor het bereiken van doelen 'naar buiten' en zoekt aansluiting bij wensen en initiatieven die in de maatschappij leven. Het achterliggende idee is dat oplossingen niet vanuit de overheden naar 'het veld' worden gebracht, maar dat betrokkenen zelf een belangrijk deel van de oplossing zijn. De netwerkende overheid gaat op zoek naar allianties en relaties om gezamenlijke problemen aan te pakken.

Dit is het domein van veel van de hiervoor beschreven vormen van governance. De overheid die met anderen samenwerkt aan het realiseren van publieke doelen. Enerzijds omdat die interactie bijdraagt aan de legitimiteit van besluiten en het effectiever is, maar anderzijds ook vanuit de ervaring dat een belangrijk deel van de doelen van de overheid niet zonder vergaande interactie met maatschappelijke partijen bereikt kan worden. De overheid geeft vanuit dit perspectief gezien samen, in netwerken, invulling aan publieke belangen. De organisatie van de overheid kenmerkt zich dan door verbondenheid en verwevenheid met het bredere netwerk.

In dit perspectief gaat het om netwerksturing, waarbij minder het strak managen van de interne beleidsvorming en de eigen uitvoering centraal staat en meer het managen van interacties tussen partijen. Dat betekent dat de overheidsorganisatie als eenheid weliswaar intact blijft, maar dat publieke waarde meer tot stand komt in verbanden met andere partijen dan vanuit de eigen organisatie. Publieke doelen worden niet gerealiseerd vanuit de eigen organisatie, maar in bredere arrangementen waarin naast de overheid ook anderen participeren. De overheid probeert zich letterlijk te hervormen en zich zo te plooiën naar de aard van complexe maatschappelijke vraagstukken. Nog steeds vanuit de overheid geredeneerd, maar meer en meer in samenwerking met actoren binnen en buiten de overheid, met aandacht voor het managen van deze interacties.

Toegepast op arbeidsmarktbeleid gaat het dan bijvoorbeeld om het sluiten van een convenant met partners in de 'triple helix' of 'quadriple helix', over een te realiseren campus waar jongeren voor een baan in een prominente sector in de regio worden opgeleid. Of het gaat om een platform waar overheid, marktpartijen

en onderwijsinstellingen met elkaar een regionale economische agenda opstellen en daar acties aan verbinden. Het idee hierbij is steeds dat samenwerkende partijen een agenda opstellen en vervolgens doelgericht met die agenda aan de slag gaan. Ze werken samen, maar rondom een set concrete afspraken, vaak ook op enige wijze formeel bekrachtigd met een ‘handtekening’ en met een zekere structurele vorm voor de samenwerking.

Het initiatief voor een dergelijk samenwerkingsarrangement kan komen vanuit de overheid, maar ook vanuit de samenleving. Ondernemers kunnen met onderwijsinstellingen en regionale vertegenwoordigers van werknemers een alliantie sluiten en de overheid vragen om daarin mee te doen. Maar ook een overheid kan het initiatief nemen en partijen actief rond bepaalde kwesties bijeenbrengen. Bijvoorbeeld door lokale betrokkenen uit te nodigen om mee te doen in de aanpak van voortijdig schoolverlaten en daar inzet op te plegen.

De responsieve overheid: maatschappelijke veerkracht (MV)

Het perspectief van maatschappelijke veerkracht (‘societal resilience’) heeft betrekking op initiatieven vanuit de samenleving, die zich richten op het realiseren van publieke waarde. Mensen of maatschappelijke organisaties wachten niet op sturing van de overheid, maar signaleren zelf kwesties waar ze zich voor willen inzetten. Niet omdat het een taak of politiek besluit is, maar omdat ze het zelf belangrijk vinden. Dat kan een maatschappelijke betrokkenheid of zorg zijn, maar ook een welbegrepen eigen belang: bijvoorbeeld de vaststelling dat zonder goed in duurzame installaties opgeleide installateurs het met het bedrijf in de energietransitie niet veel wordt. Dan kunnen ondernemers de handen ineen slaan en met anderen in de regio kijken of ze hier iets omheen kunnen organiseren. Ze gaan dan zelf aan de slag met een kwestie die publieke betekenis heeft. Bijvoorbeeld door met het roc samen een aangepast curriculum op te stellen en dat aan te bieden aan leerlingen op de opleiding. Dat kan mogelijk formeel gezien nog niet, omdat het curriculum in formele procedures over vele schijven moet worden vastgesteld, maar partijen kunnen er uit eigen beweging wel ‘alvast mee beginnen’. Zo kunnen partijen van alles in het publieke domein uit eigen beweging in gang zetten. Daarmee realiseren ze publieke waarde en beïnvloeden ze ook de maatschappelijke ordening, maar zonder dat de overheid daar direct aan te pas komt.

Deze ontwikkeling is op verschillende terreinen al benoemd. Dat gebeurt aan de hand van verschillende termen, zoals de vitale samenleving, burgerkracht, energieke samenleving, zelfsturing, actief burgerschap, doe-democratie, doe-het-zelf-democratie, maatschappelijk initiatief, burgerinitiatief en sociaal ondernemerschap. Het creëren van maatschappelijke waarde wordt vanuit dit perspectief minder een zaak van de overheid en meer van de burger, de ondernemers of de maatschappelijke organisaties zelf. De organisatie van de overheid kenmerkt zich door een faciliterende en bescheiden rol ten aanzien van de initiatieven.

Initiatiefnemers stellen hun eigen doelen en werken volgens hun eigen voorwaarden. Ze ondernemen activiteiten waarvoor de verantwoordelijkheid niet zozeer bij de overheid ligt, maar vooral bij burgers en bedrijven zelf. Sturing vanuit dit perspectief is het vermogen van de overheid tot het zich responsief verhouden tot wat er in de samenleving gebeurt en het vermogen tot het scheppen van condities waaronder de 'kans op' maatschappelijke veerkracht toeneemt. Zo zijn er op de arbeidsmarkt allerlei initiatieven van ondernemers, onderwijsinstellingen en maatschappelijke organisaties die samen oplossingen voor versterking van de lokale of regionale economie realiseren. Denk bijvoorbeeld aan ondernemers die de handen ineen slaan bij de sluiting van een voor de regio belangrijk bedrijf en samen met onderwijsinstellingen een plan ontwikkelen om de medewerkers naar ander werk toe te leiden. De overheid doet daar mogelijk wel in mee, maar het initiatief komt vanuit de gemeenschap.

Andersom heeft dit perspectief nog een ander gevolg voor de overheid. In veel gevallen ondernemen maatschappelijk betrokkenen initiatieven die niet geheel strijdig zijn met overheidsregels en prioriteiten, maar er vaak ook niet helemaal in passen. Denk bijvoorbeeld aan het hiervoor genoemde idee van een bedrijf en een onderwijsinstelling die samen personeel naar werk toe leiden. Het kan goed zijn dat de gemeente daarvoor net een notitie heeft vastgesteld waarin de prioriteit niet bij deze maar bij een heel andere doelgroep wordt gelegd. Volgens de notitie – en het onderzoek dat daarvoor is gedaan – komt de groep die hier 'bemiddeld' wordt toch wel aan een baan, ook zonder extra inzet. De gemeente wil dan liever dat de bedrijven en onderwijsinstellingen zich met door de politiek aangewezen doelgroepen bezig gaan houden. Iedereen voelt aan dat hier het simpel doordrukken van de eigen prioriteiten van de gemeente niet de oplossing is. Tegelijkertijd is de vraag wel wat de

gemeente nu met zijn beleidsplan moet doen? Wat is een responsieve overheid in de relatie tot initiatieven die net niet goed passen in het beleid?

Ingewikkelder wordt het nog als initiatieven volgens de regels 'niet kunnen', in de zin van niet 'mogen'. Bijvoorbeeld omdat er bepaalde regels voor gelijke behandeling in het geding komen. Denk aan bedrijven die nauw samenwerken en voor een regio heel belangrijk zijn. Samen kloppen ze bij de gemeente aan of er haast gemaakt kan worden met de geplande ontsluitingsweg naar het terrein waarop een aantal van de bedrijven gevestigd is. De weg staat pas voor over een paar jaar gepland, ook omdat er vanuit de omgeving nogal wat verzet is. Tegelijkertijd zijn deze ondernemers wel belangrijk voor de gemeente en ze zijn samen met de onderwijsinstellingen bezig om een opleiding met baangarantie voor meer dan twintig jongeren op te zetten. De gemeente voelt aan dat het belangrijk is om deze bedrijven te ondersteunen en ruimte te maken die er eigenlijk niet is. In hoeverre moet de gemeente hier meebewegen, of is het toch belangrijk om de volledige procedure te volgen en aan de eerdere besluiten in de raad vast te houden?

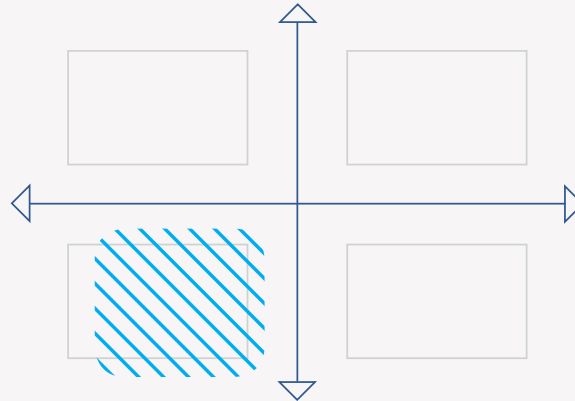
2.2.2 *Regionale samenwerking vanuit de vier perspectieven bezien*

Regionale samenwerking als rechtmatige overheid

Regionale samenwerking kan vanuit elk van de perspectieven tot stand komen. Vanuit het perspectief van TPA is een regionale samenwerking een juridische afspraak tussen bevoegde gezag of anderszins vertegenwoordigende organen over hoe men een kwestie de komende periode wil aanpakken. De regionale samenwerking is 'goed' wanneer er sprake is van heldere politieke controle, de afspraken transparant zijn, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid geborgd zijn en de procedure zorgvuldig is verlopen. Zo moet bijvoorbeeld volstrekt helder zijn wat de status van de samenwerking is en wat de precieze status van de betrokkenheid van de partijen is. Daarnaast moet helder zijn op welk moment er op welke plaats politieke sturing en verantwoording plaatsvindt. Een samenwerking is goed als er expliciet oog is voor de democratische controle en als de juridische en bestuurlijke status ervan in juridisch opzicht helder is.

In dit perspectief is de regionale samenwerking gestoeld op de *juridische positie*: er is een rechtsgeldige overeenkomst waaraan partijen zich te houden hebben, als bekrachtiging van een bepaalde rol die zij in de samenwerking nemen. Ze moeten naar

de in de samenwerking belegde posities handelen. Ze moeten de rol en de relatie die ze hebben afgesproken respecteren en recht doen.



Figuur 2.2 Sturing vanuit het perspectief van de rechtmatige overheid.

Regionale samenwerking als presterende overheid

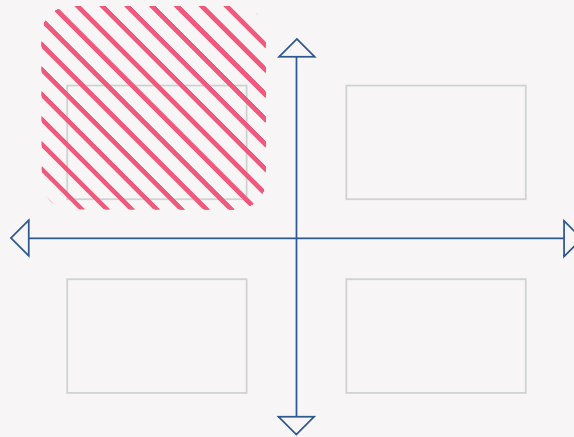
Vanuit het perspectief van NPM is een regionale samenwerking bovenal een prestatieafspraken. Het is een afspraak tussen een overheidsorganisatie, overheden onderling, en/of partijen in het veld, waarin is afgesproken welke prestatie en tegenprestatie iedereen levert. De overheid kan zelf de prestaties leveren, bijvoorbeeld door een uitvoeringsapparaat in te richten dat zelf gaat leveren wat de politiek heeft 'besteld', bijvoorbeeld een reductie van langdurig werklozen of een grote aantal vacatures in een bepaalde sector.

In het NPM-perspectief gaat het vaak ook om een andere vorm van 'zelf doen', namelijk het werken in opdrachtgeverschap. De gemeente gaat dan bijvoorbeeld een opdracht of een dienstverleningsovereenkomst aan met een externe partij. De samenwerking heeft dan vooral de status van een 'opdracht' waarvoor in een contract de voorwaarden en 'deliverables' zijn overeengekomen. Vervolgens gaan de opdrachtnemers aan het werk en kan de opdrachtgever via controle-instrumenten en verantwoordingsmechanismen nagaan of de prestaties daadwerkelijk geleverd zijn.

Veel publiek-private samenwerkingen (PPS) hebben dit karakter. Het gaat dan om contractueel vastgelegde prestaties die partijen moeten nakomen: bijvoorbeeld het Werkbedrijf dat bepaalde targets moet realiseren in het bemiddelen van bepaalde groepen cliënten. Of een 'regionale investeringsmaatschappij' die bepaalde opbrengsten moet zien te genereren in een bepaalde periode. Of een bemiddelingsbureau dat een bepaald aantal bedrijven aan zich moet zien te binden. Of denk aan een onderwijsinstelling die de opdracht krijgt om te zorgen voor een bepaald aantal afgestudeerden in een bepaalde opleidingsrichting. Steeds staat hier een 'bepaalde' prestatie centraal, die bij levering leidt tot een vergoeding. Als de opdrachtnemende partij levert dan volgt financiering.

Deze manier van werken legt een grote druk op de controle en verantwoording van de prestatie. Immers, er wordt alleen afgerekend als de prestatie geleverd wordt en de opdrachtnemer heeft er in zekere zin baat bij om de 'geleverde' prestatie op te poetsen. Daarom is het voor de opdrachtgever nodig om met nauwgezette indicatoren en systemen na te gaan of er echt wel geleverd is en in welke mate. Verantwoording is hier dus belangrijk, maar op een andere manier dan in het TPA-perspectief. Verantwoording heeft hier niet zozeer het staatsrechtelijk en bestuurlijk georiënteerde karakter, maar draagt meer het karakter van 'planning en control'. Gebeurt er wat is afgesproken? Rechtvaardigt de geleverde prestatie het voldoen van de tegenprestatie?

In het perspectief van new public management gaat het vooral om het *leveren van de prestaties* door de partijen. De opstelling maakt niet zoveel uit, als partijen maar 'gewoon' leveren wat is afgesproken. Als ze niet leveren kan dat ook juridische gevolgen hebben, maar dan gericht op het alsnog nakomen van de afspraak. Dat gaat niet zozeer om 'recht doen aan', maar om het 'leveren van'.



Figuur 2.3 Sturing vanuit het perspectief van de presterende overheid.

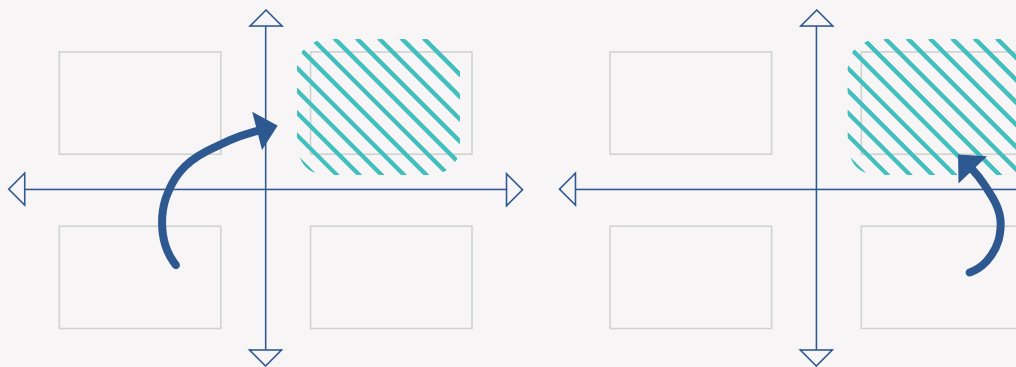
Regionale samenwerking als samenwerkende overheid

Vanuit het perspectief van *networked governance* is regionale samenwerking primair een set van afspraken tussen partijen, gericht op concrete prestaties, maar vanuit gelijkwaardigheid. Er is niet één partner de baas, maar partijen staan schouder aan schouder. Het veld is niet de aannemer van een opdracht, maar een gelijkwaardige partner in de overeenkomst. Bij samenwerkingen kan het gaan om de overheid met maatschappelijke partijen, maar net zo goed kan het gaan om overheden die met andere overheden samenwerken. Of om gemengde coalities van overheden en maatschappelijke organisaties en bedrijven.

Het theoretische perspectief van *networked governance* legt geen begrenzing op het soort of het aantal partijen dat betrokken is bij samenwerking. In de praktijk zien we wel dat er meestal een beperkt aantal betrokkenen is: bijvoorbeeld een groep ondernemers, de onderwijsinstellingen in de regio, een aantal maatschappelijke partijen en een aantal gemeenten. Dat heeft meestal een praktische reden: het is lastig om met 1000 organisaties te onderhandelen, of met alle individuele bedrijven, of met elke cliënt. En omdat er een akkoord gesloten moet worden is het belangrijk dat partijen in staat zijn om een verplichting aan te gaan: ze moeten een handtekening onder de overeenkomst kunnen zetten en daar ook aan gehouden kunnen worden. Daarom kom je al snel

uit bij 'echte' organisaties, die aan hun commitment gehouden kunnen worden. Dus geen fluïde verbanden of tijdelijke groepen, maar organisaties met een statuut, een besluitvormingsstructuur, een bestuur en een rechtsvorm. Dit is een belangrijk contrast met het perspectief van maatschappelijke veerkracht, waar dit type fluïde verbanden juist heel goed kan werken.

In het perspectief van networked governance gaat het weliswaar om een concrete prestatie, bijvoorbeeld een bepaalde economische groei of een aantal nieuwe vacatures, maar is er vooral ook een gedeeld perspectief. Partijen vinden elkaar op een gedeeld idee, op een wens voor het gebied of een gedeelde zaak. Daarin zijn prestaties belangrijk, maar het gaat ook om het idee dat men samen voor dezelfde zaak staat. Door samen te werken aan bijvoorbeeld een gedeelde agenda ontstaat gedeeld eigenaarschap en groeit het vertrouwen. Dit legt weer de basis voor volgende mogelijke samenwerkingen of het gezamenlijk aanpakken van nieuwe uitdagingen. Voor sommige samenwerkingsverbanden zal zelfs gelden dat de explicitering en vastlegging van het doel van de samenwerking vooral een bijproduct is en dat het de betrokkenen vooral gaat om het onderliggende gevoel dat ze zich aan een gedeelde urgentie committeren. Soms is de samenwerking zakelijker en gaat het meer om het realiseren van de gedeelde prestatie: bijvoorbeeld het samen opzetten van een platform voor nieuwe bedrijven en het daarop aansluiten van de lokale onderwijsagenda.



Figuur 2.4 Twee varianten van sturen vanuit het perspectief van de netwerkende overheid.

Een vanuit het perspectief van de netwerkende overheid ingerichte samenwerking kan meer vanuit een overheid geïnitieerd worden of meer direct vanuit de samenleving komen. Het kan gaan om partijen die elkaar gevonden hebben en de overheid bij hun samenwerking betrekken rond een concrete prestatie of om een overheid die gericht zoekt naar partners. Dat lijkt hetzelfde, maar het maakt in de dynamiek en de onderlinge verhoudingen wel degelijk uit. Uiteindelijk gaat samenwerking in netwerken altijd om gevoeld eigenaarschap. In een door maatschappelijke partijen zelf geïnitieerde samenwerking is eigenaarschap van deze maatschappelijke partijen waarschijnlijker. In een door de overheid geïnitieerde samenwerking is altijd de vraag aan de orde hoe 'echt' en gevoeld de samenwerking van de betrokken partijen is. Het kan allebei goed werken, maar de beide vormen kennen verschillende spelregels en omgangsvormen.

Regionale samenwerking als een responsieve overheid in een actieve samenleving

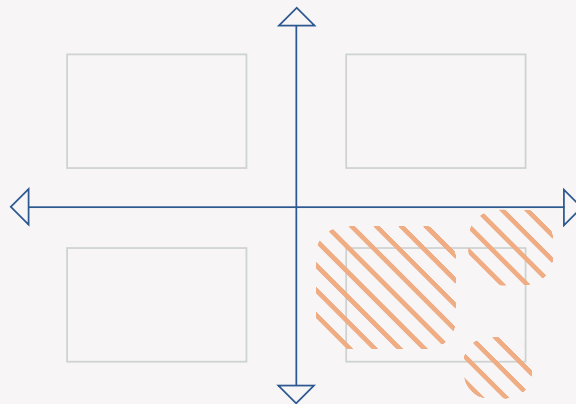
Vanuit het perspectief van *maatschappelijke veerkracht* gaat het bij regionale samenwerking om eigen motieven en eigen inzet vanuit het veld, die wordt verbonden met doelen en inzet van de overheid. De samenwerking bekrachtigt en verbindt de energie vanuit de samenleving met die van de overheid. *De essentie is dat het gebeurt, niet dat het afgesproken is: als het zonder afspraak gebeurt dan is het ook goed.*

En vaak zal de afspraak een bekrachtiging zijn van wat er al gebeurt, met de betrokken partijen, op een manier zoals die partijen het goed en productief vinden. Hier gaat niet de overheid erop uit met een voorstel, maar probeert de overheid aan te sluiten bij wat er in delen van de samenleving gebeurt. Samenwerking is hier niet iets dat ontstaat door er een afspraak over te maken, maar iets dat van onderop ontstaat, er op enig moment dus ook 'gewoon' is, en dat dan zijn beslag krijgt in een meer formele overeenkomst of bijvoorbeeld een economische agenda. Omdat dergelijke samenwerkingen draaien op de energie die betrokkenen er zelf voor voelen gaat het ook niet per se om formele organisaties of over zwaar gestructureerde verbanden. Belangrijker lijkt het dat partijen het zelf interessant, nuttig en belangrijk vinden: als zij het goed vinden dan werkt het, als zij er weinig in zien komt het niet van de grond. De dynamiek en de vitaliteit van de samenwerking is belangrijker dan de formele status.

Samenwerking is op deze manier bezien ook geen formeel keurslijf waar je in zit of uit bent. Wie kan en wil bijdragen aan de oplossing kan meedoen, maar als de meerwaarde beperkt is dan zijn partijen er ook zo weer uit. Dergelijke samenwerkingen zijn dus

pragmatisch. Dat geldt ook voor de overheid zelf: 'in- en uitbewegen' zijn niet vreemd, maar horen erbij. Wie iets toe te voegen heeft doet mee, wie dat niet kan of wil voegt uit. Regionale samenwerking ontstaat vanuit de samenleving, de overheid moet zich daartoe verhouden. Dat betekent ook dat de formele rolverdeling tussen de eerder genoemde bestuurslagen niet zo relevant is. De bestuurslagen die iets in te brengen hebben doen mee, wie weinig meerwaarde heeft, of weinig energie, houdt zich er buiten. Los van de mogelijke staatsrechtelijke gevolgen die dit heeft is het voor de samenwerking op zich geen enkel probleem.

Vanuit het perspectief van maatschappelijke veerkracht gaat het bij een regionale samenwerking om het handelen vanuit een *gedeelde drijfveer*. Partijen willen hetzelfde en doen dingen die elkaar kunnen versterken. Ze willen krachten bundelen, zodat ze samen meer bereiken dan ze individueel zouden kunnen. De samenwerking draait dus op eigen inzet en betrokkenheid. Dat betekent wel dat de inhoud van de samenwerking onderweg kan veranderen: het akkoord is wat een bepaalde configuratie van partijen op een bepaald moment bij elkaar brengt. Als dat verandert dan is het logisch dat de samenwerking ook verandert. Het akkoord is geen formele bekrachtiging van een doel, maar een markering van een organisch proces van het samen werken aan een gedeelde drijfveer.



Figuur 2.5 Sturen vanuit het perspectief van maatschappelijke zelforganisatie.

Bij samenwerking vanuit maatschappelijke zelfsturing kan het heel goed zijn dat er verschillende samenwerkingen naast elkaar ontstaan. De samenleving brengt zelf niet noodzakelijkerwijs coördinatie in de samenwerkingsverbanden aan. Het kan dus goed zijn dat verschillende samenwerkingsverbanden in één regionaal netwerk ongeveer dezelfde activiteiten ondernemen. Of dat samenwerkingsverbanden zich richten op één doelgroep en dat een ander samenwerkingsverband zich op een andere doelgroep richt. Bij meer vanuit de overheid ingezette samenwerking vindt vaak als vanzelf coördinatie en bundeling plaats, of bestaat daartoe in ieder geval de neiging. Bij vanuit de samenleving ingezette samenwerking is dat veel minder logisch en kan het zelfs destructief zijn voor de vitaliteit van de samenwerking. Partijen werken samen, omdat ze zich in elkaar herkennen en elkaar vertrouwen. Het zomaar samenbrengen van initiatieven kan aan die dynamiek afbreuk doen.

2.2.3 *Regionale samenwerking: verbinden van de vier perspectieven*

Gemeenten die in een netwerk van partijen willen werken kunnen daarbij elk van de vier perspectieven centraal stellen. Ze kunnen uitgaan van wat er buiten, door andere partijen gebeurt, en dat faciliteren en ondersteunen (*maatschappelijke veerkracht, rechtsonder*). Ze kunnen ook meer actief proberen om allianties van partijen te organiseren, waarbij ze zelf actief partijen bijeenbrengen op concrete thema's (*network governance, rechtsboven*). Ze kunnen ook meer zelf regie houden, door in te zetten op wetgeving of prestatiesturing (*public administration, new public management*). Maar daarmee lopen ze wel het risico dat ze partijen niet meekrijgen.

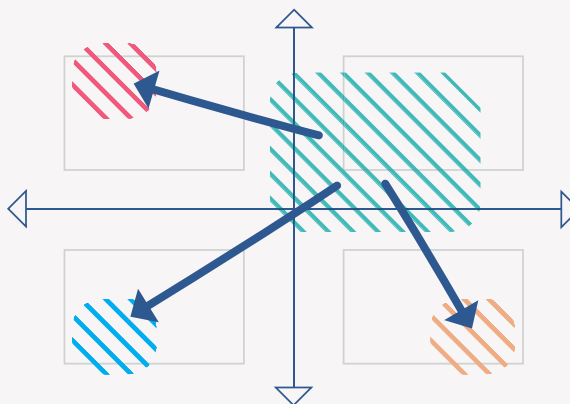
De idee van het werken vanuit de perspectieven op overheidssturing is dat gemeenten op basis van het lokale DNA en het ecosysteem van ondernemerschap, de aard van het netwerk en het vraagstuk, een keuze maken voor het kwadrant waarop zij in hun rol en sturing de nadruk willen leggen. Waar willen ze het accent leggen: government of governance; meer sturend en organiserend, of volgend op de maatschappelijke dynamiek? Wij formuleren geen normatieve voorkeur voor een perspectief, het gaat er eerder om dat gemeenten hun keuze strategisch afwegen.

Als gemeenten kiezen voor een sterk extern gerichte opstelling, in lijn met de idee van 'governance', dan roept dat wel een nieuw probleem op: hoe is deze focus goed te combineren met de waarden aan de linkerkant van het schema, die onverminderd van kracht zijn. Dat is ook waar recente rapporten voor waarschuwen: zijn rechtstatelijke

waarden dan nog wel te borgen, is politieke sturing en verantwoording nog wel goed te organiseren, en hoe is zicht op de doelmatigheid van de ingezette middelen te genereren? Dat zijn vragen die met een inzet op *governance* en bij sturing in netwerken niet weg zijn, ook al zijn ze moeilijk via de reguliere en bekende manieren te beantwoorden. Daarom wordt in veel bestaande voorbeelden van regionale samenwerkingen gezocht – en geworsteld – met de invulling van de waarden aan linkerkant van het schema.

Steeds roept een keuze voor nadruk op een van de perspectieven de vraag op hoe de waarden van de andere kwadranten goed te bedienen zijn. Als een gemeente bijvoorbeeld inzet op het tot stand brengen van een gemeenschappelijke regionale agenda, in een ‘quadriple helix’-samenwerking, dan is het naast de vraag hoe dat goed gebeurt, ook de vraag hoe bijvoorbeeld de verantwoording plaatsvindt. Hoe organiseren gemeenten voor hun inzet in netwerken adequate verantwoording, hoe zit het met politieke sturing en wat is de staatsrechtelijke borging van de afspraken die in dergelijke samenwerkingen worden gemaakt? Zoals in figuur 2.6 is het bij elke keuze voor een aanpak: na de keuze voor een kwadrant waarop de nadruk ligt, is het noodzakelijk om te zorgen voor een goede verbinding met de waarden van de andere kwadranten.

Bij een keuze om te werken vanuit de linkerkwadranten geldt dat precies zo. Door een wet te maken, bijvoorbeeld het instellen van een quotum, is de borging in de wettelijke en democratische principes logisch geborgd. Om tot wetgeving te komen moeten stappen doorlopen worden die hiervoor zorgen. Maar dan is het vervolgens zaak om het geheel zo in te richten dat betrokkenen ‘buiten’ het beleid ook herkennen en bereid zijn om er in mee te gaan. Het uitvaardigen van een quotum is slechts het begin van sturing, het gaat er vervolgens om dat er buiten ook beweging ontstaat. En we zagen eerder al dat sturing door gemeenten op de arbeidsmarkt bij uitstek een indirecte vorm van sturing is: sturing via anderen, in een poging om via gemeentelijk beleid de partijen op de arbeidsmarkt in een bepaalde beweging te brengen. Daar geldt evengoed voor dat een keuze voor een linkerkwadrant betekent dat er veel oog moet zijn voor de meer netwerkende en maatschappelijke waarden van de rechterkant. Ook hier gaat het dus om het ‘kiezen’ van een voorkeursstijl/rolopvatting, om vervolgens te zorgen voor een goede verbinding met de waarden die in de andere perspectieven centraal staan.



Figuur 2.6 Sturen als het verbinden van verschillende perspectieven en de waarden die daarbij horen.

2.2.4 *Theoretische taal, voor analyse en aanbevelingen voor de praktijk*

In dit eerste deel (A) hebben we besproken hoe sturing in regionale netwerken vorm kan krijgen. Op basis van inzichten vanuit de economie en het economisch beleid hebben we eerst laten zien dat vraagstukken van arbeidsmarkt en economie steeds meer een vernetwerkt zijn en een regionaal karakter hebben. Dat geldt voor de problemen en voor de kansen: matcht het regionale DNA met het ecosysteem van ondernemerschap in een regio? Waar kan dat versterkt worden en waar is compensatie nodig? En ligt het accent dan op 'go with the flow', of op het op gang brengen van een nieuwe stroom in een andere richting? De essentie van deze verkenning was dat gemeenten moeten opereren in regionale netwerken om beleidsdoelen te realiseren.

Vervolgens hebben we op basis van bestuurskundige literatuur reliëf aangebracht in het denken over werken in netwerken: dat reliëf biedt taal en grammatica om scherper te kunnen kijken naar organiseervermogen voor regionale samenwerking en de accenten die gemeenten daarin kunnen leggen. We spreken over regionale samenwerking en 'netwerken', maar er zijn veel verschillende vormen in te onderscheiden. Die vormen hebben elk hun eigen werking en hun eigen voor- en nadelen. Door die in beeld te brengen en met behulp van de vier perspectieven op overheidssturing inzichtelijk te maken ontstaat een scherpe lens om regionale samenwerking nader te analyseren en om erover te adviseren.

In het volgende deel zullen we eerst nader bestuderen hoe de praktijk van regionale samenwerking op het terrein van economie en arbeidsmarkt er uitziet. We doen dat door een analyse van bestaande recente studies die hierover zijn verschenen en door een analyse van tien praktijken van regionale samenwerking. Vervolgens trekken we lessen uit deze studies en gebruiken we de lessen en de taal van de perspectieven op overheidssturing om tot handelingsopties voor colleges en raadsleden – en maatschappelijke partijen – te komen.

Deel B

De praktijk van
samenwerking

3

Studies naar
samenwerking

3.1 Inzichten uit eerdere studies over regionale samenwerking

Waar komen regionale samenwerkingen vandaan?

Anno 2018 is regionale samenwerking niet weg te denken uit het openbaar bestuur. Tussen de verdiepingen in het Huis van Thorbecke – gemeente, provincie, Rijk – zijn trappen en tussenverdiepingen ontstaan. Trappen en tussenverdiepingen komen uit twee ontwikkelingen voort. Ten eerste manifesteren maatschappelijke ontwikkelingen zich juist ook tussen Rijk, provincie en gemeente. Maatschappelijke problemen overstijgen de grenzen van de gemeente, maar zijn ook niet puur nationaal (o.a. Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016). Door samenwerking past het openbaar bestuur zich aan deze realiteit aan. Ten tweede neemt de complexiteit van vraagstukken toe. Gemeenten zijn net zo min als andere partijen in staat de vraagstukken alleen op te lossen. Samenwerken is noodzakelijk geworden. Iedereen is mede-eigenaar van het probleem en bezit een deel van de oplossing. Dit noodzaakt de overheid om samen te werken met andere partners (Boogers, 2013). Ook noodzaakt het andere partijen om samen te werken met overheden.

Samenwerkingen stellen het ‘tussen’ centraal

Met de verschuiving van een aanpak in organisaties naar een aanpak in netwerken verschuift de basis van probleemoplossend vermogen: dat is minder capaciteit *binnen* een organisatie en meer het vermogen dat zich *tussen* organisaties bevindt. Hoewel bestuurders organisatie-denkers zijn, en veel arrangementen vanuit de samenstellende organisaties zijn opgebouwd, wordt probleemoplossend vermogen in ketens en netwerken bij uitstek *tussen* partijen gecreëerd. Netwerken en ketens zijn daarbij het organiserend principe. Organisaties zijn er nog steeds, maar ze zijn elementen van een organiserend vermogen dat tussen organisaties ontstaat. Daarom is het van belang om beter te begrijpen waar dat tussen uit bestaat en hoe het werkt.

Een analyse van rapporten over samenwerking

Ons rapport is niet het eerste over regionale samenwerking. Er zijn talrijke studies van kennisinstituten, adviesraden en commissies over verschenen. Ze belichten verschillende aspecten van regionale samenwerking en gaan in op vragen als: wat maakt regionale samenwerking succesvol? Wat is de rol van de gemeenteraad? Hoe regel je de financiering op een goede manier? Op eigen wijze gaan alle studies ook in op de vraag wat er nodig is voor goede samenwerking. In dit deel reflecteren we op de

opbrengsten van de studies en brengen we belangrijke lessen eruit bij elkaar. Bijlage 3 bevat uitgebreide samenvattingen van de individuele rapporten. In dit hoofdstuk brengen we de belangrijkste lessen uit deze studies bij elkaar. We ordenen de lessen in de rapporten op drie elementen: lessen die betrekking hebben op de *structuur* van samenwerking, lessen met betrekking tot de rol die *individuen* in samenwerking spelen, en lessen over datgene wat samenwerking 'tot leven brengt', dat wat wij hier onder de noemer *weefsel* bespreken.

3.2 Structuur

Structuren als maatwerk

Onderzoeken naar regionale samenwerking concluderen dat er geen uniform recept is voor succes. *Maatwerk is het devies*. Zo concludeert de Programmaraad Samen voor de Klant (2014) die onderzoek deed naar arbeidsmarktregio's in Nederland: '*Iedere regio is anders en moet (deels) een eigen aanpak ontwikkelen*' (blz. 25). De Studiegroep Openbaar Bestuur (2016) benadrukt de consequenties van regionale verschillen: '*Dit vraagt om mogelijkheden de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur vorm te geven naar gelang de territoriale karakteristieken van de regio en op deze manier maatwerk te bieden, passend bij de verschillende opgaven.*' Uit de Proeftuinen van de Stuurgroep Maak Verschil (2017) komt het belang van het '*regionale DNA*' (blz. 3) naar voren. Vanwege dit DNA heeft het geen nut om de structuur van een succesvolle samenwerking in een andere regio één op één te kopiëren. De culturele en fysieke verschillen tussen regio's vereisen maatwerk (SER, 2017; Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016; Stuurgroep Maak Verschil, 2017). Hoewel regio's in Nederland dicht bij elkaar liggen zijn de verschillen ertussen talrijker dan de overeenkomsten (Raspe en Van de Berg, 2017).

De opgave bepaalt de structuur van samenwerking

Over de relatie structuur en opgave zijn de onderzoeken eensgezind. De opgave moet centraal staan in regionale samenwerking. Niet de structuur van de samenwerking bepaalt de opgave, maar *de opgave bepaalt de structuur* van de samenwerking. Een samenwerking moet zich vormen rond het vraagstuk in de regio. De inhoudelijke opgave is het '*bindmiddel*' (SER, 2007, blz. 62), het vormt '*de richting*' van samenwerking (Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016, blz. 58).

Het vraagstuk centraal stellen klinkt eenvoudiger dan dat het in de praktijk is, zo stellen onderzoekers (Stuurgroep Proeftuinen Maak verschil, 2017; Stam, 2017; Teisman, 2017). Twee elementen lichten wij eruit. Ten eerste is het van belang om de *ontwikkelingen in de regio* scherp in beeld te krijgen. Voor welke opgave vormt deze structuur het antwoord? Dit is vaak een langdurige proces, omdat de opgaven op de arbeidsmarkt moeilijk af te bakenen zijn. De opgave is niet eenduidig en betrokken partijen zien de opgave vanuit verschillende perspectieven en vanuit hun eigen kennis en informatie (Teisman, 2017). Als studenten al voor hun afstuderen hun mbo- of hbo-opleiding programmeren verlaten, dan is dat vanuit het perspectief van een school 'voortijdig schoolverlaten' of 'uitval'. Voor lokale ICT-bedrijven is het echter een oplossing voor een tekort op de arbeidsmarkt, voor de vervulling van hun meest dringende vacatures. Voor de gemeente is het misschien vooral een probleem, omdat het anderen op de arbeidsmarkt verdringt, zoals de 50-plussers die met gemeentelijke subsidie worden omgeschoold tot programmeur. Zo is het 'vinden' van de opgave voor het vraagstuk een zaak van kennis en informatie, maar ook van perspectief en betekenis. Bovendien zijn de afbakening en de interpretatie van de opgave aan verandering onderhevig. Opgaven en agenda's veranderen met de tijd. Wat in de ene periode een logische opgave voor de samenwerking was kan op een ander moment achterhaald zijn. Zo vormt een samenwerking zich rond een vraagstuk dat in continue beweging is (Stuurgroep Openbaar Bestuur, 2016).

Verschillende onderzoekers benadrukken dat het belangrijk is de opgave niet als autonoom en objectief gegeven te zien, maar de opgave juist te *framen* zodat deze voor een regio herkenbaar is (Atzema et al., 2017; Boogers, 2013; Ebbink et al., 2015; MKB-Nederland en VNO-NCW, 2016; Stuurgroep Proeftuinen Maak Verschil, 2017; VNG, 2016). In deze onderzoeken wordt voornamelijk gesproken over het belang om te vertrekken vanuit je sterke punten als regio. Wanneer we kijken naar de economische clustervorming is de aanbeveling steviger. Dit wordt mooi verwoord door een clusterdirecteur (Molenkamp in Ebbink et al., 2015, blz 33) *'De politiek heeft af en toe de neiging om de focus van clusters te willen verbreden. Maar het is juist van belang om een niche te vinden en deze verder uit te bouwen. Hierbij is het een voorwaarde dat er eenduidige keuzes worden gemaakt en er prioriteiten worden gesteld.'* In dergelijke clusters zien we dit ook ontstaan. Zo is Friesland de provincie van 'water en melk', houdt de regio rondom Wageningen zich bezig met voedsel, en richt Eindhoven zich op snel ontwikkelende technologieën ('brainport' in plaats van mainport). Het aanbrengen van een dergelijke

focus helpt om een missie te formuleren en doelen scherp te stellen. Daarnaast maakt dat het eenvoudiger om de neuzen dezelfde kant op te krijgen en draagvlak te creëren onder gemeenteraadsleden en bewoners. Een gefocuste en duidelijke boodschap werkt wervend.

Arrangementen voor regionale samenwerking

De regionale kenmerken en de opgave zijn van belang, maar dit neemt niet weg dat er wel degelijk een *samenwerkingsstructuur* gekozen moet worden. Eerdere onderzoeken laten een aantal structurelementen zien. Baggerman (et al., 2016) benoemen de vrijwilligheid van de samenwerking als een kracht, maar ook als een zwakte. Partijen zijn vaker bereid deel te nemen, maar de doorzettingsmacht ontbreekt door de vrijblijvendheid. Daarnaast kaarten zij aan dat wanneer de samenwerking te formeel wordt, partijen eerder geneigd zijn zich terug te trekken. Boogers (et al., 2016) gaat in op het effect van het aantal deelnemers. Hoe meer partijen er mee doen, hoe complexer de samenwerking wordt. Omdat alles met meer partijen moet worden afgestemd en de kans op tegengestelde belangen toeneemt. Bovendien neemt de invloed van het college en de gemeenteraad af, naarmate het aantal deelnemers toeneemt. Tegelijkertijd biedt een brede coalitie ook veel kansen: als partijen oprecht betrokken zijn en blijven, dan kan er veel maatschappelijke dynamiek ontstaan. Een ander in rapporten genoemd positief effect is dat het bij een groot aantal betrokkenen vaak eenvoudiger is om subsidies aan te vragen bij de Europese Unie of de nationale overheid. Het is de vraag of dat de essentie van samenwerking is, of dat het wellicht een perverse prikkel in het systeem inbouwt, maar het is wel een realiteit die voor veel samenwerkingen aan de orde is.

Institutionele verkokering

De structuur van een regionale samenwerking heeft vervolgens altijd te maken met de verkokering die een beleidsveld zoals de arbeidsmarkt eigen is. *Verkokering* is niet per definitie slecht, maar rond de regionale arbeidsmarkt zijn er volgens rapporten wel twee vormen van verkokering die als hinderlijk worden ervaren. Allereerst blijkt de scheiding tussen economische zaken, sociale zaken en onderwijs een struikelblok. De ambtelijke en politieke scheiding tussen deze velden sluit niet aan bij de dagelijkse praktijk, waarin de arbeidsmarkt juist gerelateerd is aan alle drie. Deze verkokering heeft als vervelende consequentie dat regionale samenwerkingsverbanden te maken hebben met bestuurders en ambtenaren vanuit één of met een beetje geluk twee van

deze sectoren. Maar een link tussen alle drie is vaak moeilijk te organiseren en dit hindert de samenwerking (Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2013; VNG, 2016; Weterings, Diodato en Van den Berge, 2013). Deze verbinding zou bijvoorbeeld tot stand kunnen komen door het opzetten van een Human Capital Agenda voor de regio. Ook zijn er plaatsen waar er een wethouder is voor Economische en Sociale Zaken, die soms zelfs onderwijs in zijn portefeuille heeft. Sommige gemeenten experimenteren met wethouders die vanuit programma's of gebieden werken en vanuit die rol de verschillende waarden combineren. Met dergelijke hulpconstructies kan het probleem van verkokering en sectorale domeinen deels worden omzeild, maar onder het oppervlak blijft de verkokering van kracht. Verkokering is en blijft daarom voor elke samenwerking een factor om rekening mee te houden.

Ten tweede blijkt er in sommige gevallen sprake te zijn van wettelijke verkokering. De wetgeving zit dan de uitvoering danig in de weg. SER Noord-Nederland (2017) benoemt bijvoorbeeld de regelgeving omtrent een leven lang leren en het feit dat uitkeringsgerechtigden een opleiding van maximaal een halfjaar mogen volgen. Daardoor kunnen uitkeringsgerechtigden zich vaak niet omscholen, terwijl dat juist voor deze groep van groot belang kan zijn. Zij zouden bijvoorbeeld een technische opleiding kunnen volgen en zo aan een baan kunnen komen. Een ander rapport noemt de financieringssystematiek van het onderwijs. Opleidingen worden beoordeeld op cijfers en uitstroom, maar niet op de mate waarin hun opleidingen tegemoetkomen aan de vraag binnen de arbeidsmarkt (Inspectie SZW, 2013). VNO-NCW (et al., 2017) roept de landelijke overheid dan ook op om ruimte te geven om binnen de wetgeving te experimenteren.

Democratische structuren van regionale samenwerking

Een van de meeste heikele punten in vrijwel elke samenwerking waar de overheid bij betrokken is, is het structuur geven aan de *democratische legitimiteit* van de samenwerking. Hoe organiseer je democratische besluitvorming op regionaal niveau? Hoe borg je het primaat van de politici en zorg je tegelijkertijd voor voldoende regionale slagkracht? Op deze plaats willen we vooral ingaan op de democratische structuren; de wijze van samenwerking tussen politici en regionale samenwerking bespreken we in paragraaf 4.3.

In 2015 heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (2015a; 2015b) een uitgebreide studie gedaan naar de democratische legitimiteit van regionale samenwerking. De Raad beschrijft een gevarieerd beeld over de mate waarin dit probleem wordt ervaren: *‘Ook negeert de Raad niet dat het de dagelijkse bestuurders zijn die binnen samenwerkingsverbanden de dienst uitmaken en dat de rol van gemeenteraadsleden beperkt is. Tegelijkertijd is het antwoord op de vraag “i er wel een legitimiteitsprobleem?” niet eensluidend. Het beeld varieert van ‘nee, want we hebben het opgelost’ via ‘soms wel, soms niet’ tot ‘het is een drama’ (blz 20).’* Dit gevarieerde beeld wordt bevestigd in de studie van Boogers (et al., 2016) naar de ervaren democratische legitimiteit van verschillende samenwerkingsverbanden. Zij concluderen: *‘In de tweede plaats blijkt het onderscheid tussen verplichte en vrijwillige samenwerkingsverbanden van belang voor de democratische invloed van gemeenteraden: bij de verplichte veiligheids- en arbeidsmarktregio’s is deze democratische invloed aanzienlijk lager dan bij de vrijwillige samenwerkingsverbanden op het gebied van afvalverwerking en economische ontwikkeling’ (blz. 53).* Door Platform31 is de problematiek die gemeenteraden ervaren beschreven in het rapport *Hoe regelen we de regio?* (2016). Aan de ene kant is de democratische legitimiteit op regionaal niveau vaak niet goed georganiseerd. Aan de andere kant ervaren raadsleden werkdruk. Zij focussen dan sneller op lokale issues en ervaren regionale zaken als erg complex.

De rapporten doen verschillende suggesties voor het *organiseren en structureren van de democratische vertegenwoordiging*. Boogers (2013) wil de regio politiek maken, bijvoorbeeld door een regioparlement of regionale commissies of werkconferenties voor raadsleden. De Raad voor het Openbaar Bestuur (2015) zoekt het in regels om de wisselwerking tussen raad en regio te vergemakkelijken. Het gaat dan om spelregels over de informatievoorziening en het slim organiseren van vergadercycli zodat raadsleden op het juiste moment inbreng leveren. Ondanks de suggesties komt Platform31 tot de conclusie dat er veel structuren zijn bedacht, maar *‘geen enkele regio het idee heeft dat hij het juiste middel heeft gevonden’ (blz. 51).*

Financiële structuren van regionale samenwerking

Financiële structuur is het tweede heikele punt in een regionale samenwerking (Stuurgroep Proeftuinen Maak Verschil, 2017). Recent internationaal onderzoek naar regionale economische samenwerking laat zien dat samenwerking succesvoller is wanneer resources daadwerkelijk gedeeld en met elkaar vervlochten worden (Hall et al. 2017). Tegelijkertijd blijkt de praktijk weerbarstig. Regio’s beschikken niet over

algemeen besteedbare middelen. Dit heeft te maken met het uitgangspunt dat deze middelen in Nederland alleen worden toebedeeld aan direct democratische gelegitimeerde besturen. De gemeente en de provincie beschikken dus wel over algemeen besteedbare middelen. Deze structuur maakt dat regio's hun middelen ergens anders vandaan moeten halen en niet automatisch beschikken over eigen geld (Stuurgroep Proeftuinen Maak Verschil, 2017). De regio is afhankelijk van investeringen van de provincie, gemeente, bedrijven of onderwijsinstellingen.

Volgens de Raad voor de financiële verhoudingen (2017) zien gemeenten elkaar op economisch terrein eerder als concurrenten dan als samenwerkingspartners. Gemeenten gaan vaak uit van hun eigen belang. Bovendien zijn er voor gemeenten meerdere obstakels in de financiële structuur die het moeilijk maken om te investeren in regionale samenwerking. Zo noemt de SER (2017) het wegvallen van de btw-vrijstelling voor regionale gelden. Daardoor is het voor een gemeente per definitie minder voordelig om geld te investeren in regionale samenwerking. Daarnaast moeten gemeenten constant de afweging maken tussen het inzetten van hun eigen middelen voor andere taken, zoals de uitvoering van de Participatiewet, of het investeren in regionale samenwerking. De tekorten op de begroting voor de zorg maken het lastig om geld vrij te maken voor regionale samenwerking. De Raad voor de financiële verhoudingen (2017) raadt aan om de mogelijke belemmeringen in bestaande structuren weg te nemen, bijvoorbeeld door wetten aan te passen, zodat actoren verleid worden om te investeren in regionale samenwerkingen. Deze maatregelen maken het eenvoudiger voor decentrale overheden om verantwoord economisch beleid te voeren. Daarnaast stelt ze dat het onnodig is allerlei nieuwe financiële structuren te bedenken en op te zetten. Er moet juist beter gebruik worden gemaakt van bestaand instrumentarium.

3.3 Individuen

Capaciteiten van mensen

Samenwerken is mensenwerk: of een samenwerking succesvol is, blijkt voor een groot deel afhankelijk te zijn van de *mensen die participeren*. Samenwerken vereist andere competenties en kwaliteiten dan als zelfstandige organisatie je doelen behalen. Mensen moeten in staat zijn om de verbinding te zoeken, relaties op te bouwen, vertrouwen te creëren en soms over hun eigen schaduw heen te stappen en de ander het succes te gunnen (Boogers, 2013; Platform31, 2015b; 2016; MKB-Nederland en VNO-NCW, 2016 Programmaraad, 2014; SER, 2017; Stuurgroep Proeftuinen Maak het Verschil, 2017). De Studiegroep Openbaar Bestuur (2016) vat deze competenties samen: *'Hier gaat het om drie belangrijke aspecten: het beschikken over een regionale oriëntatie, het vermogen zich aan te passen aan nieuwe ontwikkelingen en het leggen van verbindingen.'* (blz 38). Ebbink e.a. (2015) gaan nog een stap verder en geven aan dat samenwerking niet alleen om bepaalde competenties gaat, maar ook over persoonlijkheid en gedrag. Zij beschrijven de personen die bijdragen aan succesvolle governance van *valleys* en *clusters* als volgt: *'Het zijn netwerkers, altruïsten, trekkers en aanhouders – enthousiast en mondig. Personen die zich progressief, daadkrachtig en als echte groepsdieren gedragen, die belang hechten aan harmonie, openheid, lange termijn doen en denken, reflectie en bescheidenheid.'* (blz. 40).

Leiderschap

Wanneer we het hebben over personen, hebben we het ook al snel over leiders. In onderzoek naar regionale samenwerking, worden *verschillende elementen van leiderschap* benoemd. Vaak wordt het belang van leiderschap vertaald naar personen die – ongeacht hun functie, ongeacht hun publieke, private of onderwijsachtergrond – een cruciale rol spelen. Dit zijn de boegbeelden (SER, 2017), de voortrekkers (Baggerman et al., 2016), de krachtige leiders (Boogers, 2013) en tactische trekkers (Ebbink et al., 2015). Volgens de Studiegroep Openbaar Bestuur (2016) moeten we ons echter niet blindstaren op individuele leiders, want *'het individueel leiderschap heeft plaatsgemaakt voor meer collectieve vormen van leiderschap'* (blz. 38).

Een leider moet in een netwerk niet zozeer voor de troepen uit lopen, maar vooral ook dienend kunnen zijn aan het samenwerkingsverband. Leiderschap is in netwerken niet het steeds herhalen van het belang van de eigen organisaties, maar veeleer het vermogen om *bruggen te bouwen* tussen verschillende (publieke en

private) organisaties. Daarvoor is het noodzakelijk dat de leider de verschillende werelden kent en bekend is met de manier van werken binnen overheid, bedrijven en onderwijsinstellingen (Ebbekink et al., 2015). En bij 'bekend' gaat het dan niet alleen om cognitieve kennis, om *weten*, maar ook om empathie voor wat daar speelt, om *voelen*.

Boogers (2013) stelt daarom dat verschillende stijlen van leiderschap nodig zijn afhankelijk van de situatie: leiderschap is *situationeel*. Als actoren gelijkwaardig zijn, maar elkaar niet vertrouwen, dan is er bemiddelend leiderschap nodig. Wanneer er meerdere barrières zijn voor de samenwerking, kan een leider die boven de partijen staat deze barrières opruimen. In een situatie waar wantrouwen heerst en men liever niet samenwerkt, is een krachtig leider nodig die respect afdwingt. Hij kan dan het vertrouwen winnen, partijen bij elkaar brengen en zo de samenwerking opzetten. Welke vorm van leiderschap nodig is, verschilt per samenwerking en per moment. Soms helpt het om een leider aan te stellen die werkt binnen de overheid, om zo eenvoudiger in Den Haag bij het ministerie binnen te komen. Op een ander moment moet een ambassadeur uit het bedrijfsleven opstaan om bepaalde deuren te openen (SER, 2017).

Ook bij het bepalen van de opgave is leiderschap belangrijk. Zoals al eerder gesteld is het bepalen van de opgave niet eenvoudig. De *opgave is constant in beweging* (Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016) en iedere betrokkene kijkt vanuit een ander perspectief naar de opgave (Teisman, 2017). Groenleer (2017) stelt dan ook dat het bepalen van de opgave uiteindelijk een politieke aangelegenheid is. Leiderschap speelt hierin een grote rol. Het gaat om overredingskracht en het overtuigen van anderen. Jouw perspectief op de opgave wordt dan ook het perspectief van de ander. Er ontstaat een gedeelde opgave en betrokkenen zien de urgentie om samen aan de opgave te werken. Leiderschap is hierin cruciaal, omdat betrokkenen het anders nooit eens zullen worden over de opgave en vanuit hun eigen zienswijze het probleem blijven aanschouwen.

Leiderschap speelt ook een rol in het vergroten van de democratische legitimiteit van de samenwerking. Meerdere rapporten stellen dat we democratische legitimiteit niet alleen moeten zien als een structuurvraagstuk, maar juist ook als een *cultuurvraagstuk*. Democratische legitimiteit ontstaat niet uit een statische relatie tussen raadsleden en

wethouders, maar juist uit een dynamische relatie waarin er samen wordt gewerkt aan het verbeteren van de legitimiteit van samenwerkingsverbanden. Raadsleden moeten zich er actief mee bemoeien en wethouders moeten hun taak om de raad te informeren belangrijk achten. Het gaat dus niet alleen om een verandering van structuur, maar juist om een culturele verandering waarin de lijntjes kort zijn en mensen elkaar eenvoudig weten te vinden. Om deze culturele verandering tot stand te brengen is leiderschap nodig. Leiderschap dat erop gericht is om mensen bij elkaar te brengen (Boogers et al., 2016; Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015b). Teisman (2017) noemt bijvoorbeeld de mogelijkheid om politici, op provinciaal en gemeentelijk niveau, zich te laten groeperen rondom een bepaald thema of onderwerp. Waardoor politici, van verschillende niveaus, samenwerken en investeren in de legitimiteit van de regionale samenwerking.

3.4 Weefsel

Weefsel is iets ongrijpbaars en toch heb je vaak direct door of het er is of niet. Het is iets dat ontstaat tussen partijen en tussen individuen. In deze paragraaf duiden we het begrip weefsel en proberen we het voor iedereen grijpbaar en begrijpelijk te maken.

Relaties

Ten eerste gaat het bij weefsel om het *opbouwen van relaties* en het creëren van *onderling vertrouwen* (Baggerman et al., 2016; Boogers, 2013; SER, 2017). Dit ontstaat niet zomaar, vaak is dit een proces van jaren. Zo kenden de hoofdrolspelers van Brainport in Eindhoven elkaar al voordat het plan ontstond om samen te werken. Weefsel is dus iets wat ontstaat door de tijd heen en niet iets wat van de ene op de andere dag ineens aanwezig is.

Baggerman (et al., 2016) wijzen ook op het belang van *elkaar iets gunnen*. Het succes van een organisatie is immers ook het succes van de samenwerking. Wanneer het de een voor de wind gaat, kunnen de anderen daarvan profiteren. Als het met een bedrijf in de regio goed gaat, profiteren onderwijsinstellingen daarvan. Het aantal vacatures groeit, waardoor scholieren eenvoudiger kunnen doorstromen naar een betaalde baan. Bovendien ontstaat er vaak meer ruimte voor stages en uitwisselingsprojecten tussen bedrijven en onderwijsinstellingen. Door met elkaar mee te leven in goede, en juist ook in slechte tijden, ontstaan er onderlinge relaties en groeit het weefsel.

Rollenspel

Een andere dimensie van weefsel zijn de verschillende rollen die actoren kunnen vervullen binnen een regionale samenwerking. Wanneer betrokkenen de juiste rol pakken, groeit de samenwerking en lopen actoren elkaar niet voor de voeten. De onderzoeken benoemen verschillende rollen voor de lokale overheid. Zo zou een *bescheiden regierol* voor de gemeente zijn weggelegd, waarin ze de samenwerking ondersteunt maar niet opzet (AWTI, 2014). Is het de taak van de gemeente om de regionale focus vast te leggen en partijen rondom dit vraagstuk bij elkaar te brengen (MKB-Nederland en VNO-NCW, 2016). Zou een gemeente als onafhankelijke partij vooral moeten ondersteunen, verbinden, inspireren en agenderen (VNG, 2016), en moet de burgemeester een zeer open houding hebben naar anderen toe (Baggerman et al., 2016). Het *verschilt wat er precies van een gemeente verwacht wordt*. Bovendien maken de beleidsdocumenten weinig concreet wat de taak is van de gemeente. Woorden als ondersteunen en verbinden worden regelmatig genoemd, maar het blijft onduidelijk wat dit precies inhoudt. Het enige wat als een paal boven water staat is dat de centrumgemeente van een arbeidsmarktregio wettelijk gezien een regierol heeft (Inspectie SZW, 2013).

Ook over de rol van de *landelijke overheid* bestaat onduidelijkheid. Het kabinet zou decentrale overheden, het bedrijfsleven en andere regionale stakeholders moeten uitnodigen om bij te dragen aan transitieopgaven via concrete projecten, om zo bijvoorbeeld de mobiliteit in een regio te verbeteren (VNO-NCW et al., 2017). Daarnaast benadrukken beleidsdocumenten de faciliterende rol van de landelijke overheid. Het kabinet moet ruimte geven om te experimenteren binnen bestaande wetgeving, middelen beschikbaar stellen voor concrete projecten, (VNG, 2016; VNO-NCW et al., 2017), investeren in infrastructuur, ICT en kennis (VNG, 2016) en regionale hotspots identificeren en steunen (AWTI, 2014).

Solidariteit

Meerdere rapporten benoemen het belang van het hebben van een *gemeenschappelijke definitie van de gedeelde opgave* voor het ontstaan van weefsel. Partijen moeten inzien dat ze elkaar nodig hebben (Baggerman et al., 2016; Studiegroep Openbaar Bestuur 2016). Raspe (et al., 2017) noemt het gevoel van urgentie dat essentieel is voor het ontstaan van een goede samenwerking. Dit kan bijvoorbeeld ontstaan in economisch moeilijke tijden. Hierdoor ontstaat er een gezamenlijke opgave en een gevoel van

urgentie dat partijen samenbrengt. Het ontstaan van een gezamenlijke opgave klinkt eenvoudiger dan het in de praktijk is. Partijen moeten daarvoor in staat zijn om over hun eigen organisatiegrenzen heen te kijken en *het belang van de ander te zien*. Een tekort aan technisch geschoold personeel is bijvoorbeeld een probleem van bedrijven die hun vacatures niet kunnen opvullen, maar balans op de arbeidsmarkt is ook belangrijk voor de overheid en het onderwijsveld. Wanneer partijen dit onderkennen en uitspreken ontstaat er weefsel en kan er samen worden gewerkt aan een oplossing.

De SER (2017) benoemt de *oprechte intentie* om verantwoordelijkheden en bronnen te delen hierbij als een vereiste. Dit vraagt om een zekere capaciteit en durf om doelen te mixen en te vervlechten. Partijen committeren zich hierdoor aan de regionale samenwerking (AWTI, 2014). Meerdere rapporten noemen dit commitment van groot belang, omdat de regionale samenwerking anders te vrijblijvend is (AWTI, 2014; Edzes, Dorenbos, van Dijk, 2015; Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016; Stuurgroep Proeftuinen Maak Vershil, 2017)

Deze solidariteit moet verder reiken dan het bestuur van de samenwerking of het projectteam dat zich bezighoudt met de dagelijkse gang van zaken. Het draagvlak van de samenwerking moet breder zijn. Ook binnen de organisatie is het nodig te erkennen dat men *wederzijds afhankelijk* van elkaar is en dat het vraagstuk samen moet worden opgepakt. Draagvlak voor de regionale samenwerking is van levensbelang (Baggerman et al., 2016; Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016). Regionale samenwerking vraagt immers om een andere manier van werken, verbinding zoekend over de organisatiegrenzen heen.

3.5 Conclusie: bouwstenen voor samenwerking

Drie elementen voor een goed functionerende regionale samenwerking

Wat is er nodig voor goed organiserend vermogen *tussen* organisaties? In de bestudeerde rapporten worden verschillende conclusies getrokken en uiteenlopende terminologieën gehanteerd. Waar het echter steeds op neerkomt is een onderscheid tussen wat we hier als drie aspecten hebben benoemd; namelijk de *structuur* van de samenwerking, de *personen* die actief zijn binnen de samenwerking en het *weefsel* dat er tussen de partijen bestaat. We zullen elk van de drie elementen eerst kort definiëren.

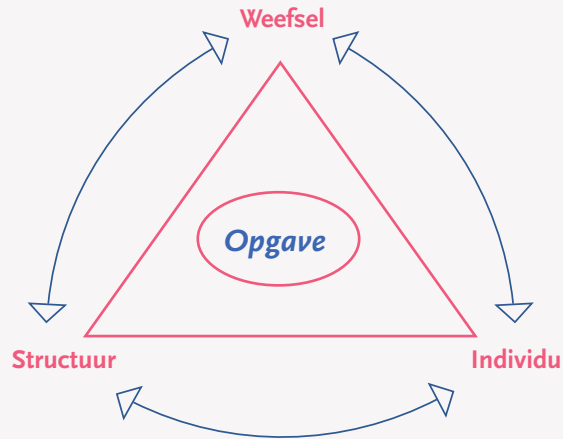
Alle samenwerkingen hebben een zekere *structuur*. Onder structuur verstaan we zaken als het aantal partijen, de vastgelegde verhoudingen tussen partijen, de manier waarop de financiën zijn geregeld, de formele overlegmomenten, de bevoegdheden die zijn verdeeld en de vastgestelde kaders waarbinnen de samenwerking opereert. De structuur van de samenwerking is van belang om de regionale samenwerking te regelen, vorm te geven en daarmee houvast en helderheid te bieden aan de betrokkenen (binnen of buiten de samenwerking).

Daarnaast zijn *personen* belangrijk voor het succes van de samenwerking. Mensen maken uiteindelijk het verschil, zo valt in alle studies te lezen. Of het nu gaat om succesverhalen van samenwerking of om mislukkingen, altijd is het opvallend dat de manier waarop bepaalde mensen elkaar weten te vinden doorslaggevend is. Altijd wordt gewezen op het belang van leiders in netwerken die de dynamiek richting samenwerking weten te brengen en die ervoor zorgen dat die samenwerking ook meer is dan alleen een formeel stelsel van afspraken en regels. Een structuur kan nog zo goed zijn, uiteindelijk gaat het er ook om dat mensen die zich door de structuur bewegen handelingen ondernemen die de samenwerking versterken. Mensen die bijvoorbeeld elkaar tijdig op de hoogte brengen, over de eigen schaduw heen stappen, vertrouwen in elkaar hebben, elkaar aanspreken, het goede voorbeeld geven, een gebaar maken etc. Dat zijn handelingen van mensen die binnen of buiten de structuur de samenwerking tot een succes maken. Samenwerkingen beperken zich niet tot de handelingen van individuen, maar een bepaald gedrag van mensen is wel cruciaal, zo valt in alle rapporten terug te zien.

De rapporten wijzen, in hun eigen woorden, nog op een derde cruciale functie, namelijk het *weefsel* tussen personen of tussen organisaties. Weefsel heeft veel weg van de manier waarop Zijdeveld (2000) instituties beschrijft: '*gedeelde manieren van denken, doen en voelen*'. Weefsel vormt een verbindend begrip tussen handelende individuen en formele structuren. Het verwijst naar een gevoelde gedeelde verbintenis tussen individuen, die maakt dat zij samen een verbondenheid ervaren. Die verbondenheid is 'echt' en 'hard', in die zin dat hij werkelijk en betekenisvol is en dat de individuen er ook naar handelen. Tegelijkertijd is het geen formele verbintenis; het is eerder de beleefde en geleefde verbintenis dan het formele kader. Weefsel vormt zich met de tijd, door gestapelde ervaringen en belevissen die partijen met elkaar hebben. Die ontwikkelen zich gaandeweg tot onderlinge patronen, gedeelde kaders

voor betekenisgeving, gedeelde taal, gezamenlijke beelden, verhalen of symbolen. Lokaal leiderschap (bijvoorbeeld van wethouders, maar ook van raadsleden) is nodig om dat proces van de vorming van weefsel op gang te brengen of te houden. Dat vereist niet één leider: lokaal leiderschap is in potentie voor alle betrokkenen in regionale netwerken weggelegd. Dat kan door voorop te gaan of mee te bewegen met de dynamiek die er al is. Door zelf te 'sleuren' of door de verbindingen te leggen met anderen.

De rapporten benoemen nog een ander cruciaal punt: samenwerking ontstaat rondom een concrete opgave. In het samenstel van structuur, individu en weefsel komt een bepaalde opgave centraal te staan. Of andersom, een bepaalde opgave maakt dat een constellatie van individuen, structuur en weefsel voor de hand liggen. De elementen grijpen op elkaar in. De aard van de opgave is van invloed op de partijen die meedoen, de mensen die zich mengen, het weefsel dat ontstaat, de structuur die gevormd wordt. Maar diezelfde elementen beïnvloeden natuurlijk ook weer de opgave. Als ondernemers uit een bepaalde sector heel belangrijke individuen in een samenwerking zijn, dan ligt het voor de hand dat hun sector ook een belangrijk onderdeel van de opgave wordt. Als onderwijsinstellingen afwezig zijn in de samenwerking, dan zal dat effecten hebben op de manier waarop de opgave geformuleerd wordt. En als het weefsel heel lokaal georiënteerd is, met veel vanuit het verleden opgebouwde afkeer voor regionale samenwerking, dan is de kans op een op regionaal niveau geformuleerde opgave klein. De opgave en de elementen beïnvloeden elkaar dus voortdurend, zoals in de structuration theory van Giddens de verhouding tussen structure en agency wordt benoemd; mensen maken het systeem, maar tegelijkertijd maakt het systeem ook de mensen. Het samenstel van weefsel, structuur en individu bepaalt de opgave, maar tegelijkertijd bepaalt de opgave het samenstel van weefsel, structuur en individu. Het is een doorgaand proces van interactie tussen de verschillende elementen en de opgave, die bepaalt hoe een regionale samenwerking zich ontwikkelt.



Figuur 3.1 Samenwerking als combinatie van structuur, individuen en weefsel.

Als er in een regio sprake is van samenwerking, dan kan dat verschillende dingen betekenen:

- Er is een formele structuur waarin individuele organisaties zich tot elkaar verhouden; ze 'zijn' een samenwerking in formele zin. De structuur faciliteert de interactie.
- Er zijn individuen die met elkaar 'samenwerkende' activiteiten aangaan; ze 'doen' aan samenwerking.
- Partijen definiëren zichzelf als samenwerkend met anderen, in die zin dat ze een gedeelde beleving hebben van samenwerking; ze 'voelen' zich deel van een samenwerking.
- Er is een gedefinieerde opgave waar partijen zich op enige wijze toe verhouden, waaromheen ze zich groeperen en waarmee ze zich in enige mate identificeren.

Samenwerking als combinatie van drie elementen

Samenwerkingsverbanden kunnen uit verschillende combinaties van deze drie elementen bestaan. Het is goed mogelijk om zonder formele structuur samen te werken, bijvoorbeeld als individuen vanuit het weefsel dat er is 'gewoon' samenwerken. Zo beginnen overigens veel samenwerkingsverbanden: vanuit een gevoel dat partijen

iets met elkaar hebben en samen meer kunnen bereiken. Dan gaan ze aan de slag, ontwikkelt het weefsel zich verder en komt er een moment dat het handig lijkt om een en ander te bekrachtigen in een formele structuur. Dat laatste is een extra kwaliteit van samenwerken: het tijdig consolideren van het weefsel, zodat terugval wordt vermeden.

Andersom kan ook. Er is een formele structuur die partijen bij elkaar brengt, of ze dat nu willen of niet. Vanuit de formele structuur worden ze met elkaar geconfronteerd en ontstaat er in de interactie die volgt een zeker weefsel. Structuur kan 'weefselvorming' op gang brengen.

Lastiger is het met individuen. Samenwerking vereist altijd het handelen van mensen. Tegelijkertijd heeft niet elke samenwerking toonaangevende mensen nodig die voorop gaan, het goede voorbeeld geven, of als individu heel bepalend zijn. Veel samenwerkingen werken juist goed, omdat een zekere routine is ontwikkeld. Het samenwerken is gewoon geworden. Of de oorspronkelijke gezichten van de samenwerking zijn inmiddels weg en het samenwerken gaat ondertussen gewoon door. Voor een deel werken organisaties effectief samen zonder dat er voortdurend door concrete mensen 'over de schaduw heen gestapt' hoeft te worden. Routinisering en institutionalisering zijn woorden die vaak een negatieve associatie hebben, maar die processen ook minder afhankelijk maken van de grillen van individuen. Samenwerking gaat dus altijd over individuen, maar de rol en invloed van individuen kan sterk variëren.

De wisselwerking tussen de elementen is dus niet per definitie positief. Een structuur kan samenwerking in de weg staan en er zijn talrijke verhalen van weefsel waardoor partijen juist niet tot samenwerking weten te komen. Net zoals bepaalde individuen ervoor kunnen zorgen dat samenwerking niet van de grond komt of op een bepaald moment strandt. De verschillende aspecten kunnen elkaar ook compenseren. Vanuit een onhandig opgestelde structuur kunnen individuen elkaar nog steeds goed weten te vinden. Of er kan weefsel zijn dat maakt dat partijen goed in staat zijn om om de structuur heen te werken. Wetten, regels en protocollen worden niet dagelijks door medewerkers gelezen, soms gaat het vooral om wat betrokkenen menen dat gevraagd wordt of gebruikelijk is. Net zoals voor een goed samenleven niet per se een huwelijk of contract nodig is kan een samenwerking met sterk weefsel ook met een onhandige of zelfs disfunctionele structuur overleven.

Een andere vraag is of er een ideale route is voor het bereiken van regionale samenwerking. Anders gezegd, welke van de elementen komt eerst? Het antwoord op die vraag is op basis van de rapporten niet goed te geven. Het lijkt er eerder op dat samenwerking 'ergens' begint, bij een van de elementen en dat de andere onderdelen dan invulling moeten krijgen. Individuen kunnen elkaar vinden en samen 'iets beginnen', dat daarna een structuur krijgt. Maar ook een structuur kan leidend zijn, waarna bepaalde individuen het gezicht worden en het geheel een bepaalde kant op bewegen. De opgave kan vooropgaan, bijvoorbeeld de sluiting van een gezichtsbepalend bedrijf waardoor iedereen beseft dat er iets moet gebeuren. Maar er kan ook eerst samenwerking zijn, waarin partijen elkaar beter leren kennen en tot een opgave komen. Voor nu is het voldoende om te concluderen dat op basis van de rapporten geen preferente route tot regionale samenwerking te benoemen is. In de portretten zullen we kijken hoe elementen elkaar opvolgen en welke volgorden daarin te herkennen vallen.

4

Praktijken van samenwerking

4.1 Tien portretten van regionale samenwerking

In dit hoofdstuk *portretteren* we tien regio's. Elke regio heeft zijn eigen opgave, met een eigen naar regionale omstandigheden gevormd arrangement. We beschrijven voor elke regio de vorm van de samenwerking en hoe een samenwerking tot stand kwam. Daarbij benoemen we niet alleen de goede voorbeelden en succesverhalen, maar tonen we ook de worstelingen en schuulpunten waar elke regio mee kampt. Het doel van de portretten is om te laten zien hoe samenwerkingen werken, hoe ze tot stand komen en hoe ze zich verder ontwikkelen. We kijken in elk portret naar twee elementen: de opgave waaromheen de regionale samenwerking tot stand is gekomen en het organiseervermogen – individuen, structuur en weefsel – dat daarin herkenbaar is.

De opgave van de regionale samenwerking

Samenwerking heeft altijd betrekking op een in de regio geïdentificeerde opgave. Daarom is onze eerste vraag in elk portret wat in 'deze regio' de opgave is waaromheen de samenwerking is gegroepeerd. Wat is volgens betrokkenen (!) 'de opgave' waarvoor zij elkaar nodig hebben en waarvoor ze samen aan het werk willen? Die opgave zal per regio anders zijn. Deels vanwege objectieve kenmerken van regio's, die maken dat de opgaven voor de arbeidsmarkt en economie op plekken sterk verschillen. Maar ook omdat partijen andere kwesties benoemen, andere accenten leggen en onderwerpen anders waarderen. De benoemde opgave is dus uitgangspunt én opbrengst van de samenwerking tegelijk: het is wat partijen aanzet tot samenwerking, maar het is ook wat ze samen – al samenwerkend – als opgave benoemen. Dat dubbelzinnige element in 'de opgave' nemen we in de portretten mee. Het is geen technische analyse van de feitelijke opgave, maar een weerslag van de vraagstukken die volgens betrokkenen spelen en hoe zij deze vraagstukken afbakenen.

Organiseervermogen: individuen, structuur en weefsel

Vervolgens beschrijven we het organiseervermogen van elke regio. Hierin benoemen we de combinatie van individuen, structuur en weefsel in de regionale samenwerking. We laten zien dat samenwerkingen enorm verschillen in intensiteit en vorm: variërend van zeer intensief tot vrijblijvend, van brede netwerken met alle mogelijke maatschappelijke partners erbij, tot een kleine kern van overheidspartijen die elkaar rond formele regelingen treffen. We proberen in elk portret te komen tot de kern van

het *weefsel* in de betreffende regio. Wat voor weefsel is het en hoe is dat tot stand gekomen? Wat is daarin de rol van structuren en individuen?

Per portret staan we ook stil bij de *resultaten* die met de samenwerking bereikt worden en de beleving die betrokkenen hierbij hebben. Welke resultaten schrijven zij aan de samenwerking toe? Ook hier geldt dus dat we niet zozeer feitelijk de balans opmaken, maar bekijken hoe betrokkenen de opbrengsten van de samenwerking ervaren. Interessant hierbij is ook dat resultaten tegelijk opbrengst van én brandstof voor de samenwerking zijn: ervaren successen zijn de ideale brandstof voor een vervolg.

4.2 Cleantech Regio



December 2016. De eerste van twee grote bijeenkomsten begint. Er zijn ondernemers, bestuurders, ambtenaren en anderen die zich betrokken voelen bij de regio. Er ligt een concept regionale agenda en iedereen mag daarover zijn mening geven. Samen bepalen de aanwezigen wat er op de agenda komt en waar ze de komende jaren aan gaan werken. Er hangen grote plakaten met thema's erop. Door gekleurde stickers geeft iedereen aan waar prioriteiten moeten liggen. Er verschijnen steeds meer stickers en langzaam gaan sommige thema's de boventoon voeren.

De bijeenkomst geeft een beeld van de voorkeursprioriteiten. Daarna gaat een klein projectteam aan de slag. Binnen zes maanden moet er een nieuwe regionale agenda liggen. Ook moeten verschillende documenten meegenomen worden in het proces van de totstandkoming van de agenda. Onderzoeksrapport de Kracht van Oost speelt daarin een belangrijke rol. Dat laat duidelijk zien waar de kracht van de regio ligt en welke opgaven er zijn. De focus richt zich op twee thema's: circulaire economie en energietransitie.

Enkele maanden later ligt de regionale agenda er. Andries Heidema, voorzitter van de Cleantech Regio schrijft: 'Alstublieft: onze Agenda! Met veel voldoening kijk ik terug op de totstandkoming van deze Agenda Cleantech Regio. Met alle 'O's is de inhoud écht samen gemaakt. Met elkaar hebben we de tophema's en prioriteiten benoemd. We hebben keuzes gemaakt en doelen geformuleerd, samen op weg naar een schone toekomst. To a sustainable prosperity, dat is de visie van de Cleantech Regio!'

Na een proces van zes maanden ligt er een veertig pagina's tellend document. Door de twee bijeenkomsten en het gesprek over de nieuwe regionale agenda zijn betrokkenen elkaar weer gaan vinden. Samen de opgave bepalen en bedenken waar de focus moet liggen, lijkt te zorgen voor nieuwe energie.

Cleantech Regio is een samenwerking tussen ondernemers, onderwijsinstellingen en de overheid met de ambitie de schoonste regio van Nederland te worden. Het begrip Cleantech komt uit Silicon Valley, waar de term staat voor alle vormen van technologie die bijdragen aan een schoner milieu, zoals windenergie en biobrandstof. De regio wil in 2030 energieneutraal zijn. Een enorme opgave die op korte termijn behaald moet worden. Daarin heeft Cleantech vooral de rol om partijen bij elkaar te brengen en te investeren in zaken als het stimuleren van het gebruik van groene energie. Wanneer bijvoorbeeld een boer een deel van zijn land wil gebruiken om zonnepanelen neer te zetten, is het niet de taak van de Cleantech Regio om hiervoor subsidie te verstrekken of deze panelen te bouwen, maar Cleantech Regio kan de boer wel helpen om op de juiste manier subsidie aan te vragen of door de boer te koppelen aan een bedrijf dat zonnepanelen installeert.

De Cleantech Regio organiseert een jaarlijks congres waar het zich profileert als een samenwerkingsverband. Bovendien is het congres een mooie gelegenheid om initiatieven van burgers of ondernemers in de schijnwerpers te zetten en aandacht te creëren voor de energietransitie en de circulaire economie. Zoals ze zelf zeggen: wij hangen de slingers en ballonnen op voor succesvolle projecten. Dat is prettig voor hen en hopelijk ook voor ons, wanneer een project leidt tot nieuwe ideeën. Uiteindelijk doel is het creëren van een soort vliegwieleffect waar het ene initiatief leidt tot het andere.

De Cleantech Regio bestaat officieel uit twee vehikels: de Strategische Board Stedendriehoek waarin ondernemers, onderwijs en overheid samenwerken en daarnaast de WGR-regio Stedendriehoek waarin gemeenten samenwerken. De nadruk ligt nu echter op 'het merk' Cleantech. De twee vehikels hebben ook samen een website en raken in hun dagelijks werk steeds meer verstrengeld. Dat is een reactie op de periode 2013 tot 2016 toen juist veel nadruk lag op de vraag 'hoe de regio nu precies georganiseerd was en hoe de taken, bevoegdheden en verantwoordingsstructuren lagen'. Tussen 2012 en 2016 was er veel discussie over wie waar verantwoordelijk voor is en wat onder wiens takenpakket valt. In die periode is geprobeerd een duidelijke scheiding aan te brengen door thema's te scheiden en iemand uit de Board of uit de WGR verantwoordelijk te maken voor bepaalde thema's. De strategische Board zou verantwoordelijk zijn voor innovatie en sociaal kapitaal en de WGR-regio voor bereikbaarheid en leefomgeving. De discussies en gesprekken over de structuur van de Cleantech Regio hebben het energieniveau geen goed gedaan. De aandacht was

gericht op het vinden van de juiste structuur, maar tegelijkertijd verdween de opgave uit beeld. De Human Capital Agenda is hier een voorbeeld van. Deze is vier jaar geleden vastgesteld en op dat moment was er veel energie aanwezig om aan de vastgestelde doelen te werken. Er is in die periode ook veel resultaat geboekt, maar het gevoel bij sommige respondenten is dat de energie langzaamaan is weggeëbd. Zij wijten dit aan de focus op structuur. Het gesprek ging vooral over de vraag wat de juiste structuur was om in samen te werken en hoe de verantwoordelijkheden moesten worden verdeeld. De gemeenschappelijke opgave was naar de achtergrond verschoven, terwijl mensen elkaar juist daarop vinden en zich met elkaar verbinden.

De scheiding die betrokkenen probeerden te maken blijkt ook lastig te handhaven. Veel acties vallen onder meerdere thema's. Zo is het groener maken van huizen innovatie, energietransitie én werken aan de leefomgeving. En om dat te bereiken is een stevig sociaal kapitaal nodig. Er zijn juist nieuwe combinaties nodig. De idee dat een strikte scheiding slim is, is dan ook losgelaten. Sterker nog, de governance wordt expres enigszins 'fuzzy' gehouden. Het is volgens betrokkenen niet nodig om precies duidelijk te hebben wie wat doet, het doel is uiteindelijk om samen iets te creëren. Hoe de structuur er dan uitziet, maakt eigenlijk niet uit.

De nieuwe regionale agenda zet de inhoud weer centraal. Betrokkenen formuleren opgaven en doelen. Er lijkt weer energie te ontstaan om samen aan de slag te gaan. De discussie over de structuur is even naar de achtergrond gedrukt. Men accepteert momenteel dat het geen zin heeft om duidelijke scheidslijnen aan te brengen in verantwoordelijkheden en takenpakketten. De toekomst moet uitwijzen of deze energie kan worden vastgehouden en of de agenda een vliegwieleffect tot stand brengt.

De vorming van de samenwerking

De Cleantech Regio bestaat nu al ruim vijftien jaar. Wat precies de startdatum is geweest, hangt af van wat je schaarst onder de samenwerking. Al vanaf de jaren negentig werd er samengewerkt in de regio, maar pas vanaf 2013 wordt de naam Cleantech Regio gebruikt. De afgelopen tien jaar zijn er verschillende tendensen te signaleren in de samenwerking. Rond 2007 lag de nadruk op de onderkant van de arbeidsmarkt. Via het akkoord van Beekbergen is de regio erin geslaagd bedrijven te stimuleren om mensen aan het werk te helpen. In de jaren daarna was er sprake van een succesvolle publiek-private samenwerking, waarin VNO-NCW een belangrijke rol vervulde. De

jaren daarna is Cleantech vooral bezig geweest met het vinden van de best passende structuur en de vraag hoe de verantwoordelijkheden konden worden verdeeld. Sinds vorig jaar is er weer meer aandacht voor de opgave en de samenwerking rondom de opgave. Het structuurvraagstuk is losgelaten en men focust nu op de twee thema's circulaire economie en de energietransitie.

Bovendien is het draagvlak voor de regio de afgelopen jaren toegenomen. Op bestuurlijk niveau is te zien dat burgemeesters en wethouders steeds beter snappen wat het nut van de regio is. Een goed voorbeeld hiervan is de haven van Deventer. Deze haven is enigszins ingedommeld en er gebeurt weinig. De gemeente kwam op het idee om er een nieuwe overslagplaats van te maken, omdat er in de regio geen enkele andere overslagplaats was. Dit zou economisch voordeel opleveren en bovendien zou het de haven nieuw leven inblazen. In eerste instantie trok de gemeente dit plan alleen, zonder te kijken naar de regio. De Cleantech Regio heeft hen gewezen op het feit dat het voor bedrijven in de regio ook voordelig zou kunnen zijn als er een overslagplaats komt in de haven en dat het daarom goed zou zijn om samen te werken met andere gemeenten in de regio. Bovendien is dit financieel voordeliger omdat de gemeente Deventer dan niet alleen voor de kosten opdraait. Dit voorbeeld laat zien dat het soms even duurt voordat nut en potentie van de regio worden ingezien. Het lijkt alsof het idee van de regio het afgelopen jaar pas echt is geland. Dit maakt het eenvoudiger om projecten samen op te starten. Er is meer geloof in het nut van de regio. Niet alleen de gemeente is hierin gegroeid, ook bij bedrijven en onderwijsinstellingen is dit besef gegroeid. Het onderwijs ziet bijvoorbeeld in dat een groeiende economie positieve gevolgen heeft voor het onderwijs. Het maakt het onder meer eenvoudiger om stageplaatsen te regelen. Het besef dat partijen onderling afhankelijk van elkaar zijn, leidt er ook toe dat steeds meer samen wordt gedaan. Zo ontwerpen bedrijfsleven en onderwijs samen nieuwe opleidingen, zodat scholieren na hun opleiding makkelijk kunnen doorstromen naar een betaalde baan.

De verhouding van de Cleantech Regio tot de projecten in de regio verschilt per situatie. Zelf maakt men onderscheid tussen: *owned by*, *powered by* en *supported by*. De meeste projecten vallen in de laatste categorie, omdat de Cleantech Regio graag meedenkt en waar mogelijk ondersteunt, maar niet zelf de projecten wil aansturen. Het eigenaarschap blijft bij de uitvoerende partijen liggen. Dit moet ertoe leiden

dat de verandering breed gedragen wordt binnen de samenleving en niet slechts is opgeschreven in de regionale agenda.

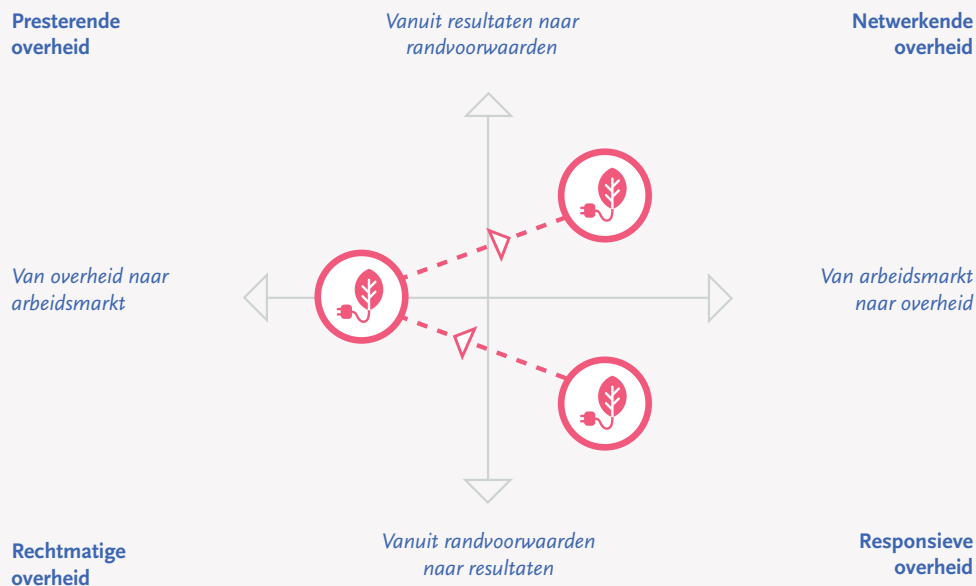
Tijdens het jaarlijkse regiofestival wordt geprobeerd het draagvlak te vergroten. Zo waren er op 20 september 2016 twee hallen in Apeldoorn omgetoverd tot festivallocatie met foodtrucks, muziek, een regiocafé en plekken waar mensen rustig konden zitten. Dit zorgde voor een informele sfeer met veel interactie en gesprekken. Bijna tweehonderd raadsleden, statenleden, wethouders, gedeputeerden, burgemeesters en ambtenaren liepen rond in de twee hallen, waar ze in gesprek konden gaan met leden van de Strategische Board. Zoals Andries Heidema, voorzitter van de Cleantech Regio, zei: *'Nu eens geen jaarverslag of uitgebreide rapportages. Met dit festival presenteren we onze resultaten en toekomstplannen in een andere vorm, met volop ruimte voor ontmoeting. En dat willen we graag: in verbinding en dialoog met elkaar de Cleantech Regio een extra duw in de goede richting geven.'* Er waren presentaties en themadiscussies: volop mogelijkheden dus voor iedereen om met elkaar in gesprek te gaan.

Met dit soort festivals probeert de Cleantech Regio het draagvlak te vergroten. Zoals een van de respondenten zei: 'Onbekend maakt onbemind'. Het is nodig om als regio naar buiten te treden en te zorgen dat je bekend bent bij bestuurders, politici en burgers. Maak duidelijk hoe regiosamenwerking lokale doelen verder helpt. Dan begrijpen ze dat regio geen ver-van-hun-bed-show is, maar juist dichtbij komt. Ook zij hebben profijt van de regio, want wij zijn er voor de hele regio en dus ook voor hen.

Aan de kant van de overheid is er een scheiding tussen mensen die actief betrokken zijn bij de regio en mensen die weinig van de regio afweten. Dé rol van de overheid binnen de Cleantech Regio bestaat eigenlijk niet. Er zijn bestuurders en ambtenaren die de regio hoog op de agenda hebben staan en er zijn mensen die er iets minder mee hebben. De een bemoeit zich er actief mee, terwijl de ander op afstand blijft. Juist voor de laatste groep worden activiteiten zoals de regiodagen georganiseerd zodat deze meer bekend raakt met wat de regio doet.

De rol van de overheid is vooral te duiden als netwerkend. Samen aan de slag om de energietransitie vorm te geven en samen werken aan een circulaire economie. De overheid stelt zich gelijkwaardig aan andere actoren op. Met de vier perspectieven (zie het schema hieronder) kunnen we de tendensen schetsen die zichtbaar zijn in

de Cleantech Regio. Zoals eerder beschreven, is er de afgelopen jaren het nodige veranderd binnen de samenwerking. Rond 2012 was er een sterke publiek-private samenwerking, waarin VNO-NCW een sterke rol had. Daarna kwam er een discussie op gang over de structuur en de prestaties van de samenwerking. En tot slot ligt er sinds begin 2018 weer een rijke inhoudelijke agenda op tafel, waar door verschillende partijen samen aan gewerkt wordt. Deze tendensen worden in onderstaand figuur weergegeven.



4.3 Dairy Valley



Het is begin 2012 als twee oude bekenden uit de zuivelsector bijpraten onder het genot van een bak koffie. Na elkaar jaren niet te hebben gesproken zijn ze beiden weer terug op de plek waar het allemaal begon: Friesland. De ene is een van de drijvende krachten achter Dairy Campus, een nationaal kenniscentrum op het gebied van zuivel. De man aan de overkant van de tafel is na jaren in het buitenland te hebben gewoond, sinds kort terug als directielid bij Friesland Campina.

De twee halen herinneringen op aan vroeger. Ze praten over Friesland en over de talloze boerderijen en zuivelfabrieken die Friesland de zuivelregio van Nederland maken. Maar hoe langer ze doorpraten, hoe meer ze inzien dat deze geschiedenis onder druk staat: waar worden de zuivel-mensen van de toekomst opgeleid? Waar is de Zuivelschool uit Bolsward gebleven, vragen ze zich af?

De twee brengen een aantal bekenden uit onderwijs en overheden bij elkaar om samen die vragen eens te beantwoorden. Zo ontdekken ze dat de opvolger van de Zuivelschool, de hbo-opleiding levensmiddelentechnologie, nog maar twee studenten voor de zuivel aflevert. De vraag naar afgestudeerden is echter veel groter. Er zijn tientallen vacatures bij de bedrijven in Friesland. De kennis over zuivel dreigt verloren te gaan, zo stellen betrokkenen vast. De afgelopen jaren zijn belangrijke docenten met pensioen gegaan. De laatste docent met veel vakkennis over zuivel gaat binnen enkele maanden met pensioen. Het gaat met de zuivelsector economisch best goed, maar door gebrek aan nieuwe arbeidskrachten dreigt voor de sector tegelijkertijd groot gevaar voor de toekomst.

Er is dus werk aan de winkel, stellen de betrokkenen vast. Als Friesland dé zuivelregio wil blijven dan is actie nodig. En snel ook. De betrokkenen komen vaker bij elkaar en langzaam ontwikkelt zich een netwerk met ideeën om de hele zuivelketen 'van gras tot glas' te versterken. Wanneer de provincie enkele maanden later op zoek blijkt naar projecten om te investeren in de Friese economie, haakt het netwerk aan. De provincie is snel overtuigd van de urgenties en enthousiast voor hun project. Uiteindelijk leidt dit alles tot het programma Dairy Chain, de basis van het huidige Dairy Valley.

De Zuivelschool in Bolsward was in de 20e eeuw een dragende factor van de zuivelindustrie. Hier werden mensen opgeleid; en er ontstond een netwerk van oud-leerlingen dat ook bleef bestaan wanneer zij op verschillende plaatsen in de zuivelwereld aan de slag gingen. Mensen leerden elkaar goed kennen op de school en als zij gingen werken verplaatste het netwerk zich met hen mee. Dit maakte de

zuivelsector tot een hechte gemeenschap. Een ons-kent-ons-cultuur waar het voor buitenstaanders soms lastig kon zijn om binnen te komen, maar waarbij partijen elkaar ook gemakkelijk wisten te vinden.

De Zuivelschool ging in 1996 dicht. De kwaliteit van de opleidingen stond onder druk en er was sprake van schaalvergroting in zowel de zuivelsector als het onderwijs. In dat veranderende landschap paste de klassieke Zuivelschool niet goed. Dit paste bij de ontwikkeling van die tijd, maar het blijkt de kiem voor een later probleem – zo concludeerden de mannen aan tafel bij de koffie. Het verlies van de Zuivelschool in Bolsward is een voorbeeld van een dieperliggende trend: de vorming van opgeschaalde structuren die ten koste gaat van onderliggende netwerken in de regio.

Om die trend te keren komt rond de concrete kwestie van het zuivelonderwijs een klein netwerk tot stand. Het zijn in eerste instantie vooral oude bekenden: de drijvende kracht achter de Dairy Campus en de directeur Zuivel van onderwijsinstelling Van Hall Larenstein, in nauwe samenwerking met bekenden van de provincie Friesland, de gemeente Leeuwarden en het hoger en wetenschappelijk onderwijs. Samen verkennen ze het probleem in het onderwijs. De zuivelopleidingen hebben steeds minder studenten en het is de vraag of opleidingen blijven bestaan. Ondernemers ervaren nog niet direct problemen in het vinden van het juiste personeel. Op de korte termijn zijn ze in staat om de vacatures op te vullen. Maar bij doorvragen erkennen ze op de lange termijn problemen te zien. Zeker met het verdwijnen van het melkquotum in 2015 en de vergrijzing in de sector. Het verdwijnen van het melkquotum zal waarschijnlijk leiden tot een hogere productie, waardoor er meer personeel nodig is. Bovendien leidt de vergrijzing tot een afname van het personeelsbestand: de komende jaren gaan er veel werknemers met pensioen. Betrokkenen vrezen voor een stijging van het aantal onvervulbare vacatures. Individueel kunnen bedrijven daar weinig aan doen en ook voor de opleidingsinstellingen is dat geen vraag waar ze nu direct iets mee kunnen: ze kunnen studenten moeilijk de opleiding in dwingen. En datzelfde geldt voor de zorgen over kennis. Nu gaat het goed, maar is Friesland nog wel de plek waar ‘state of the art’ vakkennis aanwezig is en blijft? De groep die met pensioen gaat heeft veel kennis en ervaring. Het wegvallen hiervan is een aderlating voor de zuivelsector, die voor alle partijen gevolgen zal hebben. Zo ontstaat het idee om rond die concrete vragen van kennis en opleiding de samenwerking aan te gaan.

Uit dat idee is Dairy Campus ontstaan. Het kleine netwerk van bekenden verbreedt zich naar de keten, onder het motto ‘van gras tot glas’. De plannen komen in een versnelling terecht als er investeringsmiddelen vrijkomen bij de provincie. De provincie wil investeren in de Friese economie en heeft daarvoor een forse subsidiepot. Maar het lukt niet om die subsidie te investeren op een manier die past bij Friesland. De provincie wil dat de investeringen helpen om Friesland te onderscheiden van andere provincies. Men wil zich profileren als de provincie waar water, melk en financiële dienstverlening centraal staan. Daar moeten de subsidies aan bijdragen.

Deze focus komt niet uit de lucht vallen. Al jaren zijn deze sectoren groot in Friesland. Veel Friezen zijn werkzaam in een van deze drie sectoren. De regionale focus van de provincie past bij wat er in de haarvaten van de regio aanwezig is. In het team van de provincie wordt de link gelegd naar de plannen voor het versterken van de zuivelketen. Hierop volgt een belletje met de mensen van de Dairy Campus, met de vraag of er een plan ligt en hoeveel er geld nodig is. Zo vinden twee partijen die allebei met een vraagstuk bezig zijn, elkaar.

Van hieruit ontstaat het programma Dairy Chain. Er lagen vanuit het netwerk al plannen voor het opzetten van een onderwijsprogramma en de provincie wilde investeren in de zuivelsector: zo kwam de focus van Dairy Chain op onderwijs te liggen, als de meest brandende en concrete kwestie waar partijen elkaar op vonden. De provinciale subsidie dient als cofinanciering voor investeringen in het hbo, mbo en wo, in lectoraten en onderwijsfaciliteiten. Er is dus niet alleen overheidsgeld, ook anderen moeten en willen meedoen. Partijen trekken de pot niet leeg, maar benutten het overheidsgeld om nieuwe middelen aan te boren en zetten bovendien eigen middelen in. De ambitie van dit eerste programma is ook om de samenwerking tussen onderwijs, overheden en ondernemers te vergroten, en zo de opleidingen goed aan te laten sluiten op de arbeidsmarkt. De samenwerking ontwikkelt zich verder en steeds vaker trekt men gezamenlijk op om de Friese zuivelsector te promoten. Zo wordt Dairy Chain van een onderwijsprogramma een platform voor samenwerking in de gehele zuivelsector.

In 2016 gaat het programma Dairy Chain richting een afronding. Provincie, gemeenten, onderwijs en bedrijfsleven willen graag hun samenwerking voortzetten en richten op 1 januari 2017 de Dairy Valley op. In de Dairy Valley wordt naast kennis en onderwijs ook de stap gezet naar het actief faciliteren van het zuivelnetwerk

en het promoten van de zuivelsector. Dit eerste gebeurt door het organiseren van *Molkeborrels*. Via deze netwerkbijeenkomsten leren ondernemers, bestuurders en ambtenaren van gemeente en provincie, en medewerkers van onderwijs- en onderzoeksinstellingen elkaar kennen. De ondernemers zijn in sommige gevallen concurrenten van elkaar, maar zijn tegelijkertijd nieuwsgierig en willen graag in de veilige omgeving van de Molkeborrels bij elkaar in de keuken kijken. Kenmerkend hiervoor is de vraag van een ondernemer op een van de laatste borrels of er toevallig ook journalisten aanwezig zijn. Dit blijkt niet het geval en wat volgt is een open verhaal over zijn dilemma's en de problemen waar hij tegenaan loopt. Het open en eerlijk delen van deze verhalen zorgt voor binding. Partijen herkennen de worstelingen en zijn zelf ook zoekend. Zo ontstaan relaties en het onderlinge vertrouwen groeit.

Daarnaast zet het programma sterk in op promotie en acquisitie. Men ontdekt dat de sector zichzelf internationaal krachtig kan profileren als men samen als één merk naar buiten treedt. Zo is Dairy Valley actief op internationale conferenties, worden werkbezoeken verzorgd voor (inter)nationale gezelschappen en promoot men samen het zuivelonderwijs voor potentiële studenten en onderzoekers. Langzaam ontstaat zo een krachtige samenwerking, die ook internationaal tot de verbeelding spreekt.

In het eerste jaar van Dairy Valley is het bestaande netwerk voorzichtig gegroeid. Mensen kennen elkaar en weten elkaar makkelijker te vinden. Korte lijntjes zorgen er bijvoorbeeld voor dat gemeenten ondernemers ondersteunen bij het aanvragen van vergunningen voor bedrijfsvestiging. Zo mogen er volgens het bestemmingsplan van het industrieterrein geen kantoren worden gebouwd rondom de plek waar de Dairy Valley gevestigd is, terwijl het voor ondernemers de ideale plek is voor een kantoorpand. Over dit soort zaken gaan gemeente en bedrijven in gesprek en samen vinden ze een passende oplossing. Ook helpt het netwerk bij het flexibeler inrichten van onderwijsprogramma's, zodat deze beter aansluiten bij actuele vragen. Bijvoorbeeld door kortere opleidingen te verzorgen. Daarnaast zet men in op nationale en internationale bekendheid van de Dairy Valley. Joop Atsma wordt als boegbeeld van de Dairy Valley ingezet. Atsma is geboren in Friesland en kent als zoon van een melkveehouder de zuivelsector. Bovendien weet hij door zijn jarenlange ervaring als politicus op nationaal en provinciaal niveau hoe in de politiek de hazen lopen. Op die manier probeert de Dairy Valley ook in Den Haag bekendheid te genereren en steun te

krijgen voor de plannen. Het regionale netwerk investeert ook in hulpbronnen vanuit andere bestuurslagen.

Tegelijkertijd komt de samenwerking ook op tal van terreinen niet tot stand. Dairy Valley is geen eenzijdig succesverhaal. Zo lukt het niet goed om de relatie te leggen met de 'onderkant' van de arbeidsmarkt. Dit leidt soms tot lastige gesprekken met gemeenten die met een fors aantal werklozen te maken hebben en zich afvragen wat Dairy Valley voor dat vraagstuk oplevert. Toch leidt dit vooralsnog niet tot acties. Ook als het gaat om de vestiging van bedrijven zijn gemeenten vaak eerst en vooral concurrenten. Dit geldt zeker in de verhouding tussen centrumstad Leeuwarden en het goed bereikbare Heerenveen. Zo hebben recent twee grote zuivelbedrijven zich gevestigd in Heerenveen. Dit leidt niet tot acute problemen in de samenwerking, want gemeenten beseffen ook dat ze er mede profijt van hebben als een bedrijf zich vestigt in een nabijgelegen gemeente. Maar het steekt wel dat twee bedrijven bewust kiezen voor Heerenveen, terwijl zuivelfaciliteiten regionaal worden georganiseerd: wat is dan de verhouding tussen inzet en opbrengsten, zo vragen gemeenten zich soms af?

Een andere doorlopende ambitie is het samenwerken in onderzoek en ontwikkeling (R&D). Het lukt maar niet om een geschikte vorm van samenwerking daarvoor te vinden. Grote ondernemingen investeren zelf in R&D, terwijl voor kleine ondernemers de kosten om deel te nemen te hoog zijn. Neem bijvoorbeeld Hoogland BV in Leeuwarden: dat bedrijf ontwikkelt veevoer op maat en zou zijn product graag in samenwerking met studenten en onderzoekers willen staven met onderzoeksgegevens. Voor dit middelgrote bedrijf is de gevraagde bijdrage van circa 50.000 echter niet op te brengen. Aan de kant van de onderzoeksinstellingen zijn stappen gezet in de samenwerking met ondernemers, maar vooral met kleinere partijen blijkt dat toch lastig. Net zoals het voor onderwijsinstellingen moeilijk is en blijft om heel concreet in te spelen op kleinschalige maar dringende opleidingsvragen en tevens te voldoen aan wettelijke verplichtingen rond onderwijsprogramma's.

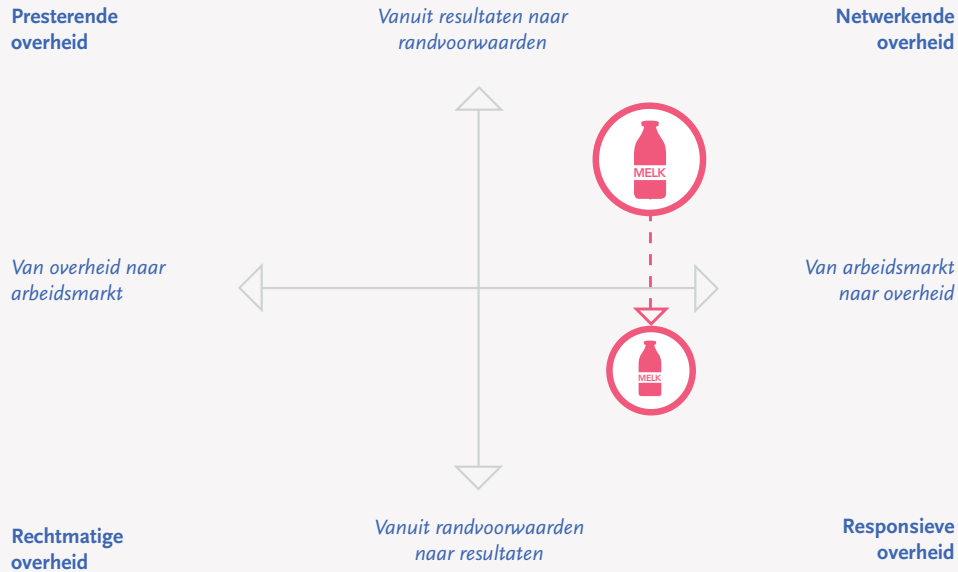
De vorming van de samenwerking

Het netwerk in de Dairy Valley is rondom een aantal mensen ontstaan. Samen vormen zij de basis voor de samenwerking in de zuivelketen. Vanuit dit netwerk wordt steeds gekeken waar de energie zit en hoe die energie in een project of programma is om te zetten. Zo zijn er talrijke concrete activiteiten ontstaan vanuit Dairy Campus, Dairy

Chain en nu Dairy Valley. Dairy Valley is inmiddels ook een zelfstandige organisatie, waarin mensen de samenwerking verder proberen te brengen en specifiek zijn aangesteld om activiteiten te organiseren. In dat opzicht is er meer en meer structuur in de samenwerking aangebracht.

Partijen in de Dairy Valley proberen actief de verbinding met anderen te leggen. Als de gemeente op bezoek gaat bij een bedrijf dat zich in de regio wil vestigen, dan zorgt men dat de contactpersoon vanuit onderwijs- en kennisinstellingen betrokken is. Wanneer er een werkbezoek aan de regio is, dan schakelt de Dairy Valley-organisatie de gemeente en de provincie in. Zo worden individuele partijen ingezet om activiteiten te organiseren die bijdragen aan de Friese zuivelsector als geheel. Daarbij is opvallend dat partijen vanuit gelijkwaardigheid én vanuit betrokkenheid bij de sector handelen. Opvallend is verder dat de onderwijs- en kennisinstellingen in de Dairy Valley bij de dragende partijen horen. Ook overheden, en dan vooral de gemeente Leeuwarden en de provincie Friesland, zijn nauw betrokken. Ondernemers zijn betrokken in het netwerk, hoewel zij een kleinere rol hebben in de concrete activiteiten.

Daarmee is het organiseervermogen van Dairy Valley vooral te kenmerken als een 'netwerkende overheid'. Opgaven vanuit de arbeidsmarkt worden ervaren in het gemêleerde netwerk van onderwijs en kennis, overheden en, in iets mindere mate, het bedrijfsleven. In reactie op de opgaven vanuit de arbeidsmarkt wordt gewerkt aan concrete projecten en activiteiten om de zuivelketen te versterken, zoals het realiseren van een Food Application Centre for Technology (een faciliteit voor onderzoek, waar opleiding en technische ontwikkeling van zuivelverwerking samenkomt) en het organiseren van events. De Molkeborrels hebben ertoe geleid dat er naast de projecten nu ook meer gewerkt wordt aan het gehele economische systeem van de Friese zuivelwereld. Hiermee heeft de overheid iets meer de rol van responsieve overheid gekregen.



Het weefsel wordt gekenmerkt door een klein aantal voortrekkers. Deze mensen organiseren zich rond de zuivelketen vanuit een persoonlijke drijfveer en vanuit hun functie of netwerk in onderwijs of overheid. Deze voortrekkers trekken mensen uit hun organisatie mee in het Dairy Valley-netwerk.



Indruk van het regionaal netwerken

Daarnaast is de Friese zuivelwereld relatief klein. Een sleutelpositie in dit netwerk is weggelegd voor de Zuivelschool in Bolsward. Bij deze inmiddels opgeheven school hebben veel actoren hun opleiding gevolgd. Het kleinschalig onderwijs heeft ervoor gezorgd dat leerlingen elkaar kenden, ook al zaten ze niet bij elkaar in de klas. Dit zorgt ervoor dat het weefsel binnen de samenwerking sterk is. Mensen kennen elkaar al jaren, vertrouwen elkaar en spreken dezelfde taal. Dit netwerk is bovendien erg veerkrachtig: ook als er discussie is, blijven de contacten goed. Het krachtige netwerk betekent overigens niet dat partijen elkaar altijd goed weten te vinden. Het ontdekken van de volgende partner in de keten of van de juiste afdeling bij de overheid, lukt makkelijker als het toch al een 'bekende' is, als dat niet het geval is, is dat een stuk lastiger.

Het organiseervermogen uit zich vooral in resultaten op het gebied van onderwijs. De mbo- en hbo-opleidingen rond zuivel zijn fors gegroeid en onderwijsfaciliteiten zijn verbeterd. Bijvoorbeeld het Food Application Center for Technology dat op dit moment wordt opgezet door Hogeschool van Hall Larenstein in samenwerking met het Nordwin College en het bedrijfsleven, dat was zonder het programma Dairy Chain en het netwerk van Dairy Valley niet gerealiseerd. Wanneer we kijken naar de link tussen onderwijs, onderzoek en bedrijfsleven dan zijn er contacten ontstaan en stappen gezet, maar nog steeds is de samenwerking geen vanzelfsprekendheid. Dit heeft ook met het karakter van de sector te maken. De grote bedrijven organiseren hun eigen R&D, scholing en personeelsbeleid; het is dan lastig om als Dairy Valley een rol te vinden. De kleine bedrijven hebben wel veel behoefte aan samenwerking op dit vlak, maar beschikken zelf niet over de middelen (in termen van tijd en geld) om daarin te participeren.

Vanuit een krachtig netwerk is een lijn projecten ontstaan van Dairy Campus, Dairy Chain en Dairy Valley. Tegelijkertijd is het spannend of en hoe deze inspanningen voorbij de projecten gaan resulteren in een ecosysteem waarin partijen in de zuivelketen elkaar weten te vinden. Ondanks alle inspanningen heeft de Dairy Valley nog niet de status van de Zuivelschool in de vorige eeuw. De komende jaren moeten uitwijzen hoe de positie van de Dairy Valley en de opleiding Levensmiddelentechnologie zich gaat ontwikkelen. Tot die tijd blijft het zoeken naar samenwerkingsvormen die passen bij de zuivelsector in de 21^e eeuw.

4.4 Haaglanden



Maandagochtend, half negen, de werkweek is weer begonnen. Zo aan het begin van de dag is het extreem druk bij de grote panden van de verschillende ministeries in Den Haag. Er staan rijen voor de poortjes om naar binnen te kunnen. Medewerkers halen vlug hun rijkspas uit de tas om toegang te krijgen tot het gebouw. En de liften draaien overuren om iedereen boven te krijgen op zijn of haar werkplek.

In de drukte is een punt van rust te herkennen. Een bode die kalm staat te wachten op zijn plek. Het is zijn taak om zo meteen bezoekers die boven een afspraak hebben naar de juiste verdieping te brengen. Voor hem is het juist aan het begin van de dag niet zo druk, omdat ambtenaren vrijwel nooit hun eerste afspraken plannen om half negen. Maar het zal vandaag nog wel druk worden, en dan loopt hij af en aan met bezoekers, van boven naar beneden.

Deze bode is een resultaat van de pogingen van de arbeidsmarktregio Haaglanden om mensen op slimme manieren aan een baan te helpen. De laatste tijd is duidelijk geworden dat de werkgelegenheid weer aantrekt en dat het steeds lastiger wordt om vacatures te vervullen. Het lijkt eenvoudig om aan een baan te komen, want er is genoeg vraag. Dit geldt alleen niet voor de mensen die al langere tijd in de kaartenbak zitten. Het blijft lastig om hen te begeleiden naar werk en een geschikte baan voor hen te vinden. De arbeidsmarktregio probeert op innovatieve en creatieve wijze deze mensen toch te koppelen aan werk. Een bode die mensen naar de juiste etage brengt, voor hun afspraak op het ministerie, is hier een voorbeeld van.

De regio Haaglanden heeft een groot aantal problemen op de arbeidsmarkt geïdentificeerd. In vergelijking met het landelijk gemiddelde is er in de regio Haaglanden sprake van een bovengemiddelde werkloosheid. Vooral de jeugdwerkloosheid is een groot probleem. De gemeente Den Haag kende op enig moment de hoogste jeugdwerkloosheid van de vier grote steden. Daarnaast kenmerkt de regio zich door een enorme verscheidenheid. Het is één arbeidsmarkt, maar die kent totaal verschillende kanten. Den Haag profileert zich als internationale stad van vrede en recht, en kent een hele andere arbeidsmarkt dan de gemeente Westland. Voor Delft, met haar focus op techniek en wetenschap, is dat niet anders. Hoewel de werkgelegenheid de laatste jaren weer aantrekt, is het aantal sectoren dat vooral laaggeschoolde arbeid aanbiedt de laatste jaren gekrompen, bijvoorbeeld door robotisering en automatisering. Deze uitdagingen gaan, zo menen betrokkenen in

de arbeidsmarktregio Haaglanden, het denken in termen van ‘eigen kaartenbakken’ te boven. De enige manier om de uitdagingen te lijf te gaan is door met alle betrokken partijen te zoeken naar een totaalaanpak, waarin medewerkers, bedrijven, onderwijsinstellingen en overheden de handen ineenslaan.

Datzelfde geldt voor de aanpak van langdurig werklozen. In Haaglanden heerst het besef dat werkloosheid in sommige gevallen structureel is. Ook als er zeer veel vacatures zijn, zijn er nog steeds heel veel mensen kansloos op de arbeidsmarkt. Dat vraagt om een creatieve aanpak en buiten de kaders denken. Dat is voor Haaglanden een belangrijke drijfveer om tot samenwerking te komen.

Vanuit het besef dat de opgave centraal moet staan is de discussie over regiogrenzen niet zo prominent in Haaglanden. Betrokkenen zeggen dat ze er expliciet bij weg proberen te blijven ook al is dat in de praktijk vaak lastig. Een voorbeeld van hoe lastig dat is, is de discussie over de opsplitsing van een Regionaal Platform Arbeidsmarkt (RPA) in twee arbeidsmarktregio's in 2012. De gemeenten rondom Zoetermeer vonden het verband niet goed passen en werkten liever in een zelfstandige arbeidsmarktregio. In 2012 ontstonden zodoende twee arbeidsmarktregio's: Haaglanden en Zuid-Holland Centraal. Het regiokantoor van het UWV en het RPA Stafbureau bleven beide regio's bedienen. Zo is de discussie over de inrichting van de regio nooit echt weg.

Een ander discussiepunt binnen de samenwerking is het werkgeversservicepunt (WSP). Het Rijk wil het liefst per regio één WSP, zodat er binnen de regio uniform gehandeld wordt. Bedrijven willen één gezicht en willen niet geconfronteerd worden met een veelheid aan dienstverlening. In de regio Haaglanden ziet men dit als stip op de horizon die echter nog ver weg is. Betrokkenen geven aan dat ze het nut van één WSP wel inzien, maar dat er in de praktijk nog altijd vier WSP's zijn die onderling sterk verschillen. De nieuwsbrieven van de vier WSP's zien er bijvoorbeeld volstrekt verschillend uit, niet alleen qua opmaak maar ook wat betreft de inhoud.

Toch worden ook hier stappen gezet. De samenwerkende gemeenten en het UWV hebben ondertussen al een aantal regionale samenwerkingsafspraken gemaakt over arrangementen voor grote werkgevers. Daarnaast hebben ze veel werk gemaakt van het ontwikkelen van een gezamenlijke toolbox, zodat ze dezelfde instrumenten hanteren en er geen competitie ontstaat tussen de verschillende gemeenten. Dat zijn kleine

stappen, die ook steeds met vallen en opstaan gepaard gaan. Als zich aantrekkelijke werkgevers melden is het nog steeds duwen en trekken tussen de regio's. Elke gemeente ziet het belang in van werkgelegenheid en voelt een noodzaak om goede bedrijven binnen te halen. Tegelijk zijn gemeenten zich van deze dynamiek bewust en proberen ze er weerstand aan te bieden. Zo is Haaglanden een voorbeeld van een arbeidsmarktregio die tegelijkertijd innovatief, vernieuwend en écht grensoverstijgend wil werken, én waar ook 'gewoon' de realiteit geldt van partners die het lastig vinden om samen te werken en soms ook met elkaar botsen.

Een interessante ontwikkeling in het proces van regionale samenwerking was de invoering van de Participatiewet. Deze heeft de samenwerking een extra impuls gegeven, vooral op het mogen aanspreken op en monitoren van voortgang van de regionale samenwerkingsafspraken. Ook geeft de Participatiewet de mogelijkheid om regionaal aan de slag te gaan met de banenafpraak. De afspraken zijn - naast het eenduidig benaderen van werkgevers - ook bedoeld om te voorkomen dat iedere gemeente individueel wordt afgerekend, of door de raad streng ter verantwoording wordt geroepen. Zo heeft de Participatiewet Haaglanden geholpen om wat los te komen van individuele prestaties per gemeente en meer te kijken naar de prestaties van het geheel.

De vorming van de samenwerking

In 2015 kreeg de samenwerking in de regio met betrekking tot de banenafpraak vorm via 'het Werkbedrijf Haaglanden'. De sociale partners, UWV en gemeenten kozen er direct voor om het RPA Stafbureau daarin een trekkersrol te geven, als onafhankelijke procesbegeleider. Het werkbedrijf is begonnen met een marktbewerkingsplan, zodat de samenwerking al snel omgezet kon worden naar acties. FNV, CNV, VNO NCW, MKB, UWV en de gemeenten konden elkaar meteen goed vinden, mede door de lange geschiedenis van samenwerking die er binnen Haaglanden al was. Daarnaast zat ook het Rijk, als een van de grootste werkgevers in de regio, aan tafel in de rol van werkgever. Het miljoen dat naar de regio kwam voor het Werkbedrijf was een bindmiddel om de samenwerking te doen slagen.

De gemeenten hebben van begin af aan de *banenafpraak* als gemeenschappelijke opgave voor de regio benaderd. Dat maakte het vanzelfsprekend dat het geld besteed diende te worden aan de samenwerking. Het extra geld zorgde ook voor een duidelijke

regionale drive en gaf een impuls aan de al aanwezige bereidheid om samen aan de slag te gaan. Zo is de banenafpraak een mooie illustratie van een regionale samenwerking die vanuit een attractieve agenda ontstaat. Het is een project waarin alle partners de handen ineen slaan. Rond de banenafpraak is een ambassadeursnetwerk opgezet (voornamelijk door VNO NCW en MKB) met ondersteuning van het RPASTafbureau en een ambassadeurscoördinator, waarin werkgevers elkaar proberen te coachen zodat ze aandacht hebben voor de banenafpraak. Het is een netwerk van betrokken ondernemers en werkgeversorganisaties die elkaar informeren over maatschappelijke thema's, en dan met name over het realiseren van arbeidsplaatsen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Op het punt van de meer beleidsmatige samenwerking wordt dankbaar gebruikgemaakt van de beleidskracht van de gemeente Den Haag. De rol van de centrumgemeente wordt in Haaglanden goed geaccepteerd. Betrokkenen geven aan dat de denkkraft en de capaciteit toch vooral in de grote steden zitten. Men maakt daar dankbaar gebruik van, ook omdat Den Haag zelf de kleinere gemeenten vanuit een gelijkwaardigheid benadert. De centrumgemeente stelt zich dienstbaar op, waardoor anderen de trekkersrol gemakkelijk accepteren.

In dit proces van samenwerking spelen persoonlijke contacten en het leiderschap van individuen volgens betrokkenen een belangrijke rol. Verschillende hoofden van diensten en de sociale partners zijn in de regio sterk verbindend ingesteld, wat ook andere organisaties stimuleert om regionaal te denken en te werken. Hetzelfde geldt voor de mensen van het RPASTafbureau die vanuit de gemeente Den Haag zijn gedetacheerd. Zij presenteren zich nadrukkelijk niet als ambtenaren van de gemeente Den Haag, maar als vertegenwoordigers van de gehele regio.

Den Haag pakt zijn rol als centrumgemeente serieus op door in samenwerking met de andere gemeenten een gemeenschappelijke visie te ontwikkelen en die in concrete doelen om te zetten. Deze concrete doelen helpen om echte stappen te zetten en elkaar aan te spreken op voortgang. Zoals bij de 'stipbanen' een initiatief van de wethouder van de gemeente Den Haag, waarin gepoogd werd om dertigduizend mensen aan een baan te helpen. De visie kwam vanuit Den Haag, maar de nadruk lag op het samen mogelijk maken van de plannen. Elke partner had de ruimte om een eigen invulling aan de afspraak te geven. Het project werd afgesloten met een gemeenschappelijke

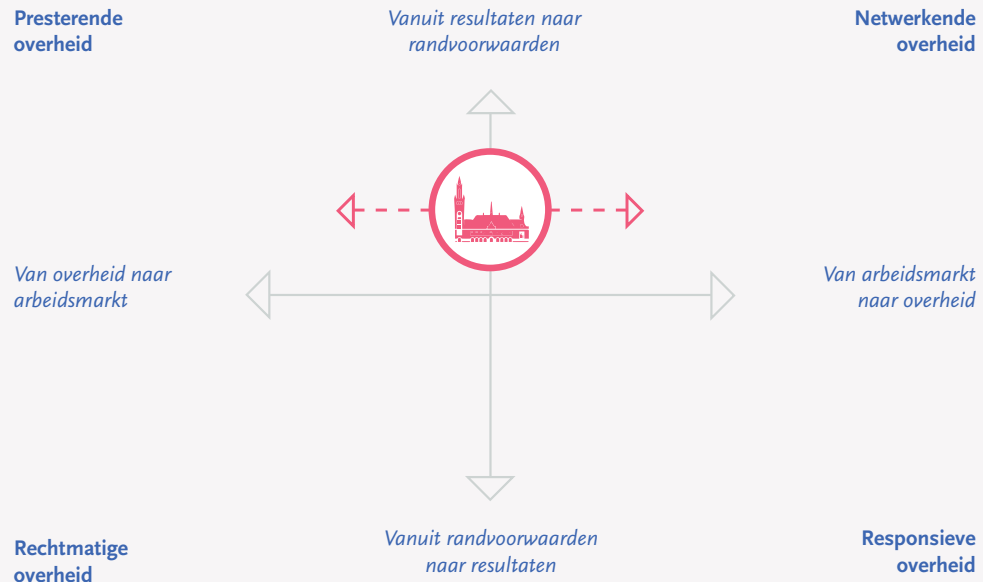
conferentie, waar veel ruimte was voor ontmoeting. Deze conferentie werd ervaren als een goed moment om terug te blikken, maar ook als een manier om elkaar nog beter te leren kennen en de lijntjes kort te houden.

Wat de samenwerking in Haaglanden ten goede komt is het feit dat deze op alle niveaus vanuit een gemeenschappelijke basis is georganiseerd. Zowel tussen uitvoerders, beleidsmakers en managers als bestuurders. Zo is er een maandelijks overleg tussen managers, een strategisch beleidsoverleg, een ambtelijke werkgroep Werkbedrijf Haaglanden en een Kernteam van uitvoeringsdirecteuren van de arbeidsmarktregio Haaglanden. Tegelijkertijd is het in Haaglanden, zo geeft men aan, een uitdaging om de beweging tussen het strategische en het operationele niveau goed te organiseren. Probleem van de beleidsmatige samenwerking op het niveau van de arbeidsmarktregio Haaglanden is dat de doorvertaling naar de uitvoering lastig is; hoewel anderzijds benadrukt wordt dat de lijnen kort zijn en juist de getrapte structuur in veel gevallen ook borgt dat er aan bestuurlijke uitspraken opvolging wordt gegeven. Er is bewust gekozen voor een lichte (niet sterk geformaliseerde) structuur waarbij niet alles wordt vastgelegd. Dat is voor een deel gezonde pragmatiek, maar voor een deel ook bestuurlijke wijsheid.

Betrokkenen geven aan dat het draagvlak om de samenwerking echt stevig formeel te verankeren simpelweg nog niet sterk genoeg is. Het is geen eenvoudige opgave om je te presenteren als één regio, want de samenwerkende gemeenten willen toch graag zien hoe goed zij individueel scoren. Dat geldt zeker op het moment dat de voortgang van de uitstroom ter discussie staat, of bijvoorbeeld wanneer een stad als Den Haag geconfronteerd wordt met een groot tekort op de BUIG-gelden. Binnen de samenwerking is er dan ook steeds aandacht voor de vraag of de verschillende kaartenbakken wel min of meer even snel leegraken, zo laat men ons weten.

Op basis hiervan kunnen we Haaglanden plaatsen in de vier governanceperspectieven. We zien ten eerste duidelijk een focus op de presterende overheid: dat is het principe van waaruit de arbeidsmarktregio's primair zijn ingericht, met bovendien een sterke verbinding naar de wettelijke basis in de SUWI-wetgeving en andere wettelijke arrangementen. Ten tweede zien we dat er ten dienste van de vraaggerichte werkgeversbenadering allerlei vormen van een meer netwerkende benadering zijn. Deze samenwerkingspogingen hebben alleen wel sterk het doel om het eigen presteren

te verbeteren: gemeenten werken 'samen voor zichzelf'. De samenwerking is dan vooral gericht op effectieve en efficiënte uitvoering van de arbeidsmarkt taken, maar de samenwerking wordt pragmatisch ingezet om het eigen presteren te vergemakkelijken en te verbeteren.



Opvallend is dat de lijnen naar het onderwijsveld tot nu toe nog zwak ontwikkeld zijn. Er is wel een link met het onderwijs, maar deze moet volgens betrokkenen sterker worden. De link met onderwijs wordt vooral belangrijk gevonden om na te denken over nieuwe manieren van omscholen en het aanpassen van curricula. Er is een mismatch tussen vraag en aanbod van arbeid en opleiding in techniek, ICT, zorg, onderwijs en logistiek. Afstemming met scholen kan meerwaarde bieden. Hier wordt in allerlei overleggen al aandacht aan besteed, maar vooralsnog met beperkt resultaat. Het onderwijs is nog geen onderdeel van de attractieve agenda van de regionale samenwerking.

Cruciaal voor het weefsel in Haaglanden is dat er een groep mensen is die elkaar snel kan vinden en elkaar vertrouwt, bijvoorbeeld rond de banenafpraak en het

regionaal werkbedrijf. Tegelijkertijd is de gemeentelijke samenwerking weerbarstig. De Werkgeversservicepunten zijn zoekend naar hun rol en gemeenten hebben ook nog allemaal een eigen werkgeversservicepunt. De regio werkt via het RPA Stafbureau aan de doorontwikkeling van haar regionale werking, met regionale projectleiders, branchespecialisten en regionale sectorteam. Ook wil de regio een sectorale arbeidsmarktanalyse maken en acties ondernemen die de vraag van de werkgevers en het aanbod bij elkaar brengen. Zo probeert men om via regionale structuren het weefsel verder uit te bouwen, maar dat gaat nog niet vanzelf.

Tegelijkertijd wordt in Haaglanden voortdurend de dreiging ervaren dat het lokale bestuur en de lokale politiek zaken naar zich toetrekken. Het blijft lastig om als samenwerkende gemeenten gezamenlijk op te treden op regionale events of deze gezamenlijk te organiseren. De neiging om als gemeente zichtbaar te zijn en resultaten te laten zien is soms sterker dan het besef dat hierin ook samen opgetrokken kan worden. Het weefsel van regionale samenwerking wordt langzaam sterker, maar in Haaglanden gaat dat ook nog steeds gepaard met krachtige trekkrachten vanuit het eigen lokale perspectief.

4.5 Noordoost-Brabant




Al tijden is ze op zoek naar een baan. Elke week stuurt ze een paar brieven de deur uit en daarnaast gaat ze naar elke bijeenkomst die het UWV haar aanbiedt. Ze wil graag aan het werk, maar het lukt niet. Ze heeft niet de juiste diploma's, niet genoeg ervaring, of past niet in het profiel van het bedrijf. Vermoeiend en teleurstellend is haar zoektocht soms, maar ze houdt vol, want ze is ervan overtuigd dat ze bij een bedrijf van meerwaarde kan zijn.

Recent heeft het werkgeversservicepunt een nieuw idee ontwikkeld. Er is een website waar werkzoekenden zich met een zelfgemaakt filmpje kunnen voorstellen aan bedrijven. Voor haar is het een nieuwe mogelijkheid om in contact te komen met bedrijven. Direct maakt ze met hulp van het UWV een filmpje van zichzelf en snel daarna, staat het online. Hopen en afwachten of het op deze manier lukt om een baan te vinden.

Door de aantrekkende economie wordt het steeds lastiger om vacatures te vervullen. De economische groei zorgt voor meer werkgelegenheid waardoor er minder mensen werkloos thuiszitten, maar er ook steeds meer vacatures open blijven staan. De strijd om de werknemer is begonnen. Bedrijven moeten hun uiterste best doen om de juist mensen te vinden voor hun bedrijf. Niet alleen door een goed salaris te bieden of degelijke secundaire arbeidsvoorwaarden, maar ook door banen aan te passen aan de capaciteiten van de werknemer. Want hoewel de werkloosheid daalt, lijkt het voor bepaalde groepen in de samenleving haast onmogelijk om aan een baan te komen. Vaak hebben ze bepaalde beperkingen of achterstanden waardoor het lastig is om een passende baan te vinden. Bedrijven zijn door de economische groei genoodzaakt om zich steeds meer te focussen op deze groep werklozen en daarbij niet te kijken naar wat een werkzoekende niet kan, maar juist naar wat hij wel kan.

'Talent uit Noordoost-Brabant' is een website die werkgevers helpt bij deze zoektocht naar passend personeel. Dit initiatief koppelt werkzoekenden aan bedrijven. Op de website zijn filmpjes te vinden waar de werkzoekende zich voorstelt. Bedrijven kunnen deze filmpjes kosteloos bekijken en komen zo in aanraking met potentiële werknemers uit Noordoost-Brabant. Dit initiatief van de lokale overheden, het UWV en partners in de regio opent nieuwe deuren voor bedrijven en werkzoekenden. Het dichten van het gat tussen vraag en aanbod is in het belang van alle partijen in de regio.

Noordoost-Brabant kent twee regionale vehikels voor samenwerking. De eerste is de puur publieke samenwerking tussen gemeenten, geregeld in een bestuursakkoord. De vraagstukken worden hier besproken in portefeuillehoudersoverleggen, waaronder Economische ontwikkeling en Arbeidsmarkt. De publieke samenwerking heeft een agenda waarop met regelmaat de 'wicked problems' staan betreffende het verdelen en oplossen van problemen. Denk hierbij in Brabant aan de verwerking van mest. Dat

maakt samenwerking niet gemakkelijk. Gemeentebesturen beoordelen de oplossing vooral op basis van twee criteria: 'what's in it for me' en 'moet ik iets inleveren'. Dat maakt dat goede oplossingen waarbij sommigen iets moeten inleveren vaak op weerstand stuiten.

Het tweede vehikel is de publiek-private samenwerking rondom innovatie in de vorm van AgriFood Capital. Deze is meer georganiseerd op basis van de triple helix-principes. Ook hier wordt de noodzaak gevoeld met elkaar samen te werken en net als in andere regio's is er scepsis over de samenwerking, zowel bij publieke partijen als bij ondernemers. Gemeentebesturen en gemeenteraden willen graag weten wat de samenwerking hen oplevert. En als dat onvoldoende is, stellen ze de samenwerking ter discussie. Een groot deel van de gemeentebesturen erkent de noodzaak om samen te werken, maar een ander deel is daarvan niet overtuigd. Of beter gezegd, men is er op momenten wel van overtuigd, maar op andere momenten wint het belang van lokale opbrengsten het toch van het nut van meer regionale kansen.

AgriFood Capital heeft een sterk regionaal profiel, maar ook met een internationale uitstraling. Men werkt voor de inwoners van Noordoost-Brabant, maar wil ook bijdragen aan wereldwijde vraagstukken rondom voeding, gezondheid en duurzaamheid. AgriFood Capital draagt uit dat men regionaal opereert en lokaal toewijsbare opbrengsten genereert. Men benadrukt ook dat Noordoost-Brabant onderdeel is van Brabant en dat de verbinding met bijvoorbeeld Brainport belangrijk is. Het inzicht dat voedsel en high-tech met elkaar te maken hebben is hier leidend. De twee werelden kunnen elkaar versterken. Om de voedselindustrie duurzaam te maken is het nodig om nieuwe technieken te ontwikkelen en in te zetten. Dat is bepaald geen lege huls. In Noordoost-Brabant zijn er zeventuizend agrifoodondernemingen met 50.000 banen. Dat is achttien procent van het totaal aantal banen in agrifood in Nederland. De regio heeft er bewust voor gekozen om hierop in te zetten en de regio te framen als AgriFood Capital. AgriFood Capital sluit in dat opzicht aan op wat er al aan bedrijvigheid is in de regio: los van het gedeelde merk bestaat er al een grote agrifoodsector, die in de samenwerking nieuwe impulsen krijgt.

De nadruk binnen de samenwerking ligt op het verbinden van projecten en mensen, niet zozeer op het opzetten van eigen projecten. AgriFood Capital maakt mogelijk, het is geen organisatie die zelf allerlei beweging in gang zet. In samenwerking met

andere partijen worden nieuwe projecten opgestart die aansluiten bij de doelen van de AgriFood Capital. Doelen zijn onder meer het creëren van een toekomstbestendige arbeidsmarkt, sterke bedrijvigheid, betekenisvolle innovaties en een veerkrachtige leefomgeving. De regio wil inspelen op de veranderende arbeidsmarkt, op het gegeven dat veel banen gaan verdwijnen door nieuwe technologieën en we nog niet weten welke banen er ontstaan. Daarom werkt de regio aan de wendbaarheid van mensen, vooral van kwetsbare groepen, om te zorgen dat zij arbeidsfit worden en blijven. Dit doet de regio via verschillende projecten, bijvoorbeeld de website (zoals beschreven aan het begin van het portret) waar werkzoekenden zich middels een filmpje kunnen voorstellen aan bedrijven. Ook zet de regio zich actief in voor de Dutch Agrifood Week. Tijdens deze week staan voedsel, voedselinnovatie en voedselproductie centraal. Boeren, ondernemers, overheid en wetenschappers laten zien hoe zij werken aan veilig en gezond voedsel voor nu en later. Het doel van de week is innovatie versterken en kennis delen.

De vorming van de samenwerking

De regio kent net als veel andere regio's twee vehikels voor samenwerking: samenwerking tussen gemeenten op basis van een bestuursakkoord met een strategische agenda en een publiek-private samenwerking. We zien in deze samenwerkingen een omslag van een focus op de onderkant van de arbeidsmarkt naar het grijpen van economische kansen in een sterk veranderende wereld. Deze omslag is cruciaal. De aandacht lag in de regio lange tijd bij het oplossen van een duidelijk en maatschappelijk breed erkend probleem van werkloosheid en uitsluiting, met de publieke partijen als trekkers in de samenwerking. Inmiddels is dat vraagstuk verbreed naar de kwestie hoe in Noordoost-Brabant mensen ook in de toekomst goed werk kunnen hebben en hoe het lukt om ook in de toekomst de mensen aan te trekken die nodig zijn voor economische kracht. Die verbreding heeft de samenwerking gekanteld naar een veel prominentere rol voor maatschappelijke partijen. Tegelijkertijd heeft de samenwerking een belangrijke publieke dimensie behouden. AgriFood Capital laat zien dat overheden een belangrijke rol kunnen spelen, zonder dat ze eigenaar hoeven te zijn van projecten. Overheden profileren zich meer als katalysator en verbinder van projecten, dan dat ze het voortouw in de projecten nemen.

Op deze manier lijkt het volgens betrokkenen in deze regio te lukken om de wereld van de arbeidsmarktregio goed aan te laten sluiten op de opgave om nieuwe economische

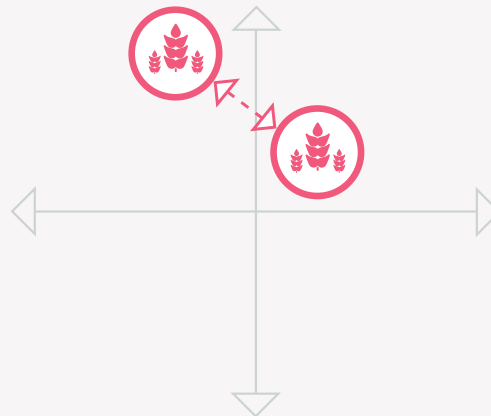
bedrijvigheid te genereren. Voor gemeenten is en blijft het belangrijk om de concrete werkloosheid van vandaag terug te dringen en de kaartenbak leeg te krijgen. Vanuit het perspectief van AgriFood Capital is dat niet de belangrijkste opgave. Hier richt men zich meer op het tot stand brengen van een vitaal netwerk van bedrijven en kennisinstellingen die de economische kracht van de regio versterken. Zo zien we in de regio een combinatie van een samenwerkingsverband dat zich heeft gevormd volgens de principes van de presterende overheid én een samenwerking die opereert vanuit de principes van de netwerkende overheid. Beide samenwerkingsvormen gaan vooralsnog goed samen.

**Presterende
overheid**

*Vanuit resultaten naar
randvoorwaarden*

**Netwerkende
overheid**

*Van overheid naar
arbeidsmarkt*



*Van arbeidsmarkt
naar overheid*

**Rechtmatige
overheid**

*Vanuit randvoorwaarden
naar resultaten*

**Responsieve
overheid**

4.6 Rijnmond



Het is maart 2018. In een zaal in Rotterdam komt een groep mensen samen. Ze zijn afkomstig uit allerlei organisaties binnen en buiten Rotterdam. Langzaam druppelen ze een voor een binnen. Er wordt koffie gedronken en mensen die elkaar kennen, zoeken elkaar op. Ineens valt het stil in de zaal en kijkt iedereen naar buiten. Daar rijdt de auto van de minister de straat in. Samen met de wethouder van Rotterdam komt hij langs om het Regionaal Actieplan Aanpak Tekorten (RAAT) te ondertekenen.

Het regionaal actieplan is tot stand gekomen omdat meerdere partijen de overtuiging hebben dat het personeelstekort in de zorg alleen gezamenlijk kan worden aangepakt. De vraag naar personeel is groot binnen de zorg en de cijfers liegen er niet om. Als de ontwikkelingen zich doorzetten als verwacht, heeft de regio Rijnmond in 2025 meer dan 2000 vacatures in de zorg. Terwijl de bevolking vergrijsst, mensen steeds ouder worden en meer zorg nodig hebben, neemt het aantal scholieren dat voor een zorgopleiding kiest af. Dit wordt nu al als probleem ervaren door zorgorganisaties die handen te kort komen en dit zal alleen maar een groter probleem worden als er niets gebeurt.

Vandaar dat via het RAAT honderdduizenden euro's worden geïnvesteerd in de zorgsector in de regio Rijnmond. Het draait om het verhogen van de instroom op zorgopleidingen en om het vergroten van het bewustzijn bij bedrijven dat zij mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt kunnen plaatsen op bestaande vacatures. Om zo, met zijn allen, het personeelstekort in de zorg aan te pakken.

De regio Rijnmond is een gebied met twee snelheden. De regio Rijnmond doet het goed op het gebied van toerisme en er is een tekort aan woningen omdat mensen zich graag in de kosmopolitische regio vestigen. Tegelijkertijd profiteert een groot deel van de regio niet van deze positieve ontwikkelingen. De regio Rijnmond (en dan vooral de gemeente Rotterdam) heeft het grootste werkloosheidsbestand, het laagste opleidingsniveau en de laagste netto arbeidsparticipatie van Nederland. Momenteel ervaart men dat de werkloosheid daalt en het opleidingsniveau stijgt, maar toch blijft de positie van de onderkant van de samenleving in Rijnmond hetzelfde. Sommigen denken zelfs dat de positie van deze groep verslechtert. Zelfs na de crisis – nu de werkgelegenheid weer is verbeterd – is het voor deze groep niet makkelijk om werk te vinden en te houden. De flexibilisering van de arbeidsmarkt (tijdelijke contracten en mobiliteit) vergroot volgens de regiovertegenwoordigers de onzekerheid van de werkloze en verkleint de kans op duurzaam werk. Werkgevers willen in toenemende mate mensen die direct en flexibel in te zetten zijn, waardoor de beste kandidaten wel aan het werk komen, maar er meer concurrentie is onder mensen die net iets

meer hulp kunnen gebruiken. Hierdoor ontstaat een tweedeling in de regio, tussen de mensen aan de onderkant en de bovenkant van de 'kaartenbak'.

Er is al lang niet geïnvesteerd in 'het granieten bestand', de mensen die structureel in de bijstand zitten. Hierin willen de betrokkenen gezamenlijk actie ondernemen de komende jaren. Samenwerking is vooral een investeringsvraagstuk volgens hen: waar wil je met elkaar in investeren en waar zet je op in? Zowel gemeente, als UWV zijn ervan overtuigd dat het oplossen van hardnekkige werkloosheid niet ophoudt bij de werkgeversbenadering. Het adagium in de regio is volgens de respondenten jarenlang geweest: de werkgever eerst. Zij zien nu echter dat je via de werkgeversbenadering alleen het topje van de ijsberg bereikt, de meest kansrijke werkzoekenden, de jongeren die het kortst werkloos zijn. Je helpt in principe de beste twintig procent werklozen. Betrokkenen realiseren zich dat je, om de onderkant aan het werk te helpen, niet genoeg hebt aan een standaardvacature. Deze mensen moeten aangepast werk hebben en hebben andere omstandigheden nodig, omdat ze bijvoorbeeld het werktempo niet aankunnen of geen vervoer hebben. Langzaam hebben gemeente en UWV gemerkt dat, als ze wat willen doen voor 'het granieten bestand', je een ander instrumentarium moet kiezen: het beïnvloeden van de vraag van de werkgevers, en het versterken van de doelgroep. Momenteel wordt er door het Werkgeversservicepunt (WSP) en de gemeenten in samenspraak met werkgevers en MKB gekeken hoe het werk anders georganiseerd kan worden zodat ook deze groep een kans krijgt. Een voorbeeld is het project 'Wij willen', waarin het WSP bedrijven helpt om passend werk te creëren voor werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt. Op de website van dit project zijn al tientallen verhalen te lezen over mensen die succesvol zijn geholpen en weer aan de slag konden. Zo proberen partijen in Rijnmond om de twee snelheden dicht bij elkaar te brengen en de regio als geheel te laten profiteren van de economische kracht die zich de laatste jaren in het gebied voordoet.

De vorming van de samenwerking

Het WSP Rijnmond heeft vorm gekregen ten tijde van de oprichting van de 35 arbeidsmarktregio's. Het WSP Rijnmond kreeg toen al snel een trekkersrol in de regio. De centrumgemeente in de regio, gemeente Rotterdam, heeft een sterke positie in de regio en het is daarom opvallend dat de regio zo nadrukkelijk in positie is gebracht. Er is één hoofdvestiging in Rotterdam, waar de gemeente Rotterdam en UWV nauw samenwerken. De gemeente Rotterdam heeft veel capaciteit en wordt ook het sterkste

met de gevolgen van werkloosheid geconfronteerd. In het begin was er daarom ook wel sprake van een zeker 'Calimero-effect'. Wie durft er naast zo'n grote centrumgemeente het voortouw te nemen?

Inmiddels is dat effect grotendeels opgelost. Partijen, groot en klein, doen volwaardig in de samenwerking mee. Via zes kleinere clusters van gemeenten - 'satellietvestigingen' - legt men contact met kleinere werkgevers in de deelgemeenten rond specifieke thema's (jeugdwerkloosheid, SROI, regiegroep beleid, communicatie en acquisitie). Elk cluster heeft één contactpunt. Vervolgens stuurt ieder cluster een afvaardiging naar het centrale WSP om thematisch samen te werken: het ambtelijk overleg. Dit overleg bestaat uit de directeur sociale dienst en een regioverantwoordelijke van het UWV vanuit ieder cluster. Vier keer per jaar komen alle wethouders bij elkaar, twee keer per jaar de zes wethouders uit de clusters, en twee keer per jaar de twintig wethouders uit alle deelnemende gemeenten.

De gemeente Rotterdam neemt naar eigen zeggen een bescheiden rol in de overlegstructuren en stelt altijd de vraag bij een nieuw initiatief of een nieuwe opgave: wie wil het trekken? Tegelijkertijd zien de kleine gemeenten dat er bij henzelf weinig capaciteit is, dus uiteindelijk trekt Rotterdam vaak de kar als er nieuwe thema's op de agenda komen. De aversie die er toch wel ooit was tegenover de gemeente Rotterdam neemt steeds verder af, zo bevestigen zowel de regioverantwoordelijke van het UWV als de gemeente zelf. Samenwerkingspartners in de regio vinden de gemeente Rotterdam soms dominant, maar kunnen dat vanwege de capaciteit die de gemeente inzet ook wel begrijpen. Al met al menen betrokkenen dat er in de regio Rijnmond een goede balans is in de inzet en rol van alle partijen in de samenwerking.

De regio Rijnmond is een van de grootste regio's in Nederland. Momenteel zijn er zelfs twintig gemeenten aangesloten. De gedeelde visie is het beter laten functioneren van de arbeidsmarkt in samenwerking met andere partijen (o.a. onderwijs en markt) om zo de kansen van werkzoekenden te optimaliseren. Operationeel is de regio Rijnmond een aanspreekpunt voor werkgevers voor personeels- en arbeidsmarktvraagstukken. Tegenwoordig ervaart men in de regio de meerwaarde van een krachtige centrumgemeente: de uitgestoken hand wordt steeds makkelijker aanvaard. Als illustratie vertelt een betrokkene dat de WSP-accountmanagers, die voornamelijk grote werkgevers benaderen, niet meer kijken naar waar een werkzoekende vandaan komt.

Het WSP wil dat, als een individuele gemeente zich ten doel heeft gesteld 200 mensen uit de bijstand te laten stromen, de regionale samenwerking daar ten minste 10% aan bijdraagt. Men probeert zodoende lokale en regionale doelen te verbinden. Deze resultaten worden ook daadwerkelijk geboekt, wat het wederzijdse vertrouwen versterkt. Zo zorgt men ervoor dat de vraag van de werkgevers vertaald wordt naar de regio, in plaats van naar de 'individuele kaartenbakken'. Met als paradoxaal gevolg dat juist dankzij die houding óók individuele gemeentelijke kaartenbakken leger raken.

De aanpak van WSP Rijnmond is jarenlang succesvol geweest. Niet alleen heeft WSP Rijnmond gemeente en UWV samengebracht onder dezelfde paraplu, het instrumentarium is ook verder ontwikkeld, onder andere met het instrument van de verplichte tegenprestatie. Daarnaast worden vragen en verzoeken van werkgevers centraal beheerd, en worden de voortgang en resultaten bewaakt in het WSP. Tegelijkertijd ging ook dat niet vanzelf. WSP Rijnmond en de verregaande regionale integratie functioneerden in de beginperiode moeizaam. Sommige gemeenten hadden het gevoel dat ze bedrijven 'kwijtraakten' aan de regio. Bovendien hadden wethouders vaak geen regionale agenda, waardoor het moeilijk was om hen enthousiast te krijgen voor regionale samenwerking. Ze zagen het als last en als verlies, niet bepaald een recept voor samenwerking. Via analyses probeert WSP Rijnmond te laten zien dat er wel degelijk resultaten en successen worden geboekt, om zo ook de twijfelaars te overtuigen van het nut van de regio.

Binnen WSP Rijnmond is veel geïnvesteerd in relatiebeheer en overtuigingskracht. Maar betrokkenen geven ook aan dat alleen 'zacht sturen' niet genoeg is. Op sommige gebieden is ook doorzettingsmacht nodig en die ontbreekt nu. WSP Rijnmond kan betrokkenen niet werkelijk aanspreken als zij afspraken niet nakomen. Een voorbeeld hiervan is het transparant maken van het werkzoekendenbestand. Dat krijgen ze in Rijnmond nog niet voor elkaar. Op enig moment zal het volgens betrokkenen toch nodig zijn om ook aan de formele kant een aantal zaken beter te regelen. WSP Rijnmond hoopt hiertoe op meer instrumenten vanuit het Rijk. Interessant is ook dat WSP Rijnmond hierover zelf contact met het Rijk heeft.

Naast het WSP heeft regionale samenwerking in de afgelopen jaren ook langs andere kanalen gestalte gekregen. Zo zijn er de metropoolregio, de Drechtsteden en de G4. Een mooi voorbeeld van regionale samenwerking is het *techniekpact*: overheden,

onderwijsinstellingen en bedrijfsleven hebben voor dit pact regionaal de handen ineengeslagen om de aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt in de technieksector te verbeteren, en jongeren te bewegen richting technische opleidingen. Ook hier is het organiseervermogen ontstaan vanuit een 'coalition of the willing', op basis van een gevoelde gedeelde opgave. Een ander voorbeeld zijn de *carrièrestartgaranties*, een programma waarin de gemeente Rotterdam in het kader van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) samenwerkt met onder andere Defensie, Deltalinqs, de Rotterdamse Zorg, stadsbeheer en de levensmiddelenindustrie, om jongeren na hun opleiding een werkplek bieden. Na het behalen van een mbo-diploma in de sectoren zorg, techniek, bouw en food krijgen zij gegarandeerd een baan.

Een derde voorbeeld is 'de Social return on investment (SROI) deal met coöperaties'. Via een verdeelsleutel heeft de gemeente Rotterdam, wederom in het kader van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid, samen met de woningbouwcoöperaties uitgerekend dat het bouwen en renoveren van de sociale huurwoningen in Rotterdam Zuid jaarlijks 250 fte aan werkgelegenheid kan opleveren. De woningbouwcoöperaties hebben zichzelf als taak gegeven om te proberen hiervoor allereerst mensen uit de bijstand in te schakelen. WSP Rijnmond is ook in een vroeg stadium betrokken en stuurt op het behalen van die aantallen. Een soortgelijke deal is afgesloten voor de bouw en exploitatie van Feyenoord City, de grootschalige gebiedsontwikkeling rondom de bouw van het nieuwe stadion van voetbalclub Feyenoord. Het SROI-team van WSP Rijnmond werkt hiervoor samen met een team van Feyenoord.

Dat is ook de toekomstvisie van de bestuurders in de gemeente Rotterdam: men wil eerder en actiever betrokken zijn bij samenwerkingsinitiatieven, hoewel niet perse als 'eigenaar' van de samenwerking. De goede initiatieven hebben laten zien dat de gemeente heel goed kan optrekken als verbindende en participerende partij in initiatieven die vanuit partners worden opgestart. In de toekomst willen ze eerder betrokken worden. Deze meer actieve en verbindende rol komt ook terug in het recent gestarte initiatief tot het opstellen van een 'Strategische Arbeidsmarkt Agenda Rotterdam' (SAAR).

Op basis van het voorgaande is de aanpak in de regio Rijnmond te plaatsen als een aanpak die vanuit het perspectief van 'de presterende overheid' is ontstaan, maar die steeds meer vanuit de principes van de netwerkende overheid werkt. De regio Rijnmond is al heel gevorderd in de organisatie van de arbeidsmarktregio

en in het in beeld brengen van gezamenlijke resultaten. De afgelopen jaren is de werkgeversbenadering succesvol geïmplementeerd. WSP Rijnmond heeft korte lijntjes en goede banden met het bestuur en de wethouders en de resultaten zijn al jarenlang goed. Men vertelt ons: het bedrijfsleven is heel tevreden en het collegetafget was in 2017 al behaald.

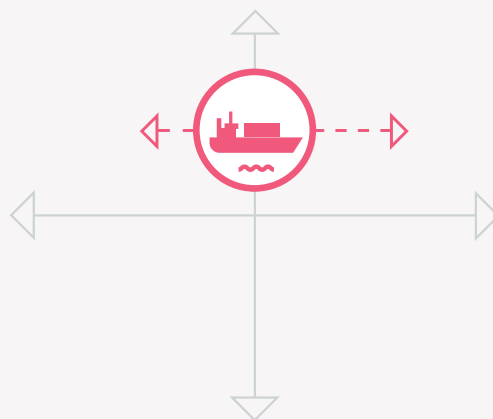
Tegelijkertijd wil men de komende tijd de samenwerking verder uitbreiden en nog meer 'netwerkend' maken. Dat is grotendeels 'noodgedwongen'. De huidige aanpak is volgens betrokkenen niet voldoende om de onderkant van de samenleving aan werk te helpen. De aanpak moet nog meer vraaggericht zijn, dus samen met werkgevers. Daarom zoeken publieke partners steeds meer met werkgevers samen naar manieren om mensen te plaatsen in een duurzaam arbeidstraject. Scholing speelt daarin een cruciale rol. Daarom is het des te zorgelijker dat juist het onderwijs tot nu toe het lastigst te betrekken is gebleken. In de praktijk blijkt het lastig om de relaties met de onderwijsinstellingen flexibel en vraaggericht te organiseren. Om de komende periode de samenwerking verder uit te breiden is het nodig om via een netwerkende aanpak ook de onderwijsinstellingen meer in de samenwerking te betrekken.

**Presterende
overheid**

*Vanuit resultaten naar
randvoorwaarden*

**Netwerkende
overheid**

*Van overheid naar
arbeidsmarkt*



*Van arbeidsmarkt
naar overheid*

**Rechtmatige
overheid**

*Vanuit randvoorwaarden
naar resultaten*

**Responsieve
overheid**

4.7 Seed Valley



Eind 2012 zit JanWillem Breukink, directeur van Incotec, aan tafel bij Matthijs van Nieuwkerk in De Wereld Draait Door. Op tafel ligt een kilo tomaatzaadjes, maar als snel wordt duidelijk dat dit geen normale zaadjes zijn. De waarde van deze zaadjes is hoger dan die van een kilo goud. Bevlogen vertelt Breukink over zijn bedrijf Incotec dat zich specialiseert in de behandeling van zaden. Door middel van hoogstaande technologieën wordt er een soort röntgenfoto gemaakt van het zaadje. Hierdoor kunnen ze bepalen wat de kwaliteit van het zaadje is. Daarnaast zijn ze in staat om een coating om het zaadje heen te maken, waardoor het zaadje beter bestand is tegen kou en wind.

Wat direct opvalt tijdens het interview is dat Breukink weliswaar vertelt over Incotec maar vooral aandacht probeert te vestigen op Seed Valley. Hij is namelijk niet alleen directeur van Incotec, hij is ook voorzitter van Seed Valley. En hij vertelt iets wat de meeste Nederlanders niet weten: de regio Noord-Holland Noord behoort tot de top van de wereld wat betreft zaadveredeling. Seed Valley is een wereldspeler op het gebied van zaden.

Matthijs van Nieuwkerk reageert verbaasd: hoe kan dit? Waarom weten wij dit niet? In het nieuws hoor je vooral verhalen over economische malaise, maar deze bedrijven zijn zeer succesvol, ze hebben een oplossing voor een van de grootste wereldproblemen en groeien elk jaar met vijftien tot twintig procent.

Dit verhaal laat iets zien van het succes van Seed Valley. Tien jaar geleden is de stichting opgericht door enkele grote bedrijven uit Noord-Holland. Deze bedrijven zijn vaak al tientallen jaren actief in de regio. Sommige zijn echte familiebedrijven die van vader op zoon zijn overgegaan. Tien jaar geleden nam het aantal vacatures fors toe, terwijl het aantal studenten dat koos voor een studie gericht op biologie en plantenkunde afnam. Voor bedrijven werd het steeds moeilijker om de vacatures te vervullen en de juiste mensen aan te nemen. De bedrijven voelden de urgentie en zagen in dat ze moesten samenwerken om dit probleem te verhelpen. Samen kunnen ze naar buiten treden, de regio promoten en werknemers naar Noord-Holland trekken.

De bedrijven in Seed Valley werken nauw samen, hoewel ze tegelijkertijd óók met elkaar concurreren. Jaarlijks investeren ze 16,4 procent van hun omzet in R&D om als eerste nieuwe uitvindingen te doen. Ze werken samen waar het gaat om personeel en

het vervullen van vacatures. Het tekort aan personeel is voor de bedrijven een groot probleem. Dit komt door de enorme groei die bedrijven de afgelopen jaren laten zien. In de periode tussen 2012 en 2015 nam de werkgelegenheid bij de Nederlandse vestigingen van de bedrijven met 12 procent toe en ook over de afgelopen jaren zijn dezelfde cijfers te zien. De omzet steeg de afgelopen vijf jaar gemiddeld met ongeveer zes procent. Om het personeelstekort aan te pakken lanceren de bedrijven samen campagnes om scholieren warm te laten lopen voor de zaden- en plantensector, zoals de 'Wat-ga-jij-doen-campagne' waarin de bedrijven aandacht vragen voor de grote uitdagingen van de komende twintig jaar en de bijdrage die scholieren kunnen leveren aan het oplossen hiervan.

'De wereldbevolking groeit tot het jaar 2050 met ruim 2 miljard mensen. Om iedereen te kunnen blijven voeden met gezonde groenten, zijn hogere opbrengsten nodig met minder gebruik van ruimte, energie, zoet water en mineralen. (...) Geloof je dat belangrijke vraagstukken ook wel zonder jou worden opgelost? Of ga je iets wezenlijks bijdragen aan de maatschappij en de toekomst?'

Met deze campagnes probeert Seed Valley scholieren te verleiden om te kiezen voor een carrière in de land- en tuinbouwsector. Al jaren kampen de bedrijven in Seed Valley met een personeelstekort. De bedrijven blijven groeien en hebben dus keer op keer nieuw personeel nodig. Hiervoor is het nodig dat meer scholieren kiezen voor een vervolgopleiding richting biologie en technische studies. Dit blijkt echter lastig, ook omdat veel jongeren Noord-Holland Noord geen heel aantrekkelijke regio vinden. Ze trekken naar elders, op zoek naar werk, zonder dat ze weten dat er in deze regio juist veel werk te vinden is. De regio staat bekend om zijn bloembollenvelden en uitgestrekte landschappen, maar lijkt ver weg te zijn van de Randstad en grote steden zoals Rotterdam, Amsterdam en Den Haag. Door samen te werken, zijn de bedrijven in staat om een in de buitenwereld bekend merk te creëren. Ze profileren zich als Seed Valley op beurzen en congressen in binnen- en buitenland.

Overheden speelden lange tijd een heel beperkte rol in de samenwerking. Zo wisten gemeenten lange tijd vaak niet wat bedrijven precies deden en waarom ze regelmatig vergunningen aanvroegen om nieuwe gebouwen neer te zetten. Er was weinig besef van de groei van de zaadbedrijven en de ruimte die zij daarvoor nodig hadden. Tegenwoordig is de bekendheid veel groter en werken gemeenten mee aan

de realisatie van de ambities van de bedrijven. Wethouders en raadsleden komen op bezoek bij de bedrijven en lopen rond op het terrein om zo een idee te krijgen van wat er speelt. Soms neemt een gemeente, of meer specifiek de burgemeester, de rol van ambassadeur op zich door in toespraken het succes van Seed Valley te benoemen. Maar over het geheel genomen hebben gemeenten zelf niet veel bijgedragen aan de ontwikkeling van het merk Seed Valley.

Van de private partijen in Seed Valley hoeft dat ook niet. Ze willen niet afhankelijk zijn van gemeentelijke subsidies. Hoogwaardig personeel binnenhalen en extern zichtbaar zijn als hightech sector is hun eigen belang en daarin willen ze zelf investeren. Daarom financieren zij Seed Valley zelf, zonder steun van de overheid. De onafhankelijkheid van Seed Valley komt ook naar voren in het verhaal waarmee dit portret begon. JanWillem Breukink zit bij De Wereld Draait Door, alleen, niet vergezeld door een burgemeester of wethouder. De bedrijven binnen Seed Valley zien overheden vooral als facilitair op het gebied van de bouw, de vergunningverlening en de voorziening van winkels en restaurants. Deze laatste zijn belangrijk om potentiële werknemers naar de regio te trekken en ze daar te houden.

Seed Valley valt officieel in twee arbeidsmarktregio's: Noord-Holland Noord en de Kop van Noord-Holland. De scheiding tussen publiek en privaat is hier zichtbaar. Aan de ene kant staan de arbeidsmarktregio's die zich vooral richten op het aan het werk krijgen en houden van burgers. Aan de andere kant staan de bedrijven die zich focussen op economische groei. Arbeidsmarktregio's zijn daarin gebonden aan beleidskaders, wetgeving en overlegstructuren, terwijl bedrijven gewoon goede werknemers willen hebben. De meeste bedrijven willen mensen uit de kaartenbak van de arbeidsmarktregio aan het werk helpen, maar lopen hierbij tegen wetgeving en procedures aan. De wethouder wil de bedrijven hier graag bij helpen, maar krijgt geen zicht op de mensen in de kaartenbak. Om deze groep beter te kunnen helpen zouden ze zichtbaarder moeten zijn en zou de begeleiding naar werk persoonlijker moeten worden vormgegeven. Maar omdat de lokale overheid en de bedrijven geen grip krijgen op wie de mensen in de kaartenbak nu precies zijn, is het ook lastiger om hen te helpen en op de juiste plek te krijgen. Om dit op te lossen is het nodig om te investeren in de relatie tussen publieke en private partijen en duidelijker te krijgen wat de mensen in de kaartenbak precies nodig hebben om aan de slag te gaan en te blijven.

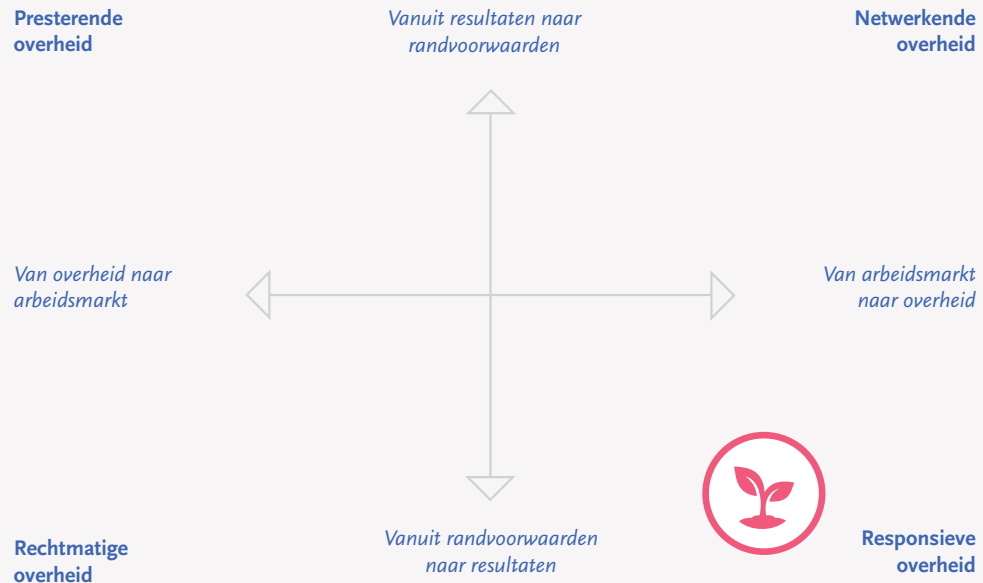
Het onderwijs, zowel het middelbare als het hogere, is aangesloten bij Seed Valley en onderdeel van het bestuur van de stichting. Het is voor Seed Valley van belang om het onderwijs te betrekken omdat het doel is om meer jongeren te laten kiezen voor een opleiding gericht op biologie en planten. Hiervoor is het noodzakelijk om het onderwijs een rol te geven in de samenwerking. Het onderwijs neemt die rol serieus en ziet in dat het kan profiteren van Seed Valley. Het onderwijs ziet het als zijn taak om scholieren te laten zien dat een toekomst in de zaadsector een aantrekkelijke en interessante optie is. Niet alleen omdat scholieren eenvoudig aan werk kunnen komen in deze sector, maar ook omdat er veel mogelijkheden zijn om door te groeien en een leven lang te leren. Het onderwijs merkt dat vooral ouders gevoelig zijn voor deze argumenten. Zij willen graag dat hun kind goed terecht komt en door middel van een stabiel inkomen voor zichzelf kan zorgen. Het enthousiasmeren van scholieren gebeurt vooral door het creëren van meeloopdagen en stages om hen zo te laten zien wat er gebeurt binnen die grote bedrijven.

De vorming van de samenwerking

Binnen Seed Valley staan bedrijven centraal. Zij hebben het initiatief genomen, zijn goed vertegenwoordigd in het bestuur en zijn het gezicht van de stichting. Het onderwijs heeft meer een rol op de achtergrond. Het onderwijs is aangehaakt en neemt plaats in het bestuur, maar heeft meer een volgende dan een leidende rol. Gemeenten spelen soms de rol van ambassadeur en verlenen de vergunningen aan de bedrijven om uit te breiden, maar er worden geen gezamenlijke vergaderingen belegd of evenementen op poten gezet. De gemeente komt wel regelmatig langs bij de bedrijven om te zien wat er gebeurt en hoe ze daar als wethouder of raadslid op in kunnen spelen. Dit gebeurt op uitnodiging van de bedrijven, maar er zijn ook wethouders en raadsleden die hierin initiatief nemen, omdat zij meer willen weten over wat er in hun gemeente speelt.

Van een gezamenlijke strategie van gemeenten is in en rond Seed Valley nog geen sprake. De zaadbedrijven zien daartoe ook niet de noodzaak. Voor de gemeenten geldt dat ze zich nog niet willen of kunnen profileren zoals bijvoorbeeld gemeenten rondom Brainport wel doen. Wanneer we kijken naar de samenwerking rond Seed Valley valt dus direct op dat hier sprake is van een privaat initiatief. Deze samenwerking is in het kwadrant rechtsonder te plaatsen, waarin de actieve samenleving en de responsieve overheid zich tot elkaar moeten verhouden. Gemeenten doen wel mee, maar volgen

het tempo en het ritme van de private partijen. Ze proberen aan te sluiten bij het al bestaande initiatief en ze proberen daaraan waarde toe te voegen. Daarbij is het voor gemeenten nog duidelijk een worsteling om een goede rol te vinden en om als publieke partijen gemeenschappelijk op te trekken. Het regionale in de samenwerking komt vooral vanuit de private partijen en is bij de publieke partijen nog niet sterk ontwikkeld.



Het weefsel van Seed Valley bestaat uit twee kernen die elkaar goed weten te vinden, en daaromheen vele aangehaakte partijen. De eerste kern is het bestuur. Dit bestaat voor een groot gedeelte uit bedrijven die vanaf het begin betrokken waren, aangevuld met enkele actoren uit het onderwijsveld. De tweede kern is het projectteam, bestaande uit drie personen die het dagelijkse reilen en zeilen van Seed Valley vormgeven. Zij zijn verantwoordelijk voor de uitvoering, zoals de campagnes die worden opgezet om scholieren te werven. Deze twee kernen zijn sterk met elkaar verweven. Het bestuur zet de grote lijnen uit en draagt zorg voor de

financiering en het programmateam geeft in de praktijk vorm aan deze plannen. Het programmateam voelt dat het bestuur hen steunt in wat zij doen. De betrokkenen praten met veel waardering over elkaar en lijken elkaar goed te kunnen vinden. Zo kwamen respondenten uit het bedrijfsleven en de lokale politiek graag naar het onderwijsgebouw om geïnterviewd te worden. Ze zien elkaar als echte partners die samen hetzelfde doel nastreven.

In kring eromheen zijn in de loop van de tijd vele partijen aangehaakt en de kring groeit nog steeds. Er zijn nu niet alleen zaadveredelingsbedrijven aangehaakt, maar ook bedrijven die slechts indirect hiermee te maken hebben, bijvoorbeeld het bedrijf dat de machines maakt. Het gevaar van een uitdijende groep actoren kan zijn dat de onderlinge verbinding minder wordt of zelfs wegraakt. Dit lijkt nu nog niet het geval, mede door de sterk verbindende rol die enkele bestuursleden en het projectteam hebben. Hier lijkt het samenwerkingsverband in een overgangsfase te zijn beland: de leider van het projectteam vertrekt ende voorzitter van het bestuur vertrekt eveneens. Respondenten zijn het erover eens dat vooral het eerste veel effect kan hebben op Seed Valley, omdat hij in de dagelijkse praktijk de trekker was van Seed Valley. De komende maanden moeten uitwijzen hoe het vertrek van deze twee boegbeelden wordt opgevangen. Goede vervangers lijken klaar te staan. Zo komen ook weer nieuwe individuen in beeld, die de samenwerking verder kunnen versterken.

Seed Valley bestaat nu tien jaar en is in die jaren uitgegroeid tot een internationaal bekende regio. De bedrijven brengen samen Seed Valley verder en maken het een sterk merk dat er in de wereld toe doet. De regio staat internationaal op de kaart. De internationale bekendheid wordt voor een groot deel toegeschreven aan de regionale samenwerking. Door te kiezen voor een overkoepelend orgaan is er meer bekendheid gegenereerd, de naam Seed Valley helpt hierbij. De rol van de gemeente is beperkt maar moet toch ook niet worden onderschat. Gemeenten verlenen vergunningen en maken het mogelijk voor bedrijven om te groeien: een meewerkende opstelling op deze terreinen is voor de bedrijven in Seed Valley van grote betekenis. Bovendien lijkt de interesse van de lokale overheid in de bedrijven toe te nemen, bijvoorbeeld in het geval van een wethouder die zich sterk verdiept in de technische materie om te snappen wat er gebeurt binnen de bedrijven. Zo ontstaat langzaam een sterker weefsel waarin ook publieke partijen een rol spelen. Nog steeds vanuit de private samenwerking, maar met gemeenten die daar meer in meegroeien.

4.8 Economic Board Utrecht



Ze zet haar bril op. Het is even wennen, want het kijkt toch heel anders dan normaal. Vandaag gaan ze op school verpleegkundige taken oefenen met gebruik van augmented reality. Langzaam beweegt ze haar hoofd en kijkt ze om zich heen. Ze neemt haar omgeving in zich op. Door het opzetten van de bril tijdens het oefenen van de taken en later ook tijdens de toetsing, kan de docent de student op afstand beoordelen. De docent of verpleegkundige kan op een andere locatie meekijken met wat de student doet. Bovendien helpt de bril bij het uitvoeren van de taak volgens het vaste protocol. Er moet constant precies hetzelfde protocol gevolgd worden bij het oefenen met de bril; dat maakt het voor de student eenvoudiger om het protocol op de juiste manier aangeleerd te krijgen.

Augmented reality is onderdeel van het project 'Nieuw leren in de zorg', waarin onderwijsinstellingen in Midden-Nederland samen met andere partijen nadenken over hoe het onderwijs kan innoveren en hoe dit bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs. Dit project is onderdeel van een groter geheel, namelijk het Zorgpact Midden-Nederland. Het Zorgpact is een initiatief van de Economic Board Utrecht, waar samen met verschillende gemeenten, zorgorganisaties en onderwijsinstellingen, wordt nagedacht over de toekomst van de zorg. Hoe kunnen we met minder middelen en minder zorgprofessionals toch de kwaliteit van de zorg verbeteren? Dit vraagt om veranderingen in de zorg en in het onderwijs. Daarom is het nodig om samen te werken. De zorg moet innoveren om de kwaliteit te kunnen blijven waarborgen, maar daarvoor moet het onderwijs wel zorgprofessionals opleiden die kunnen omgaan met nieuwe technieken en innovaties. De Economic Board Utrecht brengt deze partijen bij elkaar, zodat er samen kan worden gewerkt aan een betere toekomst voor de zorgsector.

Utrecht staat vooral bekend als een regio die het economisch altijd goed doet. Het is een regio waar bedrijven zich graag vestigen en waar mensen graag willen wonen. Het is de snelst groeiende stad van Nederland. Utrecht ligt in het midden van het land, waardoor veel plekken goed bereikbaar zijn. Het is vlakbij de rest van de Randstad en ook de bossen en heide zijn niet ver weg. Bovendien is er een universiteit en een hogeschool en zijn er verschillende mbo-instellingen, wat zorgt voor een constante aanwas van nieuwe inwoners. Daarin is ook een nieuwe trend zichtbaar, waar vroeger studenten na hun afstuderen nog even bleven wonen in de stad, maar al snel verhuisden als zij kinderen kregen, blijven veel jonge ouders nu wonen in de stad. Dit alles zorgt voor een enorme groei in het inwoneraantal van de stad, maar levert ook problemen op. Het roept vragen op. Hoe houd je de stad leefbaar, wanneer er zoveel mensen wonen?

Een voorbeeld van deze problematiek zien we bij het Prinses Maxima Centrum. Dit centrum in Utrecht voor kinderoncologie opent in 2018 de deuren. Het Prinses Maxima Centrum ervaart grote moeite met het werven van geschikt personeel. Het werven van personeel door het Prinses Maxima Centrum is te vergelijken met de aanpak van tal van andere Utrechtse bedrijven. Er wordt actief personeel geworven in de omgeving van Utrecht. Dit leidt echter tot een toename van woon-werkverkeer; hoe houd je dan je regio bereikbaar? Anderen overwegen naar Utrecht te verhuizen, maar hoe zorg je dat je aan de toenemende vraag naar woningen voldoet, wetende dat er ook in de bouw tekorten zijn? En de gemeenten hebben nog steeds te maken met een fors aantal werkzoekenden, zeker na de crisis in de financiële sector. Wat zijn de mogelijkheden in het linken en opleiden van mensen uit sectoren met te weinig werk naar sectoren met een vacatureoverschot?

Zo staat de regio Utrecht wel degelijk voor een aantal vraagstukken rond de regionale economie en arbeidsmarkt. Een van de samenwerkingsverbanden die zich hiermee bezighoudt, is de Economic Board Utrecht. De provincie Utrecht was al langere tijd aan het worstelen met haar subsidies voor innovatie. Deze subsidies werden verstrekt via een taskforce, maar kwamen maar beperkt bij het bedrijfsleven terecht en er waren twijfels over de effectiviteit. De commissaris en de gedeputeerden stelden daarom voor om tot een Economic Board Utrecht te komen, deels om de innovatiegelden op een goede manier te investeren. Maar minstens zo belangrijk was het idee om met de Board een samenwerking te vormen die overzicht heeft over en zo nodig kan coördineren tussen alle bestaande regelingen.

Rond het idee voor een Economic Board Utrecht gaat provincie Utrecht aan de slag en trekt daarbij al snel op met de gemeenten Utrecht en Amersfoort, en de Kamer van Koophandel. Zij vragen een groepje kwartiermakers uit hun organisaties om dit idee uit te werken. De kwartiermakers organiseren ondernemerstafels om op basis van de ervaringen van bedrijven de agenda van de Economic Board op te stellen. Daarnaast bezoeken provincie en gemeente Utrecht alle besturen en directies van de gemeenten in de regio. Sommige gemeenten zijn direct enthousiast en haken graag aan. Andere gemeenten zijn nog wat afwachtend, maar zijn tegelijkertijd ook benieuwd naar het regionale netwerk dat kan ontstaan en willen er graag bij zijn om te voorkomen dat het alleen een netwerk van de stad Utrecht wordt.

In deze kwartiermakersfase blijkt het vinden van een scherpe en gedeelde focus nog niet gemakkelijk. De regio Utrecht is erg divers, met verschillende economische sectoren en een enorme variëteit aan bedrijven. Daarom wordt – in tegenstelling tot andere regio's waar economische thema's of sectoren centraal staan – gekozen voor de maatschappelijke opgaven van Health Urban Living, met de opgaven van de groene, gezonde en slimme stad. Zo wordt vooral aangehaakt op het innovatieve en maatschappelijke karakter van de bedrijvigheid in deze regio, en wordt gehoopt recht te doen aan de variëteit. Aanvankelijk is de agenda van de Economic Board Utrecht gericht op groen, gezond en slim, omdat deze als belangrijkste thema's uit de ondernemerstafels kwamen. Later is daar Human Capital bijgekomen, omdat dit een noodzakelijke randvoorwaarde is voor een groene, slimme en gezonde regio.

In 2012 wordt de Economic Board Utrecht officieel opgericht. Er wordt een Board ingesteld, die bestaat uit verschillende clusters: Groen, Gezond, Slim, Human Capital en Internationalisering. Elk cluster bestaat uit boardleden die relevant zijn voor het betreffende thema. Zo zijn de gemeente Utrecht en het Universitair Medisch Centrum Utrecht boardleden in het cluster Gezond, terwijl in het cluster Human Capital onder andere ROC Midden-Nederland en de gemeente Amersfoort zitten. In de Economic Board worden economische ontwikkelingen besproken en worden adviezen uitgebracht over pilots en projecten. De Board wordt ondersteund door een kleine uitvoeringsorganisatie. Daarbij is het de bedoeling dat de kleine organisatie kan samenwerken met en voort kan bouwen op de inspanningen van provincie en gemeenten. In tegenstelling tot veel andere regio's zijn er geen structurele overleggen op ambtelijk of managementniveau. Op deze manier is de Economic Board redelijk compact georganiseerd.

In de daaropvolgende jaren, worden verschillende activiteiten ingezet. De Economic Board werpt zich op als ontwikkelaar en verspreider van kennis over de regionale economie. Door onderzoek uit te (laten) voeren, heeft de uitvoeringsorganisatie van de Board steeds meer de kennisfunctie overgenomen van de voormalig regionale Kamer van Koophandel. Een functie die vanaf de start van de Economic Board opvallend belangrijk is geweest. Naast de kennisfunctie, wordt via de Board een netwerk gevormd door het organiseren van events en waar partijen met elkaar in contact worden gebracht. De derde set activiteiten van de Economic Board heeft te maken met het provinciale investeringsbudget. Het beter investeren van dit budget was een belangrijke

aanleiding om de Board op te richten. In een periode van acht jaar, stelt de provincie € 20 miljoen investeringsbudget ter beschikking. Daarin heeft de Board twee rollen. Via het netwerk in de Board en de casemanagers worden business cases ontwikkeld. Vervolgens brengt de Board advies uit aan de provincie over het verstrekken van subsidie voor het realiseren van de business case.

Inmiddels bestaat de Economic Board Utrecht vijf jaar. Het ontstane netwerk is interessant en verschillende pilots zijn gerealiseerd. Tegelijkertijd is het nog geen gemakkelijke opgave om de juiste rol te pakken in de economische ontwikkeling van de regio Utrecht. Ondanks de ambitie om als overkoepelend orgaan te fungeren, is de Board één van meerdere platforms en instrumenten geworden. Dit hoeft overigens niet erg te zijn. Zo zoekt bijvoorbeeld de gemeente Amersfoort voor mobiliteitsvraagstukken vooral de samenwerking met de U10-gemeenten en voor arbeidsmarkt-vraagstukken vooral de samenwerking met de regio Amersfoort. De regio is dus een fluïde begrip, waarbij verschillende samenwerkingsverbanden benut worden voor verschillende vraagstukken. We zien echter ook dat de veelheid aan samenwerkingsverbanden, instrumenten en evenementen het risico met zich meebrengt dat partijen gaan shoppen bij de verbanden, zonder zich als mede-eigenaar in te zetten voor het succes van de samenwerking. En ontstaat het risico dat de beoogde doelen in het nauw raken door alle energie die in afstemming en coördinatie tussen de partijen en samenwerkingsverbanden gaat zitten. Vanuit deze positie – als één van meerdere samenwerkingsverbanden en instrumenten – is het voor de Economic Board Utrecht lastig gebleken om te komen tot een succesvolle business development waarbij het investeringsbudget als vliegwiel ingezet kan worden. In de veelheid aan instrumenten is het investeringsbudget van de Board relatief onbekend en beperkt. Het lukt de Board om via contacten in het ontstane netwerk eenmalige pilots te ontwikkelen. Maar het blijkt lastig om de stap te zetten van een vrijblijvend netwerk met tal van eenmalige pilots naar dragende coalities die een brede ontwikkeling in gang zetten.

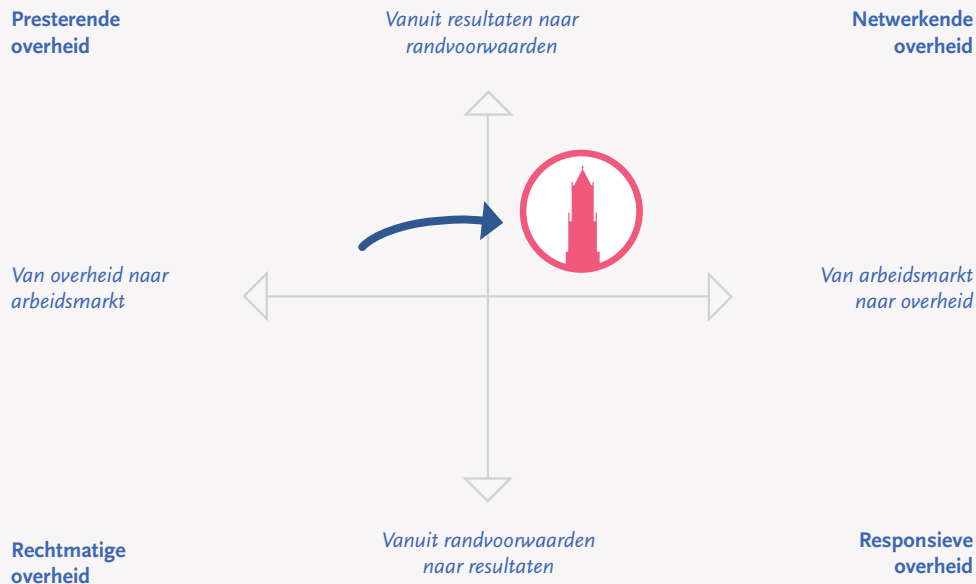
De gemeenten in de regio Utrecht zoeken naar mogelijkheden voor samenwerking, maar vanuit een wat ambigue positie. De kansen in een samenwerking worden wel gezien, maar de urgente vraagstukken worden vooral op gemeentelijk niveau opgepakt. Gemeenten bepalen zelf hun economische agenda en kijken welke agenda's en samenwerkingsverbanden in de regio bij kunnen dragen aan het

verwezenlijken van hun eigen ambities. De Economic Board komt vooral in beeld wanneer gemeenten zoeken naar netwerk en kennis, en is daarmee voor gemeenten één van de interessante samenwerkingen. Zo vervult de Board regelmatig een ondersteunende rol voor gemeenten, maar resulteert de Economic Board nog niet in een versterkend vliegwiel van alle economische activiteiten van overheden, bedrijven en kennisinstellingen.

De vorming van de samenwerking

In de Economic Board Utrecht valt allereerst op dat er een breed netwerk is ontstaan over de grenzen van overheid, bedrijfsleven en kennis- en onderwijsinstellingen heen. In dit netwerk wordt kennis over de regionale economie gedeeld, worden opgaven besproken en ontstaat een gedeelde agenda. Deze agenderende functie is krachtig en komt voort uit het netwerk van partijen.

De concretisering van deze agenda moet plaatsvinden door de ontwikkeling van pilots en projecten, mede mogelijk gemaakt door het investeringsfonds van de Board. Daar waar de agendering krachtig is, blijkt het concretiseren in projecten en het creëren van dynamiek rond de opgaven lastig. De Economic Board Utrecht is interessant voor de partijen als één van de samenwerkingsverbanden en instrumenten. Het eigenaarschap is echter niet sterk genoeg om de beoogde dynamiek en beweging tot stand te laten komen. De Economic Board fungeert als netwerkende overheid. Vanuit het netwerk dat overheden, bedrijfsleven en onderwijs verbindt, wordt gekeken welke concrete projecten en initiatieven ingezet kunnen worden. Het centraal stellen van de maatschappelijke vraagstukken van groen, gezond en slim, versterkt deze brede en op economische innovatie gerichte aanpak. Een klein aantal mensen voelt zich eigenaar van de Board en voor hen is het een kwestie van steeds weer trekken, agenderen en verbinden. Voor de andere mensen is de Board vooral een interessant netwerk dat zo nodig kan worden benut.



Kijkend naar het weefsel, is de regio Utrecht enorm divers. Er zijn tal van bedrijven in heel verschillende sectoren. Daarbij is de binding van deze bedrijven met de regio beperkt. Bedrijven en werknemers kiezen de regio Utrecht vaak vanwege de centrale ligging. Daarbovenop komt dat bedrijvigheid in de dienstensector – de sector die dominant is in de regio Utrecht – zich relatief gemakkelijk verplaatst. Overigens is de regionale binding in sommige subregio's wel groter, denk bijvoorbeeld aan de regio Amersfoort waar meer bedrijven zitten met wortels in deze subregio. De beperkte binding maakt ook dat er geen vanzelfsprekend netwerk van bedrijven en mensen is waarop voortgebouwd kan worden.

Dit relatief zwakke weefsel brengt een forse uitdaging met zich mee voor de regio Utrecht. De maatschappelijke opgaven van Health Urban Living passen goed bij de variëteit van de regio, maar bieden nog niet altijd focus in de activiteiten. Ook het betrekken van het bedrijfsleven bij de Board is lastig omdat er in de diversiteit geen logische 'leiders' en 'achterbannen' zijn. Het leiderschap van personen uit de provincie en de gemeente Utrecht heeft ervoor gezorgd dat er in een context met zwak weefsel

toch een structuur gevormd kon worden in de vorm van een Economic Board. Dit heeft geresulteerd in een breed netwerk en kennisontwikkeling. Het ontbreken van een dragend weefsel, maakt het eigenaarschap van de structuur echter kwetsbaar. En het is zoeken welke personen en partijen in de diversiteit van de regio de samenwerking kunnen versterken.

4.9 West-Brabant



Het is 2014 als Phillip Morris, de grote sigarettenfabriek in Bergen op Zoom, met slecht nieuws komt. Het bedrijf stopt met het produceren van sigaretten in Bergen op Zoom en daardoor verliezen 1.200 mensen hun baan. De klap komt hard aan. Veel van die 1.200 mensen wonen in de regio rond Bergen op Zoom. Voor de regio is het stilzetten van de fabriek een enorme aderlating. Iedereen in de omgeving kent wel iemand die in de fabriek werkt. Midden in de economische crisis, waarin de banen al niet voor het oprapen liggen, hakt dit nieuws er fors in.

2018. Als we nu in West-Brabant komen, horen we een heel ander verhaal. West-Brabant groeit als logistieke hotspot, geholpen door de ligging tussen de havens van Antwerpen en Rotterdam en een goed infrastructureel netwerk. Ook in de industrie en de zorg is er veel vraag naar mensen. De economie trekt aan, het aantal vacatures neemt toe en de werkloosheid neemt af. De vraag naar personeel is echter zo groot geworden, dat er ook twijfels zijn. Kunnen al deze vacatures wel worden ingevuld? De regio kampt namelijk ook met een steeds ouder wordende bevolking, terwijl de jongeren wegtrekken naar de grote steden. Het arbeidspotentieel neemt af, terwijl de vraag toeneemt.

En dan gebeurt ook nog wat niemand meer had verwacht. Phillip Morris heropent de fabriek voor de productie van rookloze sigaretten. Ruim drie jaar na de sluiting van de fabriek is het bedrijf weer op zoek naar nieuw personeel. Het probleem van de regio is inmiddels niet meer een tekort aan werkgelegenheid, maar een tekort aan arbeidsaanbod.

Op het eerste oog lijkt de samenwerkingsstructuur in deze regio enorm ingewikkeld. Er is een regio West-Brabant, met zowel een regionaal platform Arbeidsmarkt als een regionaal werkbedrijf. Vervolgens zijn er vier subregio's: Brabantse Wal, Breda, Dongemond en Hart van West-Brabant. Zo wordt op verschillende niveaus en in verschillende intensiteit samengewerkt rond arbeidsmarkt vraagstukken. In deze toch

complexe structuur, wordt een interessante en opvallend goed werkende dynamiek zichtbaar.

We beginnen bij de samenwerking in het hart van West-Brabant. Al in de jaren '90 werken gemeenten in deze regio samen rond werk, inkomen en sociale zaken. Tussen de toen nog 26 gemeenten ontstaan diverse samenwerkingsverbanden. Heel bewust wordt de verleiding weerstaan om dit vast te leggen in formele structuren. De gemeentelijke ambtenaren en bestuurders willen vooral samenwerken via concrete, formele werkafspraken. En zo wordt met deze afspraken de informele samenwerking geconcretiseerd.

In 2012 ontstaat vanuit de inmiddels 5 gemeenten – Etten-Leur, Halderberge, Moerdijk, Rucphen en Zundert – de behoefte om de samenwerking te intensiveren en te formaliseren. Er zijn steeds meer berichten over veranderende wetgeving en de bestuurders willen hier graag proactief op inspelen door de gemeentelijke taken rond werk en inkomen samen te voegen in een gemeenschappelijke regeling. Ook hopen ze met deze stap de dienstverlening te verbeteren en de werkprocessen eenduidiger en efficiënter in te richten. Na een jaar voorbereiding, klopt Roosendaal aan met de vraag of zij als zesde gemeente mee kan doen. Een verzoek dat veel impact heeft, want Roosendaal is vele malen groter zowel in omvang als in aantal werkzoekenden. Tegelijkertijd wordt het toetreden van Roosendaal ervaren als een logische stap – ook omdat er op andere dossiers al werd samengewerkt met Roosendaal – en wordt besloten de samenwerking met 6 gemeenten voort te zetten en toe te werken naar een werkplein Hart van West-Brabant.

Op 1 januari 2015 start het werkplein Hart van West-Brabant. De start is verre van eenvoudig. Het werkplein start met een groot aantal werkzoekenden als gevolg van de economische crisis. En veel basisprocessen zijn nog niet goed geregeld. Er zijn letterlijk nog geen bureaus beschikbaar voor alle medewerkers van het werkplein. Ook op bestuurlijk vlak is er nog onduidelijkheid. Ondanks de duidelijke bestuurlijke ambitie om een gezamenlijk werkplein op te richten, is nog niet duidelijk voor welke taken en doelen het werkplein nu eigenlijk aan de lat staat. Daarom wordt al snel na de start van het werkplein het gesprek met de wethouders gevoerd: Wat wil je bereiken met het werkplein? Wat wil je nu echt? Deze vraag levert een heel gevarieerd beeld op. De ene wethouder wil 2.000 banen realiseren

in zijn gemeente. De andere wethouder heeft in de begroting vastgelegd dat hij het aantal bijstandsuitkeringen zal terugbrengen tot het niveau van voor de crisis. En weer een andere wethouder wil vooral dat de basisprocessen op orde zijn, zodat mensen op tijd een uitkering krijgen. Om hierin toch een stap te zetten, kiest de directeur van het werkplein ervoor om het heel concreet te maken: hoeveel mensen willen we plaatsen in deze regio? Hoe definiëren we een plaatsing? En hoeveel tijd en geld heb ik nodig om zoveel plaatsingen te realiseren? Op basis daarvan wordt een voorstel gedaan voor de doelstellingen van het werkplein en zijn zakelijke afspraken gemaakt. Wat opvalt is de zakelijkheid. Maar minstens zo interessant is de sterke nadruk op de regio. Er worden geen afspraken gemaakt over het aantal plaatsingen en uitkeringen voor Halderberge of Roosendaal, maar voor de gehele regio Hart van West-Brabant.

Zo worden de basisprocessen op orde gebracht. Beginnend bij het uitbetalen van de uitkeringen en vervolgens het verbinden van werkzoekenden aan mogelijke banen. Inmiddels heeft het werkplein zich doorontwikkeld tot een organisatie die zakelijk en resultaatgericht de dienstverlening voor werkgevers en werkzoekenden organiseert. De 6 gemeenten zijn opdrachtgever en maken formele afspraken met het werkplein over de resultaten. En binnen het werkplein zijn heldere werkprocessen ontwikkeld om werkzoekenden te begeleiden naar een duurzame baan.

In het West-Brabantse wordt ook op een hoger schaalniveau samengewerkt in de regio West-Brabant, bestaande uit de 18 West-Brabantse gemeenten en de gemeente Tholen. Ook op dit schaalniveau is er een historie van samenwerking rond de arbeidsmarkt. Sinds het begin van de 21e eeuw is er een regionaal platform Arbeidsmarkt (rpA), waar gemeenten, werkgevers, werknemers, UWV en onderwijsinstellingen samenwerken rond arbeidsmarktvragestukken. Wanneer er in aanloop naar de Participatiewet besloten wordt dat elke arbeidsmarktregio een eigen werkbedrijf moet inrichten, wordt besloten dit parallel aan het rpA te organiseren. En op 1 januari 2015 start het regionaal Werkbedrijf West-Brabant, waar gemeenten, werkgevers, werknemers en het UWV samenwerken om de banenafspraken te realiseren en de werkgeversdienstverlening te verbeteren. Het werkbedrijf omvat vier werkgeversservicepunten, waaronder het werkplein Hart van West-Brabant.

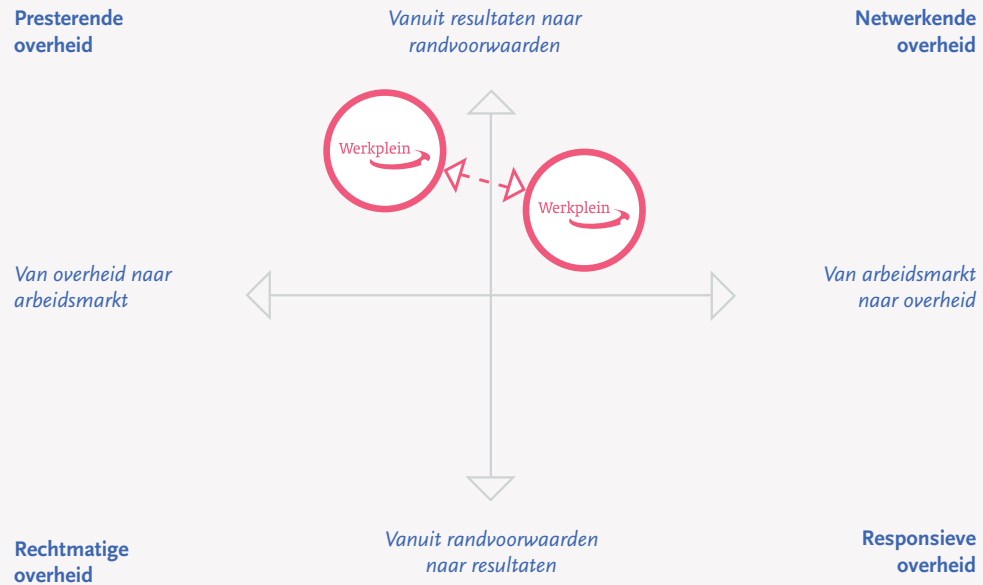
De positie van gemeenten in deze gelaagde structuur, heeft verschillende gezichten. Binnen de regio West-Brabant stemmen de gemeenten hun inzet rond de arbeidsmarkt af. Vervolgens wordt dit per subregio, waaronder Hart van West-Brabant, ingebracht in het rpA en het regionaal werkbedrijf. Zo is de gemeente Etten-Leur lid van de regio West-Brabant, vertegenwoordigt Etten-Leur de gemeenten van de subregio Hart van West-Brabant in het rpA en het werkplein, en is Etten-Leur een van de zes opdrachtgevende gemeenten voor het werkplein Hart van West-Brabant.

Ondanks, en mogelijk ook dankzij, de complexe structuur, lukt het op verschillende niveaus in verschillende intensiteit samen te werken. Tegelijkertijd wordt ook gezocht naar mogelijkheden om de samenwerking te optimaliseren. Zo is er inmiddels een collegiaal managementteam opgericht waarin de directeuren van de werkgeversservicepunten samenwerken. Door het organiseren van deze managementlaag, wordt de afstemming van de dienstverlening vergemakkelijkt. Daarnaast zijn begin 2018 stappen gezet om het rpA en het regionaal werkbedrijf samen te voegen, en zo het aantal samenwerkingsverbanden te verkleinen.

De vorming van de samenwerking

Het organiseervermogen in West-Brabant heeft door de gelaagdheid verschillende gezichten. Het werkplein Hart voor West-Brabant is vooral te kenmerken als een presterende overheid. De gemeenten bepalen welke dienstverlening zij via het werkplein willen aanbieden. Via formele werkafspraken wordt gestuurd op concrete resultaten in termen van plaatsingen en uitkeringen. In deze zakelijkheid zijn goede relaties ontstaan tussen de opdrachtgevende gemeente en het werkplein. De samenwerkingsverbanden op West-Brabants niveau – rpA, werkbedrijf en regio West-Brabant – hebben vooral kenmerken van een netwerkende overheid. Vanuit de arbeidsmarktontwikkelingen die zij als gemeenten, werkgevers, werknemers en onderwijs zien, ontwikkelen ze projecten om de arbeidsmarkt te versterken.

Deze twee gezichten versterken elkaar in het organiseervermogen van de regio. Door het informele netwerk is het mogelijk om tot zakelijke afspraken over het werkplein te komen. Vice versa maakt de zakelijke en goedwerkende dienstverlening van het werkplein het mogelijk om te bouwen aan verdere samenwerking op regionaal niveau.



West-Brabant heeft een sterke historie van informele samenwerking. Bij geen van de gemeenten staat ter discussie óf er samengewerkt moet worden. Er is een breed gevoel dat je elkaar nodig hebt. Het is niet zozeer de vraag óf gemeenten willen samenwerken, maar vooral hoe. Deze samenwerking wordt vervolgens gevormd door mensen vanuit hun organisatorische functie. Het is dus in iets mindere mate het persoonlijke netwerk, het is vooral de functie als wethouder, manager of adviseur waarvanuit mensen samenwerken.

In deze functionele samenwerking, zijn het vervolgens wel sommigepersonen die de samenwerking 'smeren'. Deze personen zorgen, deels vanuit hun functie maar deels ook vanuit hun functieopvatting, ervoor dat er verbindingen worden gelegd tussen de verschillende samenwerkingsverbanden. Zij signaleren vraagstukken en agenderen die op de juiste tafel, zij zorgen dat iedereen goed op de hoogte is en dat bij spanningen weer even goed afgebakend wordt wie waarover gaat vanuit welke rol. Door dit 'smeermiddel', functioneert de vrij complexe structuur



Indruk van het regionaal netwerken

Wanneer we kijken naar het werkplein West-Brabant, dan kunnen we spreken van een stevige basis. De basisprocessen zijn goed op orde en er is een goede en effectieve relatie ontwikkeld met de opdrachtgevende gemeenten. In de gelaagdheid van het West-Brabantse geldt dat alle samenwerkingsverbanden wel zoekend zijn naar afbakening. Wie gaat nu precies waarover? Doen we geen dingen dubbel? Een mooi voorbeeld zijn afspraken over de werkgeversdienstverlening. In het werkbedrijf worden afspraken gemaakt over deze dienstverlening en de WSP's moeten deze afspraken uitvoeren. Het werkplein Hart van West-Brabant is een van deze WSP's, maar heeft ook te maken met zes opdrachtgevende gemeenten. Wie is dan bepalend bij de werkgeversbenadering? Is dat het werkbedrijf of zijn dat de zes opdrachtgevende gemeente? Juist omdat de urgentie van samenwerking niet ter discussie staat en de basis goed op orde is, zien we nu dat er stappen gezet worden om hierin meer duidelijkheid te scheppen. In West-Brabant is een succesvolle basis gelegd vanuit een relatief complexe structuur. Door het succes van deze basis, ontstaat nu aandacht voor de kleine 'hinder' en zoeken de partijen naar optimalisatie en versimpeling.

4.10 Zeeland



Vroeg in de ochtend, om half 7, arriveert hij gemotiveerd op zijn werk. Vandaag gaan ze aan de slag met het ophogen van een straat in een Zeeuwse woonwijk. Het is ander werk dan hij deed voordat hij moest vluchten uit zijn geboorteland. Maar alles is beter dan thuiszitten, dus pakt hij deze kans met beide handen aan. Het helpt hem te integreren in de Nederlandse samenleving. Zo weet hij nu dat tijdens de lunchpauze al zijn collega's hun boterhammen tevoorschijn halen. Eerst vond hij dit apart maar inmiddels snapt hij dat Nederlanders veel brood eten en dat dit past in de cultuur. Bovendien helpen zijn collega's hem met de brieven in het Nederlands die hij ontvangt van de overheid. Ze helpen hem te begrijpen wat er precies staat en wat hij moet doen met de informatie in de brief. Na een lange dag hard werken keert hij moe maar voldaan naar huis. Hij is blij dat hij deze kans heeft gekregen en kan laten zien wat hij kan.

De afgelopen jaren is een groot aantal vluchtelingen naar Nederland gekomen. Deze groep heeft een enorme arbeidspotentie, maar het is vaak lastig om werknemers te koppelen aan de juiste personen door het ontbreken van de juiste diploma's of ervaring. In de arbeidsmarktregio Zeeland is een pool opgezet met social return-medewerkers. Doordat de gemeenten, de provincie en het waterschap samenwerken is een dergelijke pool haalbaar. Voor een gemeente alleen is het onmogelijk om een constante stroom van medewerkers en werk te realiseren. Samen lukt dit wel.

'Zeeland: Kleine economie, toch te weinig mankracht' Deze kop in het Financieel Dagblad (15 november 2017) is een kernachtige samenvatting van de vreemde situatie op de Zeeuwse arbeidsmarkt. Zeeland staat bekend als krimpgebied, iets wat doorgaans wordt geassocieerd met leegloop en gebrek aan kansen. Voor Zeeland is het probleem echter heel anders. De beroepsbevolking krimpt, maar de economie doet het goed, de werkloosheid is laag en er is een grote vraag naar arbeid. Dat leidt tot een omvangrijk vacatureoverschot dat uiteindelijk de economische groei zelf in gevaar brengt, omdat bedrijven verhuizing overwegen als zij de vacatures niet vervuld krijgen. Nu gaat het alleen nog om een krimp in het arbeidsaanbod, maar die zou een krimp in economie en arbeidsvraag kunnen veroorzaken. Het vacatureoverschot bevindt zich vooral in de techniek, horeca en zorg. Naast het vacatureoverschot, wordt de Zeeuwse arbeidsmarkt gekenmerkt door een mismatch tussen vraag en aanbod. Met andere woorden, de werkzoekenden passen qua profiel maar matig bij de vacatures die er zijn.

Lange tijd was er weinig samenwerking op Zeeuwse schaal. Gemeenten keken vooral naar de eigen arbeidsmarkt, met zijn eigen bijzondere karakteristiek: een sterke

horecasector in de kustgemeenten; havens en industrie bij Vlissingen, Borssele en Terneuzen; Goes en Middelburg als dienstesteden; en het op Brabant gerichte Tholen. In Zeeland overheerste het gevoel bij gemeenten dat ze een eigenstandige economie hadden, met eigen aandachtspunten, waarbij men weinig meerwaarde in samenwerking zag. De noodzaak en bereidheid om op Zeeuws niveau samen te werken, werd amper gevoeld. Er was geen gevoel van een gedeeld probleem en al helemaal niet van een mogelijk gedeelde oplossing.

Vanaf 2009 is de samenwerking in Zeeland versterkt. De aanleiding lag in taken die door het ministerie in de regio werden gelegd. De eerste nationale prikkel was het budget dat beschikbaar werd gesteld om een Actieplan Jeugdwerkloosheid op te stellen (2009). Voor het opstellen en realiseren van dit plan, is de ambtelijke samenwerking op Zeeuws niveau opgestart. De tweede prikkel was de wet 'Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen' (2012) en het Sociaal Akkoord met daarin banenafspraken (2013). Waar in andere regio's de wet en het akkoord de bestaande samenwerking extra status gaf, heeft dit in Zeeland een onmisbare impuls gegeven om elkaar rond arbeidsmarktproblemen op te gaan zoeken. Ook in Zeeland moest een arbeidsmarktregio gevormd worden. De dertien Zeeuwse gemeenten gingen met deze opdracht aan de slag, samen met het UWV, de werkgevers en het onderwijs. Een belangrijke steun in de rug was € 1 miljoen impulsgeld voor het opstarten van de regionale samenwerking. Niet een gevoeld gedeeld vraagstuk vormde de directe aanleiding, maar een wettelijke aanwijzing om tot samenwerking te komen. Toch heeft de samenwerking gaandeweg tot een gedeeld probleembesef geleid.

De basis voor de Zeeuwse arbeidsmarktregio is gelegd door de gemeenten en het UWV onder de noemer 'Aan de slag in Zeeland'. De gemeenten hebben een model ontwikkeld dat te kenmerken is als een decentraal groei-model. Binnen Aan de slag in Zeeland zijn drie subregio's gevormd waarin de arbeidsmarkt taken worden uitgevoerd. UWV heeft daarnaast haar eigen werkgeversservicepunt georganiseerd. Vervolgens is er op Zeeuws niveau een arbeidsmarktregio ingesteld, bestaand uit overleggen op bestuurlijk en managementniveau, en onafhankelijke ambtelijke ondersteuning. De subregio's vormen de basis van de arbeidsmarktregio Zeeland. Op Zeeuws niveau wordt samengewerkt wanneer de gemeenten daar de meerwaarde van inzien. Soms wordt begonnen met samenwerking tussen een klein aantal gemeenten en kunnen anderen daar op een later moment bij aansluiten.

Vanaf 2012 heeft Aan de slag in Zeeland zich verder ontwikkeld in dit decentrale groeimodel. Het model biedt ruimte aan lokale verscheidenheid, om de specifieke behoeften in te vullen. Wel samenwerking, maar ook ruimte voor eigenheid. Er is veel lokale verscheidenheid. Zo zijn er vier werkgeversservicepunten, worden onderwijstaken in de drie regio's georganiseerd en zijn de bestuurlijke en ambtelijke overleggen binnen de arbeidsmarktregio niet op één hand te tellen. Tegelijkertijd wordt met voorzichtige stapjes ook meer en meer samengewerkt op Zeeuws niveau. Zo zijn er inmiddels gezamenlijke afspraken over de werkgeversbenadering en op bijeenkomsten en congressen presenteert de regio zich gezamenlijk. Ook vindt er op Zeeuws niveau steeds meer bestuurlijke afstemming plaats via de Zeeuwse Werkkamer. Zo ontstaat langzaam een beeld van een samenhangend economisch gebied, waarin ondanks verscheidenheid toch ook veel gedeelde zorgen bestaan. Daar staat tegenover dat stappen naar meer formele samenwerking, waaronder recente pogingen om twee werkgeversservicepunten samen te voegen, tot nu toe zijn afgeketst. De samenwerking is dus nog broos en kent elementen van een processie van Echternach: twee stappen vooruit, één achteruit.

In de dagelijkse werkpraktijk werken betrokkenen op het niveau van Aan de slag in Zeeland op uitvoerend niveau goed samen. Mensen weten elkaar te vinden en bij concrete hulpvragen kan snel worden geschakeld. Tussen gemeenten, UWV, bedrijven en onderwijs zijn er korte lijnen en ook daar weten mensen elkaar makkelijk te vinden. Dat helpt in concrete gevallen bij het matchen van vraag en aanbod. Deze korte, informele lijnen zitten sterk in de Zeeuwse cultuur en zijn met de vorming van de arbeidsmarktregio versterkt.

De samenwerking in Zeeland rond strategische economische thema's blijft moeizaam. Bestuurders en ambtenaren in de arbeidsmarktregio Aan de slag in Zeeland zien in deze strategische thema's vooral een agenderende taak. Thema's worden geagendeerd, maar het is vervolgens aan de economische samenwerkingsverbanden om deze issues op te pakken. Strategische thema's zijn er voldoende: Hoe trek je werknemers naar Zeeland? Hoe zorg je voor betere vervoersmogelijkheden, zowel rond de havenclusters als voor het onderwijs? En hoe ga je om met het rapport-Balkenende over de economische slagkracht van Zeeland? Net als in Aan de slag in Zeeland, worden in de economische gremia, zoals het 3O-overleg in Zeeland en de Economic Board Zeeland, de strategische issues geagendeerd. Maar het gezamenlijk organiseren van kansrijke

oplossingen verloopt moeizaam. In deze economische gremia gaat elke partij wel met een actielijstje naar huis, maar niemand voelt de urgentie en de verantwoordelijkheid om hier in gezamenlijkheid aan te werken. Zo blijft het lastig om als Zeeuwse eenheid naar buiten te treden en daadwerkelijk afspraken te maken die ook echt uitgevoerd worden. Dat is een zichzelf versterkend effect.

Zo is Aan de slag in Zeeland in een spannende fase beland. De goede samenwerking op uitvoerend niveau smaakt naar meer en laat zien dat de Zeeuwse gemeenten veel profijt kunnen hebben van onderlinge samenwerking. Tegelijkertijd blijft er ook een neiging onder de Zeeuwse gemeenten om onder eigen vlag naar buiten te treden in plaats van onder de vlag 'Aan de slag in Zeeland'. Dan wordt het voor de andere partijen, zoals gemeenten en UWV, ook verleidelijk de resultaten vooral op eigen conto te schrijven. De cruciale vraag is dan of deze toenemende slagkracht voor hen opweegt tegen het verlies van eigenheid?

De vorming van de samenwerking

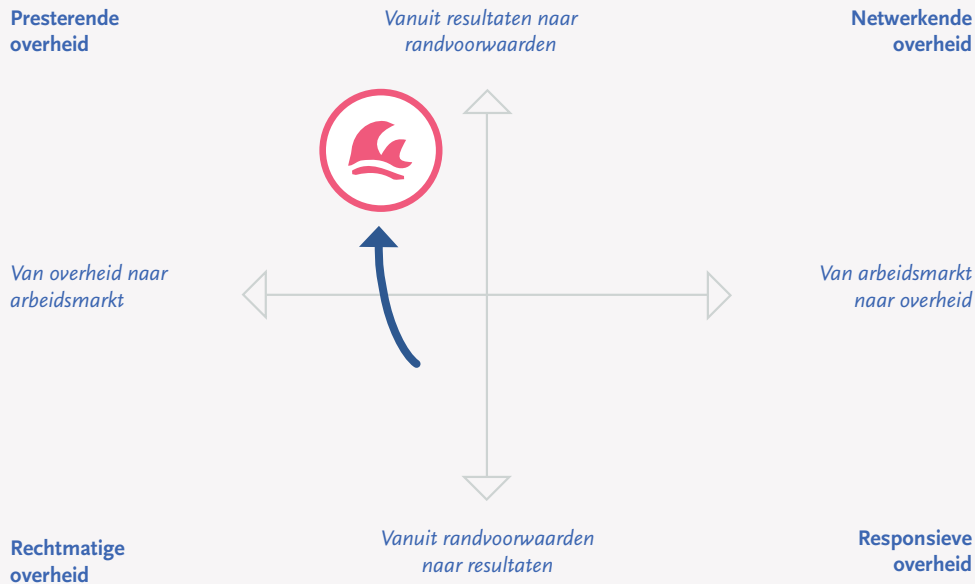
Onder de vlag van Aan de slag in Zeeland is de samenwerking in rond arbeidsmarktvoorstellen in Zeeland gegroeid. Als we kijken naar het organiseervermogen, valt allereerst op dat de gemeenten aan zet zijn in het bepalen of taken op gemeentelijk, subregionaal of Zeeuws niveau worden uitgevoerd. Als er wel draagvlak is onder alle gemeenten, wordt het plan of het project daadwerkelijk vormgegeven met andere partners zoals het UWV, werkgevers, werknemers en/of onderwijsinstellingen. Zo was er veel draagvlak voor het opstellen van een gezamenlijk marktbeveiligingsplan en voor het samen organiseren van een jaarlijkse bijeenkomst. De gemeenten en het UWV hebben besloten hier samen in op te trekken en dit is vervolgens met veel voortvarendheid en in samenwerking met onderwijs en bedrijfsleven opgepakt. Voor het gezamenlijk benaderen van werkgevers was minder enthousiasme onder de gemeenten. Er wordt wel afgestemd, maar structurele samenwerking is een brug te ver.

De focus in Aan de slag in Zeeland ligt op het versterken van elkaar op uitvoeringsniveau. Juist op dit niveau weten alle betrokkenen elkaar goed te vinden in het zoeken van een oplossing voor een vroegtijdig schoolverlater of het gezamenlijk benaderen van een werkgever. Op dit uitvoerende niveau ervaren medewerkers vanuit gemeente, UWV en onderwijs ook de meerwaarde van samenwerking en zoeken

daarom de samenwerking steeds weer op. Meer strategische vraagstukken vallen eigenlijk tussen wal en schip. De arbeidsmarktregio ziet vooral een agenderende taak en binnen de economische gremia worden issues eveneens geagendeerd, maar verloopt het organiseren van kansrijke oplossingen moeizaam. Aan de slag in Zeeland fungeert daarin vooral als uitvoerend samenwerkingsverband, dat zich richt op het samen werken aan individuele uitdagingen van gemeenten, UWV, onderwijs en werkgeversorganisaties.

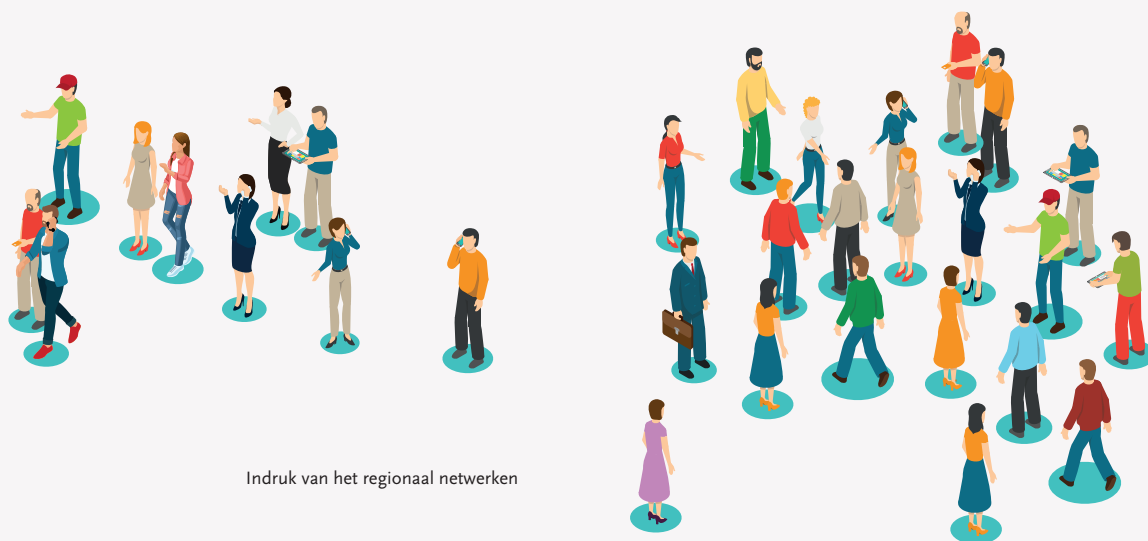
Tussen het ambtelijk en bestuurlijk niveau zien we een interessante spanning. Bestuurders worden actief geïnformeerd, zij zien dat de uitvoerende processen goed lopen en ervaren niet de behoefte om strategisch te sturen in deze regionale samenwerking. Ambtelijk wordt er aan de ene kant wel gevraagd om meer strategische sturing. Maar aan de andere kant zijn ambtenaren ook terughoudend: ze vrezen dat het bestuurlijk maken van de samenwerking hinderlijk zal werken voor de samenwerking op uitvoerend niveau.

Op basis hiervan kunnen we Aan de slag in Zeeland primair plaatsen in het perspectief van een presterende overheid. Er is veel samenwerking tussen de overheden en deze is vooral gericht op effectieve en efficiënte uitvoering van de arbeidsmarkt taken. Maar wel binnen de beperkende randvoorwaarde dat er bestuurlijke steun moet zijn voor deze samenwerking. De samenwerkende partijen zijn daarin nuchter: ze doen samen wat mag, maar beseffen dat ze goed moeten oppassen om niet op lange, lokale tenen te gaan staan. Bredere ontwikkelingen op de arbeidsmarkt komen in deze samenwerking niet aan bod. Daarmee is het meer een zaak van afstemming in de uitvoering van lokale issues dan van het gezamenlijk organiseren rondom regionale opgaven. Tegelijkertijd wordt er - voorzichtig - steeds meer nagedacht over het verbeteren van de dienstverlening. Daarvoor worden partijen uit het onderwijs en het bedrijfsleven meer betrokken bij de samenwerking, en kan dus gesproken worden van voorzichtige stapjes naar een netwerkende overheid.



Het weefsel in Aan de slag in Zeeland heeft twee gezichten. Aan de ene kant heeft ieder eiland een *eigen weefsel*. Op elk eiland is een eigen werkgeversservicepunt dat nauw samenwerkt met de sociale werkvoorziening. Deze mensen kennen elkaar goed en weten elkaar makkelijk te vinden in hun eigen manier van doen en werken, er is sprake van een sterk weefsel. Omdat ook de resultaten op de arbeidsmarkt goed zijn, wordt er op de eilanden weinig noodzaak ervaren om meer samen te werken op Zeeuws schaalniveau.

Aan de andere kant is er – mede versterkt door Aan de slag in Zeeland – een voorzichtige verbinding tussen de eilanden ontstaan. Er is steeds meer afstemming en coördinatie ontstaan tussen de werkgeversservicepunten en in een kring daaromheen zijn de partners vanuit de werkgevers en het onderwijs betrokken. Bestuurlijk is er per regio een afgevaardigde en ook deze bestuurders weten elkaar goed te vinden. Aan de slag in Zeeland vormt de verbinding tussen de ambtelijke en de bestuurlijke kring. Het balanceren tussen deze twee bewegingen is de beste karakterisering van het weefsel van Aan de slag in Zeeland. Zoals gezegd is het weefsel op de eilanden van nature sterk en zijn de resultaten van samenwerking binnen de eilandgrenzen relatief



Indruk van het regionaal netwerken

goed. Dit vermindert de behoefte aan samenwerking op Zeeuws niveau. Maar als dat hun eigen lokale identiteit niet in gevaar brengt, zoeken mensen hun contacten in het Zeelandbrede netwerk weer op en zoeken ze naar mogelijkheden om de dienstverlening vanuit de samenwerking te versterken en te verbeteren. Dat is echter een incrementeel, en vaak grillig groeiproces dat gemakkelijk weer een stap achteruit maakt.

Kijkend naar de resultaten valt op dat concrete, kortetermijnproblemen succesvol worden aangepakt. Vroegtijdig schoolverlaters blijven vaak goed in beeld, de werkloosheid is laag en in de communicatie worden gezamenlijke producten gemaakt. Op deze wijze worden de primaire doelstellingen van de partijen – gemeenten, UWV, onderwijs en bedrijfsleven – behaald en Aan de slag in Zeeland heeft daaraan een positieve bijdrage kunnen leveren. De strategische, langetermijnontwikkelingen die de grenzen van de eilanden overstijgen, hebben nog niet geleid tot een breed ervaren noodzaak tot regionale samenwerking. Verbreding van de samenwerking en de resultaten, kan alleen wanneer de samenwerking zich ook gaat richten op het creëren van goede randvoorwaarden voor een gezonde arbeidsmarkt. Rond strategische vraagstukken lukt het de Zeeuwse partijen vaak niet om in gezamenlijkheid op te trekken. Daarvoor is de noodzaak te klein en de focus op lokale eigenheid te groot.

4.11 Regio Zwolle

Hij loopt het stadhuis van Zwolle in. Enigszins afwachtend, omdat hij niet goed weet wat hem te wachten staat vandaag. Een paar weken geleden viel er een uitnodiging in de bus, hij mocht naar een grote banenmarkt in het stadhuis. Het is niet zomaar een banenmarkt, maar een banenmarkt waarbij men specifiek mensen zoekt voor de nieuwe Primarkvestiging in Zwolle. Daarom is hij vandaag hier, eens kijken wat ze te bieden hebben. Inmiddels is hij binnen en hangt hij zijn jas aan de daarvoor bestemde kapstok. Hij geeft zijn naam door aan de mevrouw achter de eerste tafel, krijgt een naambordje en ziet dat er al een kopje koffie voor hem wordt ingeschonken. De eerste stap is gezet, hij is binnen, nu nog hopen dat het iets oplevert en dat hij aan de slag kan in een functie die bij hem past.

Twee maanden later maakt de gemeente Zwolle bekend dat meer dan de helft van de vacatures van de nieuwe Primarkvestiging worden vervuld door uitkeringsgerechtigden. Er gaan 79 mensen aan de slag: 15 uit Zwolle, 7 uit gemeenten rondom Zwolle en 56 vanuit het UWV. Daarmee komt er met de opening van de Primark niet alleen een langverwachte wens van het winkelend publiek uit, maar ook van 79 werklozen. Zij hebben een baan.



De regio Zwolle kent al jarenlang economische groei. Zelfstandig, zonder veel te profiteren van de Randstad, slaagt de regio Zwolle erin om economische groei te waarborgen. De afgelopen jaren was deze economische groei zeer gewenst en werd er opgelucht ademgehaald na een moeilijke periode met een economische crisis. Bedrijven in de regio groeiden en er kwamen nieuwe bedrijven naar de regio, zoals een distributiecentrum van een grote supermarkt. Dit leverde nieuwe banen op, meer mensen vonden daardoor werk en het aantal werklozen daalde.

Maar de rek lijkt er nu uit te zijn. Het aantal vacatures blijft stijgen. Er zijn te weinig mensen om ze op te vullen. Er is een grote vraag naar zorgverleners, chauffeurs en techneuten, maar deze lijken nergens te vinden. Gedeeltelijk is dit een probleem dat in vrijwel elke regio speelt, maar er zijn ook enkele aspecten die typisch Zwols zijn, zoals de grote vraag naar chauffeurs. De ligging van Zwolle maakt dat de regio een knooppunt is in de logistiek. Er zijn vrachtwagenchauffeurs en buschauffeurs nodig om goederen te verplaatsen. De vraag is groter dan het aanbod en er ontstaan grote tekorten. De visvijver wordt leger en leger.

Dit vraagt om een flexibele opstelling van alle partijen. Bedrijven moeten zich realiseren dat de perfecte kandidaat voor de functie waarschijnlijk niet meer voor handen is. Onderwijsinstellingen moeten in staat zijn om werknemers de juiste bijscholing te bieden. En gemeenten moeten over hun eigen grenzen heen kijken en zien dat hun plaatselijke vacatures ook kunnen worden opgevuld vanuit andere gemeenten, en dat mensen in de gemeentelijke kaartenbak ook elders aan de slag kunnen. Dit vergt een flexibele en regionale aanpak van het probleem, waar samen wordt gewerkt om al het arbeidspotentieel te benutten.

Een 'lichte netwerkstructuur' is het kernbegrip voor de samenwerking in de regio Zwolle. Overheden en partners vanuit onderwijs en bedrijfsleven zoeken elkaar op rond vraagstukken. Deze samenwerking is gebaseerd op gelijkwaardigheid en krijgt veelal vorm in informele netwerkstructuren. Wanneer we dan kijken naar arbeidsmarktvraagstukken, zien we verschillende netwerken die afgelopen jaren in de regio Zwolle zijn ontstaan. In de Regio Zwolle werken gemeenten samen rond economie en arbeidsmarkt. Daarbij is het begrip 'regio' relatief breed met twintig gemeenten, van het IJsselmeer (gemeente Urk) tot de Duitse grens (gemeente Hardenberg). Daar waar de regio Zwolle een gemeentelijke samenwerking is, werken in dezelfde regio overheden, ondernemers en onderwijs samen in de Economic Board Regio Zwolle. Het hbo- en mbo-onderwijs hebben ook nog een eigen samenwerkingsverband, de Zwolse⁸. Rond de wettelijke arbeidsmarkt taken, zijn er twee verschillende gremia: de arbeidsmarktregio Zwolle en het Werkbedrijf regio Zwolle. Deze laatste is een samenwerking tussen veertien gemeenten, UWV, onderwijs, werkgevers en werknemers en is daarmee breder dan de arbeidsmarktregio waarin de veertien gemeenten en het UWV samenwerken.

Zo zijn er meerdere lichte netwerkstructuren ontstaan, waar partijen elkaar zoeken en vinden rond arbeidsmarktvraagstukken. Vanuit gelijkwaardigheid werken partijen vrijblijvend samen. Deze netwerken functioneren goed wanneer partijen kunnen gunnen, geven en groeien. Respondenten wijzen erop dat dit in de Zwolse cultuur zit ingebakken. Mensen in de regio zijn altijd aardig en vriendelijk tegen elkaar. Deze cultuur lijkt ook binnen de regionale samenwerking een grote rol te spelen. De lichte netwerkstructuur past bij deze cultuur. Gunnen, geven en groeien staan in de regionale samenwerking centraal. Daarvoor hoeven geen structuren te worden opgebouwd die

zorgen dat er afspraken worden gemaakt en de vrijblijvendheid verdwijnt, maar wordt samengewerkt met partijen die betrokken willen zijn.

De urgentie van de regionale samenwerking rondom Zwolle lijkt de afgelopen jaren te zijn toegenomen. Respondenten wijten dit aan de economische groei en de toename van de vraag naar arbeid. Doordat bedrijven zich realiseren dat werknemers schaars zijn, ontstaat er meer samenwerking rondom de arbeidsmarkt. Bedrijven hebben nu al moeite om hun vacatures te vervullen en dit zal de komende jaren niet eenvoudiger worden. Voor gemeenten geldt hetzelfde. Wanneer een groot bedrijf besluit om zich te vestigen in een gemeente, lukt het de gemeente niet om te zorgen voor genoeg arbeidskrachten. Daarvoor is het essentieel dat zij samenwerken met omliggende gemeenten. Economische groei laat betrokkenen inzien dat zij het niet alleen kunnen en dat samenwerken urgent is.

Een van de uitingen van deze urgentie is de *Human Capital Agenda*. De ervaren schaarste op de arbeidsmarkt en het blijven bestaan van een forse groep werklozen, heeft geleid tot de roep om economische en arbeidsmarktvoorwaarden meer in samenhang te beschouwen. De Human Capital Agenda is de inhoudelijke basis voor een nieuw samenwerkingsverband, namelijk de taskforce Tafel van de regio Zwolle. Deze taskforce moet leiden tot meer samenhang en coördinatie tussen de economische samenwerking (regio Zwolle, Economic Board regio Zwolle), onderwijssamenwerking (Zwolle8), samenwerking met de vakbonden en arbeidsmarktsamenwerking (arbeidsmarktregio Zwolle, werkbedrijf Daar werken we aan).

Hoewel de urgentie van de samenwerking groeit en betrokkenen steeds actiever lijken te worden, plaatsen respondenten ook vraagtekens bij de toekomstbestendigheid van de samenwerking. Er zijn vragen over de kracht van het netwerk en of dat wel in staat is om echt positief bij te dragen aan de arbeidsmarkt. De vrijblijvendheid speelt betrokkenen regelmatig parten. Een roep om meer structuur en regels is dan ook hoorbaar. Met meer structuur en regels zou de regio Zwolle afstappen van zijn lichte netwerkstructuur en misschien meer daadkracht creëren. De komende tijd lijkt de urgentie om te veranderen echter niet aanwezig te zijn, want het gaat goed in de regio Zwolle, blijkt uit allerlei onderzoeken.

De vorming van de samenwerking

'Lichte netwerkstructuur' is hét kernwoord als het gaat om samenwerking in de regio Zwolle. Deze vorm van samenwerking heeft een aantal belangrijke voordelen. Zo wordt gewerkt vanuit een 'coalition of the willing', wordt het enthousiasme onder deze voorlopers benut en staat de samenwerking open voor partijen om aan te sluiten. Ook biedt ze de ruimte om voor elk vraagstuk een passend netwerk te vormen, met de juiste partijen en een meest optimale afbakening van de regio. Zo omvat de Economic Board een breed palet aan partijen uit een brede regio, terwijl de arbeidsmarktregio en het werkbedrijf kleiner zijn afgebakend.

Maar er kleven ook nadelen aan de lichte netwerkstructuur. Zo doen partijen vooral mee wanneer zij denken dat dit voor hen gunstig is, zijn er geen formele gevolgen wanneer partijen hun toezeggingen niet nakomen en is (bij)sturing bijna niet mogelijk. Zo gaat de lichte netwerkstructuur samen met twijfels over de daadkracht. Een voorbeeld hiervan is de totstandkoming van de werkgeversdienstverlening. Hier werd in 2012 al over gesproken en het duurde tot 2017 voordat deze gerealiseerd was. Bovendien zijn er nog steeds stappen te maken op het gebied van werkgeversdienstverlening. Dit proces is lastig geweest, omdat ervoor gekozen is om de dienstverlening gelijk te trekken, maar elke gemeente wel de ruimte te geven om zijn 'couleur locale' te behouden. Er is dus bewust niet gekozen voor één organisatie die de werkgeversdienstverlening verzorgt in de hele regio. Deze keuze past binnen de lichte netwerkstructuur, waar niet elke actor verplicht is om mee te doen en er zo veel mogelijk wordt samengewerkt vanuit bestaande structuren. In het proces van het komen tot een eenduidige werkgeversdienstverlening leidde dit tot vragen zoals: wie neemt het voortouw, wie gaat er sturen, is het netwerk voldoende sterk en wat doe je als betrokkenen zich niet houden aan afspraken?

De lichte netwerkstructuren hebben op deze manier voor- en nadelen. De Zwolse praktijk laat zien dat de netwerkstructuur kan werken wanneer partijen elkaar iets gunnen, bereid zijn zich in te zetten voor de samenwerking en er voortrekkers zijn die leiderschap tonen. Op de momenten dat dit minder aanwezig is, beperkt de informele samenwerking de slagvaardigheid. Op zulke momenten hebben meerdere respondenten behoefte aan meer sturing en leiding. Er is leiderschap nodig en mensen moeten zich ervoor willen inzetten, anders komt er weinig van de grond. Landelijke sturing kan dan soms helpen. Wanneer het ministerie iets oplegt, moet

het wel gebeuren en dus verzamelen partijen zich rondom de landelijke sturing. Wanneer deze sturing wegvalt, lijkt dat directe gevolgen te hebben voor de regionale samenwerking. Een voorbeeld dat hierbij wordt gegeven is dat de directe sturing met het nieuwe kabinet minder dwingend is geworden, waardoor de urgentie en het aantal bijeenkomsten binnen de regionale samenwerking fors is afgenomen.

Leiderschap is ook zichtbaar in de totstandkoming van de Human Capital Agenda. Het college van Burgemeester en Wethouders van Zwolle gaat erachter staan, waardoor er beweging ontstaat en er stappen worden gezet. Wethouders van enkele kleinere gemeenten spelen daarin ook een sleutelrol door prioriteit te geven aan de regionale samenwerking. Respondenten stellen dat het belangrijk is om in dat proces afhankelijkheid te creëren. Dit betekent dat je onderwijsinstellingen, bedrijven en de overheid laat zien dat het probleem complex is en dat je alle partijen nodig hebt om het op te lossen. Dan kan je samen oplossingen verzinnen voor de obstakels die je tegenkomt in het proces. Zo wil het onderwijs best investeren in de om- en opscholing van werknemers, maar daarvoor hebben ze groepen mensen nodig die deze trajecten willen volgen. Als ze het voor enkele individuen moeten opzetten, is het niet rendabel. Het bedrijfsleven en de overheid kunnen helpen om de juiste mensen te vinden voor de opleidingen. De gemeente kan hier best een bescheiden leiderschapsfunctie hebben volgens de respondenten. Door partijen bij elkaar te brengen en de onderlinge afhankelijkheid bloot te leggen kan de gemeente een cruciale maar toch bescheiden rol hebben in de regionale samenwerkingen.

Het voorbeeld van de Human Capital Agenda laat ook zien dat de rol van Zwolle essentieel is. In vergelijking met andere arbeidsmarktregio's is Zwolle de echte centrumgemeente, mede doordat het aantal inwoners van Zwolle vele malen groter is dan de gemeenten die daarna komen. Dit heeft tot gevolg dat men naar Zwolle kijkt wanneer er iets moet gebeuren, Zwolle is de kartrekker, zoals ook te zien in het proces van de Human Capital Agenda. Bovendien neemt Zwolle die rol graag op zich en toont de gemeente leiderschap, omdat leiderschap mogelijkheden geeft om enige sturing te geven in de lichte netwerksamenwerking en omdat leiderschap de gemeente mogelijkheden geeft om voor haar belangrijke zaken n beweging te brengen. Hoewel iedereen gelijkwaardig is in de samenwerking, heeft Zwolle meer mogelijkheden, financieel en qua mankracht, om de samenwerking vorm te geven. Dit maakt dat Zwolle enigszins als vanzelf in de leidende rol terechtkomt.

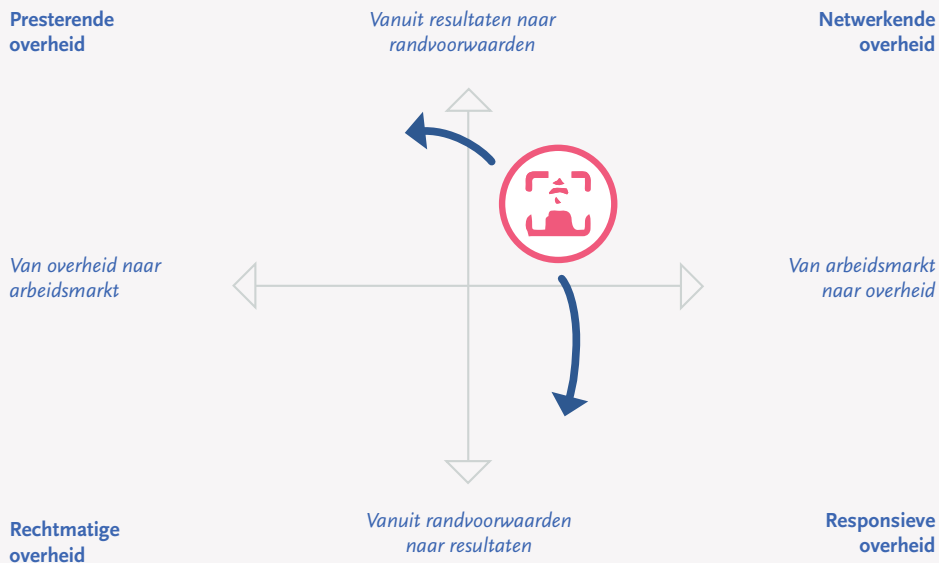
De tafel rondom de Human Capital Agenda is zorgvuldig vormgegeven. Er is bewust gekozen om iedereen te betrekken. Hierin lag het initiatief wel bij de gemeente Zwolle, maar al snel werd ervoor gekozen om een kwartiermaker en een aanjager in te huren om het proces te begeleiden. Zij zijn van onschatbare waarde geweest. Zij waren in staat om alle actoren te zien en zich gehoord te laten voelen; en zij zijn met een aanjaagteam en een supportteam aan de slag gegaan onder toezicht van de werkgroep Tafel van de Regio Zwolle. Op bestuurlijk niveau is te zien dat steeds meer gemeenten zich actief aansluiten. De Zwolse wethouders waren altijd al betrokken en dit gold ook voor sommige andere gemeenten, maar deze groep wordt steeds groter. Zodat ook het gemeentelijk draagvlak toeneemt en meer wethouders zich inzetten voor de Human Capital Agenda. Het onderwijs en het bedrijfsleven zijn ook betrokken en weten elkaar makkelijk te vinden.



Indruk van het regionaal netwerken

De overheid neemt het initiatief in de samenwerking, soms ook samen met ondernemers. Dit is onder meer te zien in bovengenoemd voorbeeld. De gemeente Zwolle en enkele andere gemeenten nemen het initiatief in het opstellen van de Human Capital Agenda, mede door het aanstellen van de twee experts van buitenaf. De gemeenten brengen de partijen bij elkaar en zorgen dat iedereen rond dezelfde tafel zit. Dit kan gebeuren door een lokale overheid, maar ook indirect door de landelijke overheid, wanneer zij via regelgeving ervoor zorgt dat partijen genoodzaakt zijn om met elkaar te werken. Er is wel sprake van gelijkwaardigheid in de samenwerking; dit komt met name voort uit het besef dat om de complexe problemen op de arbeidsmarkt aan te pakken alle partijen nodig zijn. Iedereen moet zijn bijdrage leveren om samen te kunnen werken aan een goed functionerende arbeidsmarkt.

De lichte netwerkstructuur maakt het wel lastig om afspraken te maken en partijen aan te spreken op beloftes die ze hebben gedaan maar niet nakomen. Daarom is er in de regionale samenwerking niet alleen sprake van een netwerkende overheid, maar ook van een responsieve. Er zijn vrijwel geen bindende afspraken en structuren. Daardoor is de regio Zwolle, hoewel een netwerkende overheid, in het kwadrant te plaatsen richting de responsieve overheid. De roep om meer structuren en verantwoording zou kunnen worden geduid als een verlangen om meer in de linkerkant van het kwadrant te zitten, waar er meer aandacht is voor prestatie metingen en rechtmatigheid.



Deel C

Conclusies, lessen en
handelingsopties

5

Lessen uit werkende
samenwerkingen

5.1 Conclusies

De regioportretten laten een variëteit aan samenwerkingspraktijken zien. De veelkleurigheid bevestigt de idee dat er *geen vast recept* bestaat voor regionale samenwerking. *Variëteit is de constante*. Echter, variëteit aan vorm is *geen product van toeval*. Althans, niet in de samenwerkingen die werken. Vorm en inhoud van werkende samenwerkingen vloeien voort uit de eisen die de context ter plekke stelt, het moment waarop de samenwerking ontstaat, het leiderschap bij betrokken personen en regionale verschillen in voorgeschiedenis.

Het rapport 'Maak Verschil' (Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016) trok hieruit al de conclusie dat *maatwerk het uitgangspunt* moet zijn, ook in het handelen van de Rijksoverheid jegens regionale samenwerkingsverbanden. Het mengsel van context, momentum, betrokken personen en voorgeschiedenis vraagt steeds weer dat er een nieuwe, op dat moment passende vorm en inhoud wordt gecreëerd. Dat betekent dat elke regio kan leren van wat er in andere regio's voor aanpak is gekozen: soms liggen de lessen op het niveau van het concrete instrument dat elders is ontwikkeld, vaker gaat het om lessen over hoe je komt tot maatwerk dat bij de specifieke opgave van de specifieke regio past.

Elk regioportret kan zodoende op zichzelf al dienen ter *inspiratie en lering*. Maar tegelijkertijd zien we ook dat er rode draden zijn te trekken, zowel in termen van obstakels die samenwerking bemoeilijken als in termen van begaanbare paden. In dit hoofdstuk brengen we de patronen in werkende samenwerkingen in beeld, waarbij we ingaan op de vraag hoe werkende samenwerkingen ontstaan, hoe ze (blijven) werken en hoe ze vitaal blijven. Zo bieden we *bouwstenen* voor wethouders en raadsleden die zelf willen investeren in regionale samenwerking.

De eerste vorm van samenwerking die we hebben onderzocht richt zich op regionale arbeidsmarktvaartstukken met een sterke focus op *de wil 'de werkloosheid aan te pakken'*. Deze samenwerking is deels opgelegd door het Ministerie van SZW, die arbeidsmarktregio's heeft afgekondigd en daarvoor ook een sterk wettelijk kader heeft aangelegd. Hoewel de vorm behoorlijk vrij is gelaten (een teken dat maatwerk als organiserend principe ook bij SZW erkend wordt) is er bij veel regio's een neiging om

vooral de onderkant van de arbeidsmarkt aandacht te geven. De kaartenbak van de gemeenten en het UWV is een belangrijke bouwsteen voor de opgave.

De tweede vorm van samenwerking in dit onderzoek richt zich op regionale ontwikkelingsvraagstukken en probeert juist *nieuwe kansen voor ondernemerschap en economische profilering* centraal te stellen. Hierin speelt de Rijksoverheid een zeer beperkte rol. Het initiatief komt eerder uit de regio zelf en regelmatig ook van buiten de overheid (onderwijs, onderzoek en ondernemers). Hier staat niet 'het probleem van de werkloosheid', maar 'de kansen vanuit kracht' centraal. En vanuit deze eigen formulering van het vraagstuk, wordt ook vaak gekozen voor een andere vorm.

Dit onderzoek portretteert beide vormen van samenwerking. We hebben naar arbeidsmarktregio's en naar regionale economische samenwerkingen gekeken. Onze observatie is dat deze twee van origine *vaak niet met elkaar verbonden* zijn, ook al hebben ze allebei betrekking op economie en arbeidsmarkt. Dat lijkt vreemder dan het is. Ze gaan over hetzelfde, maar de origine ligt ver uit elkaar. In arbeidsmarktregio's is er een publiek primaat en een duidelijk in beleid en normstelling vervat probleem ('de kaartenbak'). Er is duidelijke wetgeving en er is een institutionele relatie met het Ministerie van SZW en het UWV. Bij economische samenwerking is die institutionele relatie met andere overheden er niet op voorhand, is er geen helder wettelijk raamwerk en ligt er ook geen afgebakende publieke opdracht. Vaak is er dan sprake van een privaat primaat, dat zijn eigen couleur locale kent. Meestal is gevoelde noodzaak tot innovatie de aanleiding. Als hier al een relatie is met de Rijksoverheid, dan is deze meer ad hoc en via diverse departementen, zoals BZK, I&W, EZK en OCW. Dit alles is ook terug te zien in de betrokkenheid vanuit gemeenten. Bij arbeidsmarktregio's participeren vaak wethouders sociale zaken en bij economische regio's wethouders economische zaken. Dat betekent dat er op voorhand weinig wederzijdse versterking is ingebouwd.

Recent zien we wel veel *meer hybride aanpakken*, waarbij de aandacht in de samenwerking met de tijd verschuift van de (onderkant van de) arbeidsmarkt naar de noodzaak om te innoveren en attractief te zijn voor personeel (aan de bovenkant van de arbeidsmarkt) en de balans tussen publiek en privaat meer schommelt. Andersom zien we dat een aantal van de meest innovatieve regio's inmiddels ook meer expliciet investeert in de verbinding met de onderkant van de arbeidsmarkt. Deels ook om het

lokale en regionale draagvlak voor de inspanningen gericht op de bovenkant van de markt te versterken. Zo ontstaat op sommige plaatsen dus wel degelijk een hybride aanpak. De beide werelden zijn en blijven sterk verschillend, maar we zien ze in concrete praktijken wel naar elkaar toe groeien, ondanks de institutionele en wettelijke problemen die dat nog steeds oproept.

In deze tekst zullen we het onderscheid tussen deze typen samenwerkingen waar nodig benoemen. Waar het niet wordt benoemd, is de gepresenteerde bevinding van toepassing op elk van de mogelijke vormen.

5.2 Waarom regionale samenwerking werkt

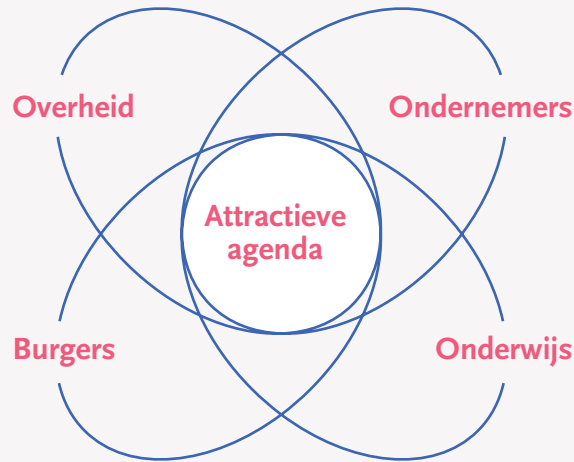
De kunst van de attractieve agenda

De eerste en meest belangrijke rode draad is dat een van de meest drijvende krachten achter regionale samenwerking een *attractieve agenda* is. Regionale samenwerking gaat om *inhoud die deugt voor alle samenwerkingspartijen*, niet om het ‘bestaan’ of het ‘hebben’ van structuren en afspraken. In de attractieve agenda ligt prioriteit 1, 2 en 3 bij een werkende samenwerking. Op een attractieve agenda staan onderwerpen die betrokkenen raken, die ze voelen en die ze als écht ervaren. Als een dergelijk besef er is, gaat het niet als vanzelf altijd goed. Maar zonder dat besef gaat het wel altijd fout. Zonder een voor alle partijen op enige wijze attractieve agenda ontstaat géén werkende samenwerking.

Een *attractieve agenda verbindt eigen belangen van betrokkenen* (zie figuur 5.1). Het is dan ook geen stabiel iets dat voor altijd hetzelfde blijft: als de waarden en belangen van betrokkenen veranderen – of als betrokkenen veranderen – evolueert een attractieve agenda mee. Attractiviteit kan slijten en groeien. Bijvoorbeeld als partijen gaandeweg ontdekken dat er meer in de agenda zit dan ze dachten. Of andersom, als ze merken dat de agenda minder aansluit dan ze hoopten. Attractiviteit is ‘in the eye of the beholder’. Het gaat maar ten dele om objectieve attractiviteit. Partijen moeten er brood in zien, het gevoel hebben dat ze er iets aan hebben, of de agenda zelfs nodig hebben.

Dat klinkt subjectief en vaag, maar toch is attractiviteit heel concreet te bepalen: attractief is een agenda die zo aansprekend en overtuigend is, dat eenieder die het

leest deze direct verbindt met de eigen drijfveren. *Attractiviteit wekt urgentie voor actie op.* Attractief is een agenda die er bij de lezer toe leidt dat hij andere acties gaat ondernemen zodat de agenda tot uitvoer komt. Wereldvrede is voor alle betrokkenen wenselijk, maar zet niet aan tot actie. Partijen kunnen weinig doen om de wereldvrede te bewerkstelligen. Een attractieve agenda moet daarom concrete mogelijkheden voor uitvoerbare actie leveren. Anders valt de agenda stil in goede intenties of verlangens.



Figuur 5.1 Een attractieve agenda verbindt de eigen belangen van betrokkenen.

Wat attractief is varieert tussen personen en tussen publiek, privaat en particulier. Ieder bedient verschillende achterbannen, die anders rekenen en belonen. En ook 'smaak' verschilt. Daarom plaatsen we de attractieve agenda in figuur 5.1 in het deel waar de voorkeuren en belangen van betrokkenen elkaar overlappen. In de bepaling van attractiviteit maakt elke betrokkene een eigen afweging over de verbinding tussen het *gedeelde belang* op de agenda (werklozen aan het werk; innovatieve industrie binnenhalen; hoogwaardige arbeidskrachten aantrekken in de regio) en een *bevrediging van het eigenbelang* (ondernemer X krijgt gewenst nieuw personeel, maakt meer winst, of ziet bedreigingen effectief getackeld; school Y krijgt gewenste nieuwe opleidingen of meer studenten binnen door in te spelen op nieuwe trends; gemeente Z krijgt door

regionale innovaties een nieuw bedrijf of meer inwoners). Een attractieve agenda pakt voor de benodigde betrokkenen op die afweging positief uit. Ze komen samen in actie, omdat ze er individueel winst in zien. Naarmate die winst dichterbij de kernwaarden en centrale belangen van een betrokkene liggen zal de betrokkenheid groter zijn. Veel belang op een voor een betrokkene onbelangrijke waarde, leidt tot zwakke of vrijblijvende betrokkenheid. Een relatief klein belang op een cruciale waarde kan daarentegen al tot veel actie leiden.

Een meest attractieve agenda zet alle drie de O's (overheid, onderwijs, ondernemers) en burgers die willen bijdragen aan tot actie die de regio robuust en vitaal maakt. Zodra de samenwerking te eenzijdig door gemeenten wordt gedomineerd ontstaan vaak problemen met de attractiviteit.

Arbeidsmarktregio's: operationeel behoorlijk attractief, strategisch mager

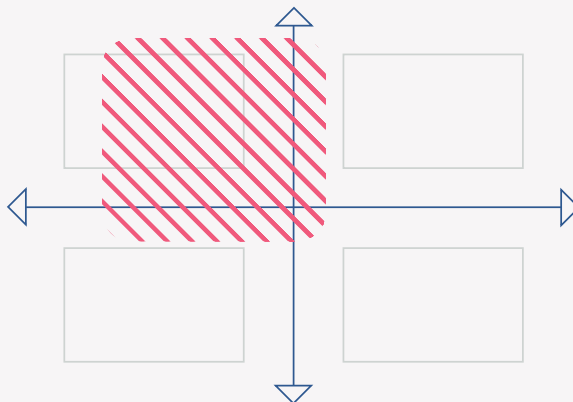
Het komen tot attractieve agenda's vereist *blijvende aandacht*. Zonder blijvende aandacht raken regionale agenda's verouderd en leeg. Dat gevaar zien we terug bij de arbeidsmarktregio's. Er wordt operationeel samengewerkt aan gedeelde doelen, maar de strategische vraag wat een gezonde arbeidsmarkt op termijn is, en wat daarvoor te doen, krijgt minder aandacht. Attractiviteit is dan vooral een kortetermijnprestatie, zonder achterliggend doel of bedoeling. Het is de vraag of dat voldoende is voor het realiseren van een goed werkende arbeidsmarkt, wat immers niet alleen een vraag is van 'matching' vandaag, maar ook van een diepere agenda rond het menselijk kapitaal, regionaal DNA en de toekomst van het ecosysteem van ondernemerschap.

Partijen kijken voor dat tweede, meer strategische deel van de agenda vooral naar elkaar. Waar er in de operatie goed wordt samengewerkt en resultaten worden bereikt, loopt het op strategisch niveau minder vanzelfsprekend. Het is ook niet zo duidelijk 'van wie' dat deel van de agenda eigenlijk is en wie erin voorop zou moeten lopen. De verklaring hiervoor ligt deels in de oorsprong van de arbeidsmarktregio. De agenda van arbeidsmarktregio's is wettelijk opgelegd en is met de thematiek, van de toeleiding naar werk van mensen die dat op eigen kracht niet kunnen, vooral taak- en probleemgedreven. In dat opzicht is de agenda ook écht op de korte termijn gericht en bedoeld voor de matching van mensen die *nu* in een uitkering verkeren (of niet-uitkeringsgerechtigd zijn) en die er zo snel mogelijk uit willen, moeten of kunnen. Betrokkenen hebben die uitdaging opgepakt en zich zo ingericht dat ze er ook op berekend zijn. Dat maakt dat ze zich *als taakorganisaties hebben georganiseerd en ook zo*

gedragen. Ze doen wat is gevraagd en ze besteden minder aandacht aan de vraag of de vraag nog wel deugt.

We zien dat terug in de onderzochte arbeidsmarktregio's. Het aan het werk krijgen van werkzoekenden is voor wethouders een urgent thema, waarvoor ze door de gemeenteraad ter verantwoording worden geroepen. Die urgentie vertaalt zich naar professionals, die goed doen wat hen is opgedragen. *Arbeidsmarktregio's presteren goed als taakorganisatie*. Ze leveren de gevraagde 'targets'. Maar op de vraag of ze met de meest urgente vragen van economie bezig zijn komt geen overtuigend positief antwoord. De vraag hoe het regionale DNA op de arbeidsmarkt ook op de langere termijn matcht met het regionale ecosysteem van ondernemerschap is weinig in beeld. Matching vindt plaats op het niveau van individuele werkzoekenden en vacatures. Matching heeft veel minder betrekking op een bestendige relatie tussen regionaal human capital en het ecosysteem van ondernemerschap.

Strikt genomen is die meer strategische component ook niet waar de arbeidsmarktregio's om draaien. Professionals in de door ons onderzochte samenwerkingsverbanden werken vanuit een drive om elke werkzoekende en schoolverlater aan werk te helpen. Om deze taken efficiënt uit te voeren, is de agenda van arbeidsmarktregio's concreet in projecten en deelgebieden afgebakend, met tellingen van de plaatsingen om de voortgang te bewaken. Hiertoe investeren de samenwerkingsverbanden vooral in de regionale eenduidigheid in de werkgeversdienstverlening en in de harmonisatie van de instrumenten die worden ingezet. In dat opzicht fungeren samenwerkende arbeidsmarktregio's zoals bedoeld in het institutionele design. De samenwerkingsverbanden zijn vooral gebouwd op een agenda en aanpak volgens de waarden en principes van *de presterende overheid*, linksboven in het kwadrantenmodel. Met de wettelijke basis (linksonder) als belangrijkste ankerpunt (zie figuur 5.2). Werkgevers en onderwijsinstellingen komen hier in beeld, maar als onderdeel van het eigen werkproces. Verbeteringen en innovaties richten zich op het beter presteren als taakorganisatie, volgens de principes van de presterende overheid.



Figuur 5.2 Arbeidsmarktregio's werken vanuit de principes van de presterende overheid, met wetgeving als belangrijkste ankerpunt, en leggen van daaruit verbinding met de buitenwereld.

Arbeidsmarktregio's richten zich in belangrijke mate op het realiseren van de meetbaar geformuleerde productienormen in geharmoniseerde en efficiënt ingerichte werkprocessen. Daarbij is de gedachte dat gemeenten, door het beter inrichten van ketens, resultaten voor hun beroepsbevolking kunnen realiseren. In de wereld van de arbeidsmarktregio's hebben partijen in de regionale samenwerking hun handen zo vol aan het realiseren van hun operationele agenda, dat het opstellen van een meer strategische attractieve agenda er niet van komt. Ze zijn operationeel behoorlijk effectief, maar strategisch mager. En daar waar de strategische agenda wel meer vorm krijgt, valt het vaak niet mee om deze uitgevoerd te krijgen omdat de operationele capaciteit er moeilijk bij georganiseerd kan worden.

Economische regio's: strategisch rijk, worstelend met operationele kracht

We zien een *stevige ontwikkeling in economic boards, valley's en capitals*, die vrijwel altijd de vorm van regionale samenwerking hebben. Die samenwerking kan voortvloeien uit ambities van overheden (de *Economic Board Utrecht*, de *Economic Board Zuid-Holland*, een initiatief van de provincie, en de *Economic Board Amsterdam*, geïnitieerd door de gemeente). Het is echter ook mogelijk dat het initiatief meer komt uit de wereld van onderwijs en onderzoek (*Dairy Valley*) of uit het bedrijfsleven (*Seed Valley*) in dit rapport, maar ook *Brainport Eindhoven* en de *NXP-campus* in Nijmegen zijn hiervan bekende voorbeelden. Soms ook hebben deze samenwerkingen meer vaders en

moeders (zoals *Cleantech* in dit rapport, maar ook *Foodvalley*) waar diverse partijen het gevoel hebben dat ze belangrijk zijn geweest in de ontwikkeling van het merk als zodanig en de samenwerking.

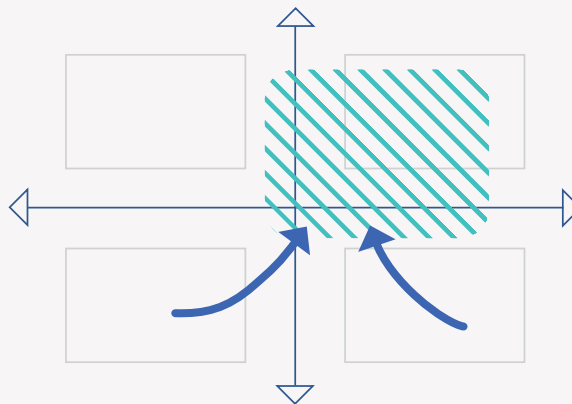
Op de agenda staat vaak het *versterken van specifieke economische sectoren* en het bevorderen van het economische klimaat of ecosysteem. Opvallend vaak blijkt de agrarische sector hierin een voortrekkersrol te vervullen. Mogelijk dat dit nog een opbrengst is van de inzet van het toenmalige Ministerie van LNV dat zich decennialang heeft ingezet voor de verbinding van ondernemers, overheid en kennisinstellingen. De strategie van dat ministerie was ook lange tijd om het netwerk tussen deze werelden vitaal te houden. In de regio Utrecht zien we hoe niet de economische thema's, maar juist de maatschappelijke thema's van de groene, gezonde en slimme stad de attractieve agenda vormen.

Economische regionale samenwerkingsverbanden concentreren zich vooral rond een *kansgedreven innovatieagenda*. Bestuurders zijn weliswaar vaak niet de bedenkers van de samenwerking, maar ze voelen zich doorgaans goed thuis in de netwerken die rond deze agenda ontstaan. Het zijn agenda's van *'the willing'*, vaak dankzij voorlopers met goede ideeën, waar ook concrete winst te boeken valt. Seed Valley is daarvan een mooi voorbeeld. Omdat ondernemers urgentie voelden zijn ze gaan investeren en zoeken ze een concrete gedeelde opbrengst. De agenda wordt daarmee als vanzelf concreet en opbrengstgericht.

Daarnaast zien we voorbeelden van 'boards' die meer vanuit de overheid tot stand komen (zoals de Economic Board Amsterdam). Overheden willen bijvoorbeeld de regionale economie versterken en 'een triple helix tot stand brengen'. Ze maken daarvoor middelen vrij, brengen een board samen en organiseren een stafbureau dat bijeenkomsten organiseert en een agenda opstelt. Vaak wordt hier ook subsidie voor beschikbaar gemaakt, in ieder geval om de eerste fase op gang te brengen, met de intentie dat het geheel daarna zichzelf voortstuwt.

Figuur 5.3 laat de verschillen in aanpak zien. Uiteindelijk proberen alle onderzochte economische regionale samenwerkingen te werken volgens de principes van *de netwerkende overheid*. Tegelijkertijd is er een verschil tussen regio's die primair vanuit de samenleving zelf ontstaan of vanuit de overheid gedreven tot stand komen. Soms

zijn dergelijke samenwerkingen vooral gedreven vanuit de samenleving, soms draaien ze sterk op de inspanningen van publieke partijen. Dat heeft niet te maken met de oorsprong van de samenwerking. Het genoemde voorbeeld van Amsterdam is een voorbeeld van een sterk vanuit de gemeente ingezette samenwerking, die inmiddels sterk draait op maatschappelijke inzet.

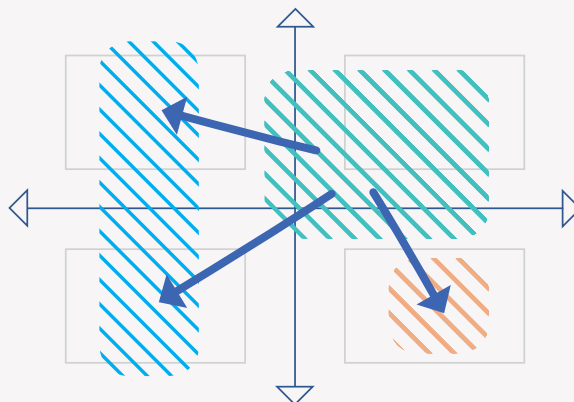


Figuur 5.3 Economische regio's komen vanuit twee richtingen tot stand.

Economische samenwerkingen zijn en blijven altijd onderwerp van *sturing en controle vanuit gemeenteraden*. We zien dat in de cases vaak terug in de vorm van kritische vragen van raadsleden, die zich vaak óók afvragen of ze nog in positie zijn bij regionale samenwerkingsverbanden. Niet zelden leidt dat tot irritatie of ongemak. Die vragen zijn terecht. *Samenwerkingsverbanden zijn altijd politiek*: er vindt verdeling van middelen en mogelijkheden plaats en er wordt van publieke bevoegdheden gebruikgemaakt. Dat zijn klassieke thema's voor democratische sturing, kaderstelling en controle, en dus van de gemeenteraad en het college.

Tegelijkertijd geldt voor deze vragen dat de *bestaande procedures niet goed passen*. Een gemeenteraadslid kan en mag zich altijd met regionale samenwerking bemoeien: dat moet zelfs. De kunst is om daarvoor processen te ontwerpen die passen bij wat er in de samenwerking gebeurt. Een voorbeeld is de vraag wat een samenwerking oplevert. Dat is een volstrekt legitieme vraag voor een raadslid om te stellen. Maar de kunst is dan om opbrengsten te definiëren die ook passen bij de aard van de

samenwerking, waarbij een bedrijf dat zich vestigt in een buurgemeente ook voor de eigen gemeente meerwaarde kan hebben. Of waarbij opbrengsten niet direct te vertalen zijn in 'aantallen vacatures', maar wel in 'meer perspectief voor jongeren op de langere termijn'. En waarbij de bestaande commissiestructuren niet altijd zullen werken en het soms nodig is om de verantwoordelijke wethouder op een andere manier te bevragen. Daarom is onderstaande figuur 5.4 voor gemeenten in regionale samenwerkingsverbanden cruciaal. In een regionale samenwerking zijn de traditionele sturende, controlerende en volksvertegenwoordigende rollen van de gemeenteraad niet weg. Raadsleden en wethouders moeten met elkaar in gesprek over een invulling van de rol die goed past bij wat ze in de samenwerkingsverbanden willen doen. Werkende samenwerkingen staan niet los van de gemeenteraad, maar zijn er juist op passende wijze mee verbonden. Ook hier geldt dat maatwerk nodig is, beginnend bij de vraag 'hoe willen wij ons als gemeenteraad verhouden tot het samenwerkingsverband?' En welke inrichtingsvormen passen daar goed bij?

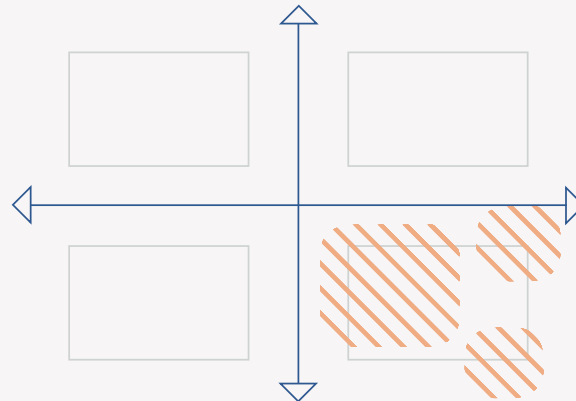


Figuur 5.4 Regionale samenwerking vereist het opnieuw verbinden van traditionele waarden van overheidssturing.

Omgaan met hybriden: waar komt het vandaan en waar gaat het heen?

Economische samenwerking kan goed vanuit privaat initiatief ontstaan of vanuit onderwijs en onderzoek. De overheid hoeft regionale samenwerking helemaal niet per se zelf tot stand te brengen. Seed Valley is daarvan een goed voorbeeld. Hier zijn de bedrijven de drijvende kracht achter de agenda. Zeker in de beginjaren was er amper

overheidsbetrokkenheid. Toen was het eerder een voorbeeld van maatschappelijke zelforganisatie, zie figuur 5.4: van maatschappelijke partijen die met elkaar samenwerken en samen tot een attractieve agenda komen, die voor hen werkt, en waar anderen eventueel in mee mogen doen. Uiteindelijk komen daar overheidspartijen bij, maar die sluiten aan bij wat er al was, als volgende partij bij een al bestaande attractieve agenda van maatschappelijke partijen.



Figuur 5.5 Economische samenwerking vanuit de samenleving zelf.

In Dairy Valley zien we een vergelijkbaar patroon. Hier komt het initiatief vanuit de onderwijsinstellingen. Die zijn aan de slag gegaan en pas daarna is de overheid betrokken geraakt. Het initiatief heeft overheden geholpen om vanuit een eigen rol later in de ontwikkeling alsnog een - heel wezenlijke! - bijdrage te leveren. Zo zijn samenwerkingen ontstaan waarin overheid, markt en onderwijs goed samenwerken in een hybride samenwerkingsverband waarin ook de gemeenten een rol spelen en via de samenwerking gemeentelijke beleidsdoelen gerealiseerd worden.

Tegelijkertijd is het bij dergelijke hybride vormen wel belangrijk om steeds goed te kijken naar de herkomst van de samenwerking. Om de hybride vorm goed te begrijpen is het nodig om de ontwikkelingsgeschiedenis te kennen. Waar is het begonnen? Wat was de drijvende kracht achter de samenwerking? Zo wordt over de regio Noord-Holland Noord gemeld dat de gemeenten daar veel moeite hadden om met elkaar samen te werken. Er was vanuit de overheden weinig energie voor

een gedeelde agenda. Maar ondanks de afwezige rol van overheden werd Seed Valley een groot succes, als internationaal appellerend merk. Daardoor was veel hoogwaardig personeel nodig en dat zorgde voor een andere dynamiek in de regionale samenwerking. Zo werden de gemeenten langzaam meer ‘willing’ om mee te werken aan de samenwerking, vanuit het besef dat de economische regio veel voor de lokale gemeenschappen te bieden had. Tot voorheen zagen gemeenten de zaadindustrie vooral als stoffige bedrijven met milieuoverlast, maar langzaam ontdekten ook de publieke partijen de kansen van een eigen hightech industrie met gouden kansen in de eigen regio. *Zo was privaat initiatief een hulpmiddel voor gemeentelijke samenwerking.*

Inmiddels doen gemeenten in Seed Valley actief mee om jongeren via de groenschool onderdeel te maken van de economische groei van Seed Valley. Wie achteraf kijkt ziet een samenwerking waarin alle partijen participeren en via een gemeenschappelijke attractieve agenda eigen doelen realiseren. Tegelijkertijd laat de analyse zien dat de samenwerking *niet vanuit de gemeenten* kwam, gemeenten elkaar zelfs tegenwerkten, en pas later actieve partners werden. Dat is geen beoordeling van de gemeentelijke inzet in dit specifieke voorbeeld. Het gaat erom de dynamiek van regionale samenwerking te begrijpen. Om positie en strategie te bepalen, is oog voor de geschiedenis vereist.

In de arbeidsmarktregio Rijnmond is de *beweging vanuit de andere kant* zichtbaar. Bestuurders verlaten de afgebakende opvattingen over het realiseren van arbeidsparticipatie en zijn actief op zoek naar andersoortige projecten. Ze zoeken naar een regionale strategie, met bredere betrokkenheid, onder andere door samen te werken met woningbouwcoöperaties, sportorganisaties, onderwijsinstellingen en ondernemers. Hier probeert men dus buiten de kaders te denken en te werken, maar vanuit een samenwerking die in eerste instantie vooral vanuit de publieke partijen kwam.

Het is dus mogelijk dat een taakorganisatie zich doorontwikkelt tot een breder samenwerkingsverband. Die eerste stappen zien we in het werkplein Hart van West-Brabant. Daar is de agenda afgebakend om eerst de basisprocessen op orde te krijgen. Nu de basis staat, verkennen partijen de ruimte om de relatie te leggen met economische ambities van de gemeenten die een Economic Board West-Brabant hebben opgericht. We zien dus de beweging van een relatief smal en operationeel georiënteerde taakorganisatie naar een brede samenwerking die strategisch naar

economische ontwikkeling in de regio kijkt. Randvoorwaardelijk hierbij is wel dat *de basis op orde* is.

Een attractieve agenda is grenzenwerk

In elk van deze voorbeelden zien we hoe een attractieve agenda ontstaat *op de grenzen van publiek en privaat*. Regionale economische samenwerking vereist uiteindelijk inbreng van alle soorten partijen. Tegelijkertijd laten de voorbeelden zien dat dat vaak niet meteen vanaf het begin zo is. Samenwerkingen komen meestal ergens in een deel van het netwerk tot stand, ontwikkelen zich dan verder, en op enig moment haken anderen ook aan.

In de voorbeelden zien we ook duidelijk dat een attractieve agenda zich vooral bevindt op het *snijvlak van operationeel en strategisch*. Langetermijnambities en ‘stippen op de horizon’ alleen zijn niet voldoende, er moeten ook voldoende kortetermijnopbrengsten te realiseren zijn. Succesvolle samenwerkingen ontstaan op het snijvlak van operationeel en strategisch. In Seed Valley gaat het ‘gewoon’ om een verdienmodel voor vandaag, maar daar komen veel meer structurele en langetermijnontwikkelingen en investeringen uit voort, die de concrete agenda van individuele bedrijven ver overstijgen. Gemeenten zien dat ook in en doen mee, omdat ook zij een beloftevolle combinatie zien van kortetermijnopbrengsten en strategische positionering van ‘hun’ regio en gemeenschap.

Voor arbeidsmarktregio’s geldt hierbij dat het belangrijk is om te blijven focussen op de *kerntaken*. Werken op de grensvlakken betekent niet dat de basis verloren raakt. Meer dan bij de economische agenda’s gaat het hier ook ‘gewoon’ om het realiseren van kortetermijndoelstellingen: mensen aan het werk en vacatures vervuld. Dat is belangrijk voor de betrokkenen, maar geeft bestuurders ook vertrouwen en ruimte om zich in meer strategische samenwerking te verdiepen. Operationeel resultaat is en blijft voor de arbeidsmarktregio’s de eerste vereiste. Van daaruit is het mogelijk om de agenda met strategische thema’s te verrijken, die uiteindelijk voor de populatie tot veel duurzamere resultaten leiden.

Hetzelfde geldt voor de economische regio’s. Hier ligt op de loer dat betrokkenen zich verliezen in het steeds verder ‘strategiseren’. De verleiding ligt op de loer om de agenda steeds verder te verrijken en uiteindelijk met een lege agenda achter te blijven. Een eigen identiteit en focus zijn nodig als basis voor de agenda. Vervolgens kan

deze verder worden verrijkt, zonder dat onderweg de agenda vervaagt of verdampt. Ook dit zien we terug in de succesvolle voorbeelden die we hebben benoemd: een strategische agenda vereist ook concrete opbrengsten op de korte termijn. En via die kortetermijnopbrengsten kunnen ook nieuwe partijen zich aan de agenda binden en tot weer nieuwe strategische thema's komen.

Ik en wij

Betrokkenen doen in regionale samenwerkingen mee om zaken voor elkaar te krijgen die ze alleen niet zouden kunnen realiseren. Het zijn dus doelgerichte activiteiten, waarvoor deelnemers oprechte betrokkenheid opbrengen. Tegelijkertijd hebben ze nog steeds een andere context waarin concrete opbrengsten worden verwacht. Ze hebben als het ware een dubbel thuis: er is de gedeelde context van de samenwerking en er is de originele thuisbasis van waaruit partijen in de samenwerking meedoen.

Deelnemers zijn niet primair loyaal aan de agenda en resultaten van regionale samenwerking. Ze hebben een andere thuisbasis die voor hen vóór gaat. Om goed te kunnen werken in een regionale samenwerking moeten partijen *primair loyaal zijn aan de eigen organisatie*. Voor sommigen is dit een spannend strategisch spel waar twee stappen vooruit vaak weer een stap terug inhoudt. Voor anderen is dit een griezelig domein waar ze het gevoel hebben verscheurd te raken tussen de eigen achterban en het grotere collectieve belang en waar ze maar liever wegblijven. Weer anderen geloven helemaal niet in het grotere belang en doen mee aan de samenwerking omdat het moet of hoort, maar zonder toewijding en ambitie.

In vrijwel elke onderzochte regio speelt deze *inherente spanning* dat iedereen voldoende moet 'scoren' in het licht van de eigen opgave en doelstellingen en dat ze tegelijkertijd regionaal moeten samenwerken. Dit is het meest direct zichtbaar bij politici en bestuurders, want tijdens de eerstvolgende verkiezingen gaat het vooral over het bedrijf dat in de *eigen* gemeente is gekomen en de daling van het *eigen* bestand van werkzoekenden. Dat geldt net zo hard voor de regionale kantoren van het UWV. Minder zichtbaar maar net zo belangrijk zijn de *eigen* resultaten voor de onderwijssector en vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers.

In deze spanning zien we sommige regio's waar het gezamenlijk bijdragen aan events al direct een gevoelig item is, omdat alle *overheden zichzelf willen presenteren*. Daar zit

prestatiedrang in het ene huis het functioneren van het andere huis duidelijk in de weg. In andere regio's wordt dat makkelijker geaccepteerd, maar hechten de overheden heel sterk aan het vasthouden van de 'couleur locale' in de wijze van dienstverlening aan bedrijven.

Partijen ontwikkelen verschillende routines om met deze spanning om te gaan. Een regio als Rijnmond heeft bijvoorbeeld de afspraak gemaakt dat de werkgeversdienstverlening op regionaal vlak zich richt op de grote bedrijven, terwijl deze dienstverlening voor de kleinere bedrijven door de gemeenten zelf wordt verricht. Andere samenwerkingsverbanden zoals Aan de slag in Zeeland verbinden met huisstijlen en maken zo elke keer weer expliciet zichtbaar welke gemeenten er achter het samenwerkingsverband schuilgaan. In weer andere regio's probeert het samenwerkingsverband zoveel mogelijk afzijdig te blijven van de onderlinge naijver en richt het zich vooral op de 'veilige thema's', zoals onderlinge kennisuitwisseling rond persoonlijk vakmanschap. Wat als een veilig thema wordt gezien, kan overigens sterk verschillen. In een regio als Haaglanden wordt het werken aan een gedeelde toolbox gezien als een veilig thema, terwijl dat in andere regio's nog duidelijk een brug te ver is.

Wat we uit de regio's leren is dat de wisselwerking tussen *ik* en *wij* begint bij *het besef dat je het alleen niet redt, maar dat je ook jezelf niet moet verliezen*. Als partijen een van beide huizen overboord gooien en alleen nog redeneren vanuit de samenwerking of het eigen doel, dan is de samenwerking wankel. Wat nodig is, is verbinding tussen beide huizen, met hun eigen doelen, tempi, voorkeuren en waarden. Het gaat dus om wezenlijke urgentie voor samenwerking, maar ook om goed zicht op de eigen rol in de samenwerking. Uiteindelijk zijn gemeentebestuurders in hun gemeenschap gekozen en dat kunnen ze in regionale samenwerking nooit vergeten. Net zoals bedrijven uiteindelijk lokale wortels hebben en onderwijsinstellingen ook een thuisbasis en eigen doelen en belangen hebben. In goede samenwerkingsverbanden hebben partijen vanuit een gevoelde urgente gedeelde agenda oog voor de eigenheid van alle betrokkenen. Ze gunnen elkaar successen en ze voelen verschillen in timing en ritme aan.

Tussen strategie en uitvoering

Veel regio's worstelen met de *verbinding tussen beleid en uitvoering*. De uitvoering is sterk gericht op de weerbarstige, operationele opgave om vacatures te vervullen en

mensen te plaatsen. Het beleid probeert zich te richten op het tactische en strategische niveau: wat is er nodig om dit te vergemakkelijken en welke maatregelen zijn nodig om tot een betere match te komen tussen vraag en aanbod.

Er gaapt in veel regio's een *kloof* tussen de wereld van de (operationele) uitvoering en de wereld van de beleidsdialoog. Dat leidt ertoe dat de implementatie van nieuw beleid vaak lastig en moeizaam verloopt. Enerzijds is de uitvoering voor de uitvoerders vaak al ingewikkeld en veeleisend genoeg. Anderzijds wordt bij nieuw beleid niet zelden de complexiteit van de uitvoering onderschat of over het hoofd gezien. Daarnaast is de *operationele complexiteit* van de arbeidsmarktregio's zodanig dat het uitvoeren van nieuw beleid sowieso lastig is.

De kloof tussen strategie en uitvoering is voor de economische regio's een andere. De rol van publieke partijen is in een aantal regio's niet heel sterk. Dat maakt de doorwerking naar publieke zijde sowieso al moeilijk. In de meeste regio's is er een vrij sterke focus op het concreet aan de slag gaan met *concrete initiatieven en projecten*. Dat leidt enerzijds wel tot zichtbaar, concreet resultaat. Maar het roept tegelijkertijd de vraag op of de relatie dan andersom wel goed functioneert, zo heeft bijvoorbeeld de Economic Board Utrecht succesvolle pilots en eenmalige projecten, maar wordt de vraag gesteld of dit wel doorwerkt naar een meer bestendige beweging voor de langere termijn.

Het is boeiend om te zien dat arbeidsmarktregio's operationeel vaak wel leveren, vaak ook mogelijk door de *beschikbare middelen*, terwijl economische regio's met een op zich rijkere agenda toch moeite hebben om effectief te leveren. Dat komt mede omdat ze zeer klein zijn qua omvang, vaak minder dan 1/1000^e van de toeleverende gemeenten, terwijl diezelfde gemeentebesturen en raden juist naar deze kleine organisaties kijken als uitvoerders. In Cleantech lijken ze een werkbare uitweg te zoeken door een ladder van uitvoering te hanteren: 80% van de regio-ambities wordt door de partijen in de regio uitgevoerd met de Cleantechboard als supporter (supported by Cleantech). 10 tot 15% wordt uitgevoerd door partijen maar met financiële hulp van Cleantech (sponsored by Cleantech) en 5% is zo cruciaal dat de Board hierop eigenaarschap uitspreekt (owned by Cleantech). Dit is een cruciale strategie omdat het bij regionale samenwerking niet primair gaat om de vehikels, hoe graag gemeenteraden hier ook naar kijken, maar om het vermogen van alle partijen,

inclusief de eigen gemeente, om regionaal samen op te trekken, elkaar te versterken en *samen het verschil te maken*, zoals in sommige voortrekkersregio's goed lijkt te lukken.

5.3 Samenwerken is organiseren

De regio als tussenruimte

Regionale samenwerking kan niet worden geconcentreerd in een nieuwe organisatie. Veeleer is het *een lappendeken van overlappende netwerken en verbanden*. Binnen dit bonte palet zijn vrijwel alle ontwikkelde vehikels *aan verandering onderhevig*. We hebben dat in de casus Cleantech laten zien: een zoektocht tussen publiek en privaat heeft in relatief korte tijd al tot verschillende discussies en vormen geleid. Interessant is dat hier, maar ook in bijvoorbeeld West-Brabant en Zwolle, bewust voor een meer complexe en 'fuzzy' structuur wordt gekozen. Dit lijkt een belangrijk thema voor de nabije toekomst omdat hier natuurlijk enige spanning is met de bureaucratische reflex om alles in structuren en taken te willen gieten.

Vaak zijn regionale netwerken en verbanden ook nog eens *gelaagd*. Arbeidsmarktregio's kennen bijvoorbeeld subregio's, die werken met lokale werkgeversservicepunten en hebben soms een bestuurlijk gremium dat breder is dan de arbeidsmarktregio. Vaak ook overstijgen economische regio's de klassieke WGR-grenzen van gemeentelijke samenwerking en acteren ze zo ook op (supra)nationale niveaus, bijvoorbeeld qua arbeidsmarkt of samenwerking met universiteiten.

Opvallend veel gemeenten gaan hier *soepel mee om*. Ze beschouwen die complexiteit en dynamiek als een gegeven. Soms hechten ze er zelfs aan. Dat andere thema's op andere borden worden besproken, wordt minstens zo vaak niet als wel geproblematiseerd.

Geleidelijk gegroeide constellaties

De wijze waarop de regionale samenwerking wordt georganiseerd, laat grote verschillen zien. Veel samenwerkingsarrangementen – zeker rond een issue als arbeidsmarkt – zijn *stukje bij beetje gegroeid* en zijn als het ware 'patchwork'. Een zekere mate van 'padafhankelijkheid' speelt daarbij een rol: het is vaak niet zo gemakkelijk om flink te wieden

in bestaande structuren. En daarnaast heeft die complexiteit ook haar voordelen. Soms lukt het niet om het onderwijs goed aan de gewenste tafel te krijgen, terwijl het onderwijs wel al goed aan tafel zit aan een andere tafel. Dan is het in stand houden van twee tafels per saldo slimmer. Bestuurlijke drukte is wat dat betreft geen goede term, althans niet de negatieve duiding die we daar vaak aan geven. Het gaat om effectiviteit: hoge dichtheid aan deels overlappende netwerken kan een heel goede basis bieden om met een variëteit aan uitdagingen om te gaan.

Wat ook bijdraagt aan dit patchwork is het feit dat *samenwerkingsarrangementen* *incrementeel evolueren*. Zo zagen we in Aan de slag in Zeeland dat een nieuw element aan de samenwerking wordt toegevoegd zodra er een externe noodzaak of voldoende draagvlak is. En in het hart van West-Brabant ontwikkelde de informele samenwerking door tot een gezamenlijk Werkplein. In een groot aantal regio's was de samenwerking (rond hetzelfde thema) georganiseerd op veel verschillende niveaus, op het bestuurlijke niveau, tussen managers, tussen beleidsmakers, tussen leidinggevendenden vanuit de uitvoering en tussen uitvoerders zelf. Die gelaagdheid lijkt een zekere *drukke* te veroorzaken. Opvallend is dat de betrokkenen zelf relatief weinig klagen over de bestuurlijke drukte die hieruit voortvloeit. Men zoekt pragmatisch naar slimme manieren om complexe structuren toch enigszins soepel te laten functioneren.

Snoeien in de wirwar aan structuren wordt als veel ingewikkelder gezien en de gelaagdheid kan de samenwerking juist ook soepel en robuust maken. Natuurlijk werken problemen op het ene niveau door op het andere, maar tegelijkertijd kan de samenwerking juist ook voortgang vinden als deze niet afhankelijk is van één of enkele niveaus. Pas als er echt vertrouwen wordt ervaren en het gevoel gedeeld wordt dat de basis in orde is, kan de lastige stap naar vermindering van bestuurlijke drukte en complexiteit gezet worden.

De infrastructuur voor samenwerking

In veel regio's wordt de samenwerking in de praktijk belemmerd door hele *basale zaken* zoals een mismatch tussen systemen en werkwijzen. Deze zijn zonder uitzondering vormgegeven vanuit een *organisatielogica*, waarbij gestreefd wordt naar harmonisatie met de andere organisatieonderdelen en -taken. Maar zelden worden ze vormgegeven vanuit een *netwerklogica*. Juist daarom is het in de praktijk een uiterst taaie klus om op het niveau van bijvoorbeeld informatie-infrastructuren en organisatiekwijzen

naar elkaar toe te groeien. Dergelijke incongruenties maken samenwerking in de praktijk frustrerend en tijdrovend. Soms leiden ze tot dubbel werk. Soms maken ze allerlei kunstgrepen noodzakelijk. In slechts enkele gevallen ontstaat de ruimte en het onderlinge vertrouwen om te gaan werken aan systeemsynchronisatie.

In sommige regio's geven betrokkenen hoog op van het feit dat de samenwerkende partijen *onder hetzelfde dak* werken. Het is echter niet gezegd dat dit ook daadwerkelijk een indicator is van betere samenwerking. Het is niet zo dat het een conditie is om te komen tot goede samenwerking. Wel kan het gezien worden als een onderstreping van het feit dat de deelnemende gemeenten hun mensen 'af durven te staan' en een zekere afstand durven te accepteren tussen het samenwerkingsverband en de eigen organisatie. En in de praktijk maakt het bepaalde zaken makkelijker.

Discussies over schaal en schaalverschillen

Wanneer het gaat om regionale samenwerking, kijken gemeenten regelmatig en met een zekere jaloezie naar grote gemeenten of juist naar kleine gemeenten. In Zeeland werd verlangend gekeken naar Rotterdam, waar het gewoon duidelijk is wie de trekker is en je niet in de *competentiestrijd* tussen vier even grote gemeenten belandt. En in Friesland missen de ambtenaren van Leeuwarden het echt wel dat er maar één grotere gemeente is, in plaats van meerdere zoals in West-Brabant of Zeeland. Maar maakt het formaat van gemeenten uit? Wordt de samenwerking hier gemakkelijker door?

Bij de arbeidsmarktregio's zijn centrumgemeenten aangewezen. In vrijwel alle door ons bezochte arbeidsmarktregio's proberen de centrumgemeenten een trekkende rol te spelen en stellen zij hun beleidskracht beschikbaar aan de samenwerking met de omliggende gemeenten. In een aantal regio's waaronder Rijnmond en Zwolle wordt dat geaccepteerd en *dankbaar benut*, zeker als de centrumgemeente investeert in een dienende houding gericht op het gezamenlijk belang.

Maar in andere regio's roept datzelfde gedrag juist *weerstand en achterdocht* op. Daarbij spelen oude sentimenten vaak een belangrijke rol, zoals in Haaglanden. Ook in de voorbeelden waarin de centrumgemeente het *vertrouwen* weet te winnen en draagvlak krijgt voor een meer actieve rol, blijft haar positie kwetsbaar. Soms kan door een kleinigheid het oude sentiment dat de grote gemeente de boel naar zich toetrekt en de kleintjes opzij zet opspelen. In regio's zonder een duidelijke centrumgemeente, zoals

West-Brabant en Zeeland, is de samenwerking vanzelf wat meer gelijkwaardig. Maar is er niet één partij die het voortouw neemt, dan kan de samenwerking snel omslaan in competentiestrijd of onderlinge concurrentie.

Het formaat van een regionale samenwerking is dus niet per definitie een succes- of faalfactor. Regionale samenwerking groeit niet door omvang, maar door *goede relaties*. Wederkerigheid en vertrouwen zijn daarin belangrijker dan inwoneraantal en fte. Vanuit een gevoel van 'onze' arbeidsmarktregio of 'onze' valley gaan gemeenten zich inzetten en brengen ze hun vermogen in. Schaal en onderlinge verschillen in schaal kunnen dat gedeeld eigenaarschap in de weg staan en een blokkerend 'issue' in de samenwerking worden. Maar we zien net zo goed dat vergelijkbare regio's de schaalverschillen juist weten te benutten om krachtig te werken aan de gedeelde partijen. Schaal, omvang en verschillen daarin doen er dus toe, maar alleen als context waarin samenwerkingspartners elkaar moeten zien te vinden. Binnen elke verdeling van schaal en verschil is goede samenwerking mogelijk en we zien geen indicaties dat bepaalde combinaties geen kans maken. Tegelijkertijd zien we wel dat in regio's de specifieke kenmerken van de schaal meer of minder geproblematiseerd worden en daarmee impact hebben op de samenwerkingskracht.

De rol van de politiek

De rol van de politiek is in veel arbeidsmarktregio's tamelijk ambivalent. Over het algemeen scoren zaken als arbeidsmarktbeleid *laag op de politieke agenda*. Zeker als het gaat om de ingewikkelde onderkant van de arbeidsmarkt is de aandacht in het publieke debat beperkt. Het toeleiden naar werk van mensen die dat op eigen kracht niet kunnen staat niet dagelijks in de gemeentelijke spotlight. Maar op het moment dat er sprake is van tegenvallende prestaties bij het aan het werk krijgen van werkzoekenden krijgt het thema wel direct politieke urgentie. Succesratio in de arbeidsmarkttoeleiding is voor raadsleden een goed te controleren doelstelling. Er zijn vaak concrete normen gesteld en er komen periodiek tellingen beschikbaar van hoe het ermee gaat. Als de resultaten tegenvallen, lopen de uitgaven op en wordt de wethouder ter verantwoording geroepen. Deze onvoorspelbaarheid maakt dat betrokkenen toch steeds *'de schaduw van de politiek'* ervaren. Een deelnemende bestuurder kan zomaar in de politieke problemen komen als de kaartenbak lastig leegkomt. Helemaal als dat bij de burens veel sneller lijkt te gaan, terwijl de bijdrage toch ongeveer gelijk is. In de lokale politiek is er op momenten weinig begrip voor het feit dat regionale samenwerking geven en nemen

betekent. En zonder dat dit nu regelmatig in lokale raadzalen wordt gezegd, is het een impliciete boodschap waar de regionale samenwerking zich van bewust is en naar handelt.

Rol bedrijfsleven en onderwijs

Samenwerking als 3O of Triple Helix zijn *gevleugelde termen*. Het is pas 'goed' als elk van de drie partijen een plaats aan tafel heeft. Daar is niet veel op af te dingen, maar in de praktijk zien we enorme verschillen tussen de rol van overheid, ondernemers en onderwijs. Voorbij de abstractie en de goede bedoelingen schuurt het vaak in de praktijk van de daadwerkelijke samenwerking. Achter de vertegenwoordigers van werkgevers zit een gigantische hoeveelheid en variëteit aan bedrijven en het is lastig om die verschillende perspectieven, wensen, voorkeuren en belangen als één stem in een samenwerking aan tafel te brengen. Voor overheden is dat vaak lastig te begrijpen. Gemeenten zoeken een stem die namens de ondernemers spreekt en raken soms gefrustreerd als een in de samenwerking afgesproken lijn door de achterliggende bedrijven helemaal niet gedeeld blijkt. Zo is het voorbij het applaus voor de 'triple helix' toch ingewikkeld om tot werkelijke samenwerking met bedrijven te komen.

Ook voor het *onderwijsveld* is het moeilijk om positie te vinden in triple helix-samenwerkingen. Het onderwijsveld is druk met zichzelf en met de eigen beleidsdrukte waarin het verkeert. Een uitzondering vormt Dairy Valley, waar het onderwijs juist aan de wieg van de samenwerking stond. Onderwijsinstellingen kunnen veel, maar zijn tegelijkertijd sterk ingebed in de mogelijkheden die ze hebben. Ze kunnen niet zomaar opleidingen op maat ontwikkelen en die aanbieden; ze hebben te maken met normen voor certificering, met regels over invulling van het curriculum en de financiering is eveneens strak georganiseerd. Dat maakt de bewegingsruimte van de op het eerste gezicht toch zeer autonome onderwijsinstellingen beperkt. Dat zorgt in een samenwerking nog wel eens voor onbegrip; waarom regelen ze dat niet gewoon?

Zo is er dus veel te winnen in de relatie met ondernemers en onderwijs en is de triple helix ook voorbij het applaus een cruciale werkvorm. Maar hun betrokkenheid is niet eenvoudig en aanwezigheid alleen is niet voldoende. Onderwijsinstellingen zullen de randen van het systeem en de mogelijkheden die er zijn moeten opzoeken om tot iets te komen dat de samenwerking vooruit helpt. Ondernemers zullen een manier moeten vinden om de balans tussen praktisch 'aan tafel zitten' en het organiseren

en meenemen van de achterban van bedrijven te organiseren. Het is niet voor niets dat de succesvolle economische samenwerkingen vaak zijn ontstaan rondom een beperkt aantal krachtige ondernemingen, die een evidente relatie hadden met één of enkele lokaal geborgde onderwijsinstellingen. Dan kunnen de lijnen kort zijn en kan de samenwerking groeien en gaandeweg worden uitgebouwd. Maar die uitgangssituatie is er niet overal. Dan is het nodig om organisatievormen te vinden die deze inherente kwesties adresseren.

Een punt dat steeds in de cases terugkomt als cruciaal is de *taal* en dan vooral het verschil daarin tussen de verschillende deelnemers in een samenwerking. Dat is opvallend, omdat er in een samenwerkingsverband maar weinig expliciet stilgestaan wordt bij de taal die men hanteert. Maar daar is wel degelijk veel voor te zeggen. Wat voor overheden een aantrekkelijke agenda is, is voor private partijen vaak een vage verzameling van weinig urgente issues. En waar het voor onderwijsinstellingen belangrijk is om veel aandacht te besteden aan didactiek en curriculum is dat voor ondernemers en misschien ook wel voor overheden professionele ballast die niet nodig is voor een ‘concrete aanpak van een werkelijk probleem’. De publieke agenda is vaak te weinig concreet. Dat leidt ertoe dat het contact met private partijen vooral in de operationele sfeer plaatsvindt, maar veel minder op het strategische of tactische niveau. ‘Gewoon aan de slag’ is iets dat in veel samenwerkingen de heersende gedachte is, maar gewoon blijkt voor de betrokken partijen vaak iets heel anders te zijn.

Beleidsinstrumenten voor samenwerking

Samenwerking komt soms wel, maar vaak ook *niet vrijwillig* tot stand. Samenwerking komt vanuit de partijen zelf, maar de inzet door het Rijk van beleidsinstrumenten kan daarbij helpen. De samenwerkende partners in de verschillende regio’s onderschrijven allemaal – zij het op verschillende wijze – het belang van de incentives die het Rijk biedt voor regionale samenwerking. De *banenafsprake* was bijvoorbeeld voor veel regio’s een incentive om samenwerking te organiseren of te intensiveren. De subsidie die daarbij hoorde, maakte het mogelijk om een aantal regionale activiteiten te organiseren die er anders niet geweest waren. Dat is geen dwang, maar zonder incentive was het niet gebeurd.

Toch zien we in de cases ook een duidelijke waarschuwing voor de inzet van beleidsinstrumenten zoals incentives. Het compliceert samenwerking enorm

als incentives die vanuit verschillende niveaus worden gegeven niet met elkaar corresponderen. Zo worden gemeenten afzonderlijk afgerekend op hun succes als het gaat om mensen aan het werk krijgen: dat betekent dat ze een prikkel hebben om vooral aan de eigen 'kaartenbak' te denken. Ook als ze het nut zien van regionale samenwerking, is het lastig om eraan mee te doen als de incentives op rijksniveau het zo snel mogelijk legen van de eigen kaartenbak stimuleren. Datzelfde zien we bij onderwijsinstellingen, die te maken hebben met sterke financiële prikkels voor de 'productie' van diploma's. Dat roept de vraag op wat voor hen de prikkel is om studenten weg te leiden van relatief goedkope (want massale) studierichtingen met een beperkt arbeidsperspectief, naar vaak nog nieuw te ontwikkelen, kleinschalige en daardoor dure en voor de onderwijsinstelling onzekere opleidingsrichtingen die aansluiten bij de vraag op de arbeidsmarkt. Maatschappelijk nut moet op enige wijze dan ook zichtbaar worden in de incentive-structuren, om samenwerking aan strategische arbeidsmarktdoelen voor de betrokkenen mogelijk te maken.

Daarom is het begrijpelijk dat in veel van de onderzochte regio's het verlangen leeft dat het Rijk nadenkt over nieuwe *slimme instrumenten* om regionale samenwerking een volgend zetje te geven. Niet door de wijze van samenwerking voor te schrijven, maar door met slimme prikkels het aantrekkelijk te maken om (meer) te gaan samenwerken. Als de prikkels inderdaad sturend zijn, dan kunnen andere prikkels ook erg helpen om in de richting van meer en vanzelfsprekende samenwerking te bewegen.

Hierboven is het woord incentives een aantal keer gevallen. Daarmee drukken we de in veel regio's waargenomen zorg uit dat de financiële lijnen uiteindelijk de strategische richting sterk bepalen. Als de financiële lijnen niet gericht staan op samenwerking, dan is het moeilijk om tot bestendige strategische samenwerking te komen. Intenties zijn goedkoop, maar zodra er werkelijk gewerkt gaat worden aan samenwerking is financiële dekking nodig. Een pleidooi voor andere incentives moet niet worden verward met een vraag om meer 'subsidie voor samenwerking'. Subsidies verhouden zich moeizaam tot samenwerking. Ze vergemakkelijken de samenwerking, zeker in de beginfase, zo zagen we in Dairy Valley, de Economic Board Utrecht en de impuls gelden voor de arbeidsmarktregio's. Ze maken het mogelijk om de afzonderlijke organisaties te overtuigen van het belang van een bijdrage aan het collectief en geven daarom het netwerk meer slagkracht. Tegelijkertijd is die slagkracht tijdelijk en het positieve effect van de subsidie dooft in veel gevallen meteen als de subsidie wordt

afgebouwd. Hierdoor zijn de samenwerkingen en activiteiten die bekostigd worden met subsidies meestal tijdelijk. Veel samenwerkingen lijken van de ene naar de andere tijdelijke subsidiepot te bewegen. Daarmee worden onderweg soms mooie resultaten geboekt, maar het leidt er ook toe dat samenwerkende partijen vooral in projecten en programma's aan de randen samenwerken en weinig in de kern. En het leidt er niet toe dat de primaire processen worden verlegd in de richting van wat de samenwerking vraagt: die blijven ingericht op de reguliere geldstromen, samenwerking krijgt vorm in programma's of projecten die draaien op incidentele of tijdelijke subsidies.

Naast tijdelijkheid komt subsidie met risico's van meer strategische aard. We spraken bij de start van dit hoofdstuk over het belang van de attractieve agenda. Dat was prioriteit 1, 2 en 3 voor een goed werkende samenwerking. Partijen doen mee omdat ze het willen, omdat ze urgentie voelen voor de agenda en er daarom aan willen werken. Subsidie kan het voor hen vervolgens mogelijk maken om die inspanning ook daadwerkelijk te leveren, of om het sneller, intensiever of beter te doen.

Maar het tegenovergestelde kan ook zomaar gebeuren. Aan een agenda worden subsidiemiddelen verbonden en dat wordt de basis van de attractie van de agenda: partijen voelen urgentie voor de subsidie, niet primair voor de opgave. De opgave vormt de context voor het binnenhalen van de subsidie, in plaats van dat de subsidie een vehikel vormt voor het werken aan de urgente opgave. Helaas zijn er ook hiervan talrijke regionale voorbeelden te noemen. Samenwerking is dan de methode om subsidie binnen te halen, in plaats van dat de subsidie een middel is om een urgent maatschappelijk doel te realiseren. Het pleidooi is daarmee niet om geen subsidie te verstrekken, maar om zorgvuldig te kijken naar de manier waarop subsidies kunnen bijdragen aan het realiseren van een concrete maatschappelijke agenda. Dat vereist veel professioneel vermogen aan de kant van de subsidieverstrekking, zowel in de bepaling van de inzet van het instrument, als in het handwerk van de inrichting ervan.

Zinvolle bijdragen hoeven lang niet altijd financieel te zijn. Niet elke bijdrage is in geld uit te drukken. Vaak gaan partijen daar ook pragmatisch mee om. Ze kijken wie in staat is iets te betalen of te organiseren, of wie welke ingangen en faciliteiten heeft. In goede samenwerkingen kijken partijen elkaar niet voortdurend in de portemonnee, maar hebben ze een gesprek over wie welke noodzakelijke inbreng het beste kan leveren. Zo is de financiële bijdrage van het UWV aan de regionale samenwerking in

veel arbeidsmarktregio's beperkt, maar ervaren partijen veel toegevoegde waarde van de kennis en kunde van het UWV. Ze benutten de bijdrage die het UWV 'in natura' biedt, bijvoorbeeld in de vorm van gedetailleerde arbeidsmarktanalyses en inzichten in toeleiding. Ook hier geldt dat er geen algemene of generieke rolverdeling en inzet van partijen te benoemen is: wie wat inbrengt zou onderwerp moeten zijn van gesprek in de eigen regionale context. Zo ontstaat ook inzicht in de competenties, middelen of vaardigheden die in de regio écht ontbreken en die mogelijk elders gevonden moeten worden. Daar ligt mogelijk ook een nieuwe rol voor de Rijksoverheid. Die kan in regionale samenwerkingen een rol vervullen in het bijspringen in voor de regio specifieke tekorten. Dat impliceert dat de rol van het Rijk niet vaststaat, maar dat het Rijk de rol kiest die bij de regio past. In dat opzicht staat het Rijk dan niet boven de regio, maar maakt het Rijk er deel van uit.

5.4 Mensen maken samenwerking

Rol van personen

In alle regio's benadrukten onze respondenten het *belang van personen*. De regionale samenwerkingen zijn steeds terug te brengen op wethouders en gemeenteraadsleden die snappen dat vraagstukken de grenzen van hun eigen gemeente overstijgen en dat samenwerking vraagt om geven en nemen. Publiek leiderschap is altijd een factor van betekenis in samenwerking. Dat geldt evenzeer aan de private kant van de samenwerking. Daar gaat het om managers of bestuurders van bedrijven die snappen dat samenwerking niet altijd betekent dat je meteen efficiencywinst boekt, maar vaak eerst een extra investering doet. Datzelfde geldt voor de betrokkenheid van onderwijspartners. Ook zij doen vaak eerst vooral mee vanuit persoonlijk leiderschap van een bestuurder of opleidingsdirecteur, in plaats van vanuit institutionele motieven. Elke regio die we hebben onderzocht kent een paar koplopers en trekkers, mensen die in de groei van de samenwerking als persoon hun positie hebben benut om de samenwerking op gang te brengen. Leiderschap speelt een rol in de totstandkoming van de samenwerking, maar ook bij het in stand houden en verder ontwikkelen ervan. Steeds zien we daarin een belangrijke rol van lokale bestuurders, raadsleden en hun private counterparts die zich op belangrijke momenten sterk maken voor samenwerking. Het feit dat personen er zo toe doen maakt bestuurlijke samenwerking ook *kwetsbaar*. Aan de kant van de publieke partijen verandert het speelveld iedere

vier jaar ingrijpend. Het aantal wethouders dat voor langere tijd in het college van B en W zit en dezelfde portefeuille heeft, is beperkt. Verkiezingen noodzaken dat de regionale agenda en de steun daarvoor vaak weer van vooraf aan opgebouwd en bevestigd moeten worden. Maar ook wisselingen in ambtelijk opdrachtgeverschap kunnen de samenwerking onder druk zetten. Een opdrachtgever die vooral stuurt op de eigen organisatieagenda zet (soms onbewust en onbedoeld) de rem op mensen die participeren in het samenwerkingsverband. Niet voor niets zien we in een aantal bekende succesvolle samenwerkingen een belangrijke rol voor de burgemeester, als continue factor in een snel veranderend politiek landschap.

De rol van individuen heeft nog een tweede risico. Het maakt de regionale samenwerking kwetsbaar en broos *als het niet botert* tussen bestuurders. Als het goed gaat in de onderlinge relatie kan het ineens snel gaan, maar als het niet goed gaat kan het ook zomaar voor jaren afgelopen zijn. Ambitieuze bestuurders die zelf willen scoren kunnen gemakkelijk in conflict met elkaar raken. Een dergelijk conflict kan desastreuze gevolgen hebben voor de langere termijn van de samenwerking, zonder dat partijen veel mogelijkheden hebben om er iets aan te doen. Structuren kunnen enigszins dempen, maar ze nemen de vertraging of stilstand die door persoonlijke conflicten komt nooit helemaal weg: daarvoor is de individuele inzet van te groot belang voor het verloop van de samenwerking. Zelfs als ambtenaren ervoor kiezen om *onder de radar* de samenwerking zoveel mogelijk in het leven te houden, is er van veel voortgang geen sprake meer. Dat suggereert dat het logisch is om bij de ‘casting’ van nieuwe wethouders of bestuurders, ook van andere samenwerkingspartners, expliciet rekening te houden met de rol die hij of zij in de samenwerking gaat spelen. We zien al dat sommige bestuurders zich meer expliciet profileren als bestuurders met een goed oog voor regionale samenwerking, net zoals anderen dat juist bewust en expliciet veel minder ‘zijn’.

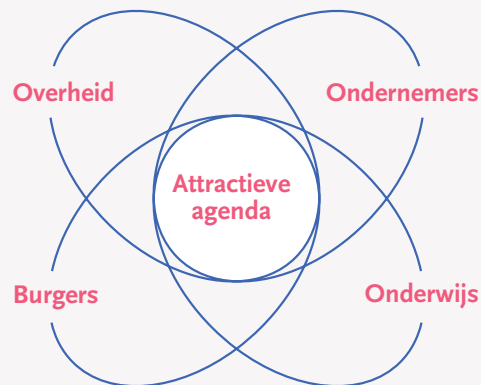
De reactie hierop is vaak dat *ambtenaren maximaal proberen te profiteren* van bestuurders en managers die oog hebben voor het belang van regionale samenwerking en dat ook actief steunen. De samenwerking kan in zo’n periode floreren en verdiepen. Tegelijkertijd is het dan zaak om dit te verankeren op een zodanige wijze dat de opgebouwde winst niet verdampt bij een wisseling van de wacht. We zien veel regionale samenwerkingen die snel tempo weten te maken in tijden dat het goed gaat, maar die net zo snel weer vertragen of inzakken zodra de wind uit een andere richting waait.

Aandacht voor verankering en het verbreden van de basis lijkt net zo belangrijk, of misschien nog wel belangrijker, dan het snel voortgang boeken als zich een gunstige periode aandient.

5.5 Werkende én lerende samenwerking

Wat leert het voorgaande nu over het werken aan werkende samenwerking? We trekken in dit concluderende hoofdstuk vier generieke lessen die allemaal in meer of minder mate het karakter van het realiseren van maatwerk hebben.

Ten eerste zien we dat samenwerking alleen écht werkt als er sprake is van een *attractieve agenda*. Attractief is een agenda die individuele belangen van betrokkenen gedeeld maakt. Samenwerking is geen liefdadigheid, maar welbegrepen eigenbelang. Daarom bevindt de écht attractieve agenda zich per definitie op het snijvlak van waarden en belangen van overheid, ondernemers, onderwijsinstellingen en burgers. Dat maakt dat de attractieve agenda altijd specifiek is voor een bepaald gebied en dat de agenda per definitie veranderlijk is. Partijen ontwikkelen zich, prioriteiten komen en gaan, en belangen schuiven. Een agenda geeft gedeelde richting aan de inspanningen van betrokkenen, maar beweegt ook mee met hoe partijen zich ontwikkelen.



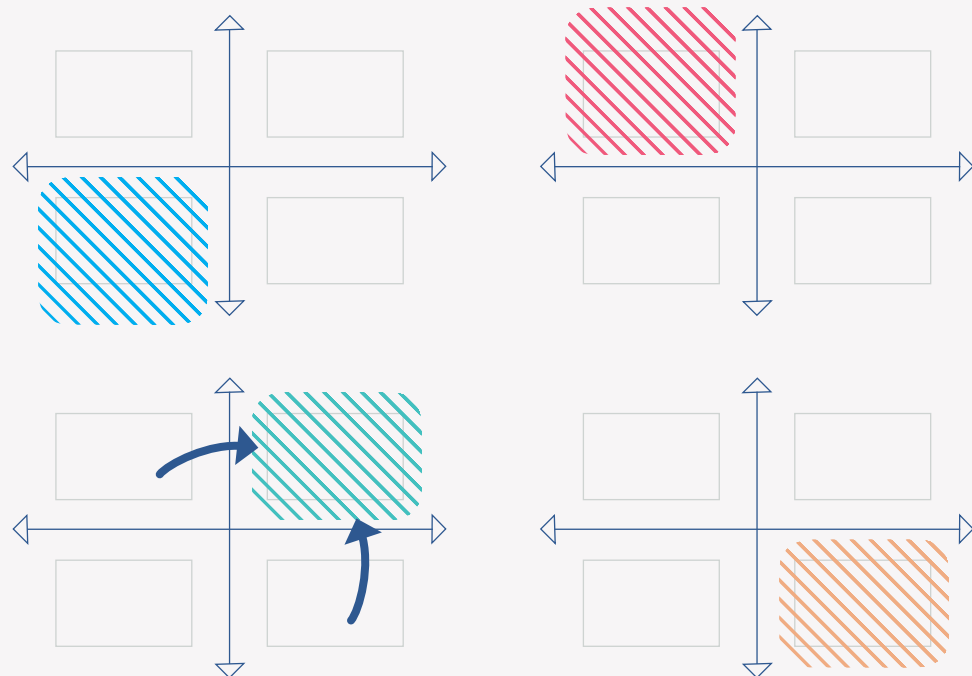
Figuur 5.6 Een attractieve agenda maakt individuele belangen gedeeld.

Iedereen kan in potentie een agenda maken. Maken duidt op het vinden van de onderwerpen die betrokkenen delen. Iemand neemt daartoe het voortouw. Soms een persoon, soms een groep, soms een bredere maatschappelijke beweging. Soms gebeurt het gewoon, soms ook is een lang proces van praten en onderhandelen nodig. Soms is er een concrete aanleiding, bijvoorbeeld de sluiting van een prominent bedrijf. Soms is het meer een gedeeld gevoel dat er iets nodig is. Wie het voortouw neemt is niet zo relevant. We zien voorbeelden van regio's waarin de bedrijven en onderwijsinstellingen samen een agenda opstellen, aan de slag gaan en lange tijd zonder overheidsinzet op weg zijn. In andere samenwerkingen komt de agenda meer voort vanuit overheidsinzet. Soms is de overheid een bemiddelende partij die een proces in gang zet om tot de attractieve agenda te komen. Bijvoorbeeld een burgemeester of wethouder die partijen bij elkaar brengt.

Pogingen om samenwerking in de periferie van de belangen van betrokkenen te organiseren zijn per definitie kwetsbaar. Natuurlijk vinden bedrijven of onderwijsinstellingen allerlei dingen best belangrijk. Niemand is tegen het aanbieden van stages aan aardige jongeren, of het zorgen voor 'social return' in het jaarverslag. Maar dat is zelden de basis voor een echt vitale samenwerking waarvoor partijen ook als het moeilijk wordt aan de slag gaan. Dat gebeurt alleen als de kernwaarden van de organisatie aan de orde zijn. Bijvoorbeeld als een ondernemer aanvoelt dat het voor de continuïteit van zijn onderneming nodig is, een onderwijsinstelling kansen ziet voor een nieuwe lijn van opleidingsmogelijkheden en werknemers of werkzoekenden inzien dat omscholing of opscholing voor hen écht nodig is om aan het werk te komen of te blijven. In de onderzochte regio's zien we de volgende vuistregel terug. Beter een kleine betrokkenheid rond een kernwaarde van de organisatie, dan grote betrokkenheid op een perifere bijzaak.

Hier ligt wel een duidelijke verbinding met overheidsmiddelen. Waar tijdelijke subsidies om inzet 'te kopen' niet tot duurzame samenwerking of een werkelijk attractieve agenda leiden, ligt dat voor de prikkels en reguliere geldstromen totaal anders. Daar kunnen gemeenten – en ook andere overheden, zoals het Rijk - juist heel veel attractiviteit 'veroorzaken'. Door andere incentives in te zetten en andere prestaties te honoreren kunnen de prioriteiten, waarden en belangen van betrokkenen veranderen. Als niet het diploma maar duurzame arbeidszekerheid het incentive wordt voor onderwijsinstellingen dan is een andere manier van opleiden

ineens 'hoofdzaak'. Als bedrijven inzien dat ze hun bedrijfsvoering niet kunnen continueren zonder opscholing van personeel, is het voor hen een werkelijke prioriteit. Of als toegevoegde sociale waarde voor de lokale gemeenschap een belangrijk onderdeel wordt van de gunning van aanbestedingen door gemeenten dan hebben bedrijven een argument om zich nadrukkelijker lokaal in te zetten. Attractiviteit moet dus vooral *gevonden* worden, maar het kan tot op zekere hoogte ook door gemeenten worden *gemaakt*.



Figuur 5.7 Regionale samenwerking heeft verschillende vormen.

De tweede les uit de portretten en de rapporten is dat regionale economische samenwerkingen *niet één te verkiezen vorm* kennen. Net zoals de attractieve agenda een product is van regionale afwegingen, is ook de inrichting van de samenwerking een gevolg van lokale factoren. We hebben samenwerkingen gezien waarin vooral als taakorganisatie door verschillende gemeenten wordt samengewerkt. Vooral in

de arbeidsmarktregio's is dat het geval. Daar leunt men sterk op de kernwaarden van de linkerkant van het schema met de perspectieven op overheidssturing. We zien echter ook dat sommige arbeidsmarktregio's van daaruit programmatisch juist sterk de gang naar het kwadrant rechtsboven maken, door met ondernemers en onderwijsinstellingen projecten te starten. In de economische samenwerkingen gericht op nieuwe groei zien we juist dat veel samenwerkingen primair volgens het kwadrant rechtsboven werken. Maar de weg daar naartoe verschilt enorm. Soms zijn het door de overheid geïnitieerde samenwerkingsverbanden, soms komen ze juist sterk vanuit de samenleving zelf. Soms ook was de gemeente tot voor kort nagenoeg afwezig en draaiden betrokkenen samen, zonder gemeentelijke inzet, de samenwerking.

Er is dus geen beste vorm. Tegelijkertijd doet de vorm er wel toe. We zien dat succesvolle samenwerkingen erin slagen om vanuit de opgave die ze hebben, en in aansluiting op de aard van het lokale of regionale netwerk dat er is, een goede vorm te vinden. Als de opgave is het aan het werk brengen van mensen vanuit een uitkering, vanuit een strak geformuleerde wettelijke taak, en met organisatiecapaciteit en dwingende doelstellingen, dan ligt nadruk op linksboven voor de hand. Van daaruit kan de weg naar buiten gevonden worden, maar het primaire aangrijpingspunt is dan linksboven.

Dezelfde 'fit' in de vorm en de opgave zien we bij Seed Valley. Dat is in essentie een maatschappelijke beweging, waartoe een aantal gemeentebestuurders zich na enige tijd dienstbaar is gaan verhouden. Zo zijn gemeenten langzaam vanuit een dienstbare rol onderdeel geworden van een netwerk dat zijn oorsprong in eigen maatschappelijke dynamiek heeft. Ze doen mee, soms ook niet overigens, en ze vormen geenszins het hart of de drijvende kracht van de samenleving. Dat past hier goed. Partijen zitten ook niet te wachten op een veel actievere rol van de gemeente, incidenten daargelaten. Het is voor deze regionale samenwerking, in deze fase, goed volgens de partijen. De vorm past bij wat er nodig is.

Ingewikkelder is dat bij de Economic Board Utrecht (EBU). Dat was een poging om een grote coalitie 'rechtsboven' tot stand te brengen, met alle partijen die ertoe doen in enige mate betrokken. Die coalitie was er nog niet, dus is men onder andere vanuit de gemeente hard aan het werk gegaan. Zo werden de publieke partijen hier de trekkers en duwers ineens. Dat heeft geleid tot een omvangrijke lijst van

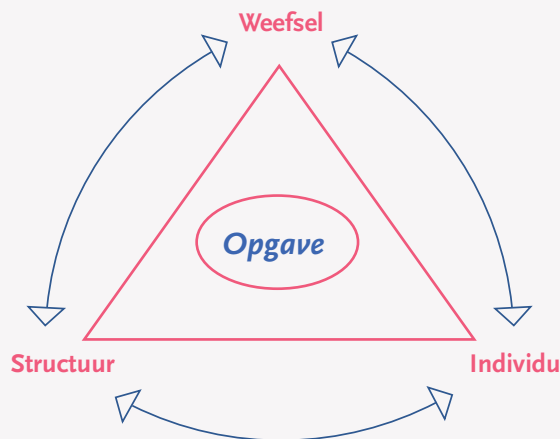
betrokkenen en een groot programma, maar een grotere beweging komt moeizaam tot stand. Het is er, maar het is niet het concentratiepunt van de gedeelde urgentie van betrokkenen. In de enorme variëteit van de regio is het blijkbaar nog niet gelukt om op de manier van rechtsboven tot een attractieve agenda te komen: met partijen die vanuit eigen beweging, vanuit gevoelde urgente doelen, tot inzet komen. Er is wel een agenda, maar nog niet attractief. Ondertussen gaat de dynamiek wel door. Interessant is dat zowel vanuit de gemeente Utrecht als vanuit bedrijven en onderwijsinstellingen nieuwe verbanden aan het ontstaan zijn. Bijvoorbeeld rond de urgente kwestie van bereikbaarheid, waar de overheden met maatschappelijke partijen grote urgentie delen. Dan kunnen overheden vanuit hun rol linksonder een rol spelen die voor bedrijven behulpzaam is en waaraan ze zich willen verbinden. Hetzelfde gebeurt bij een aantal grote Utrechtse bedrijven, die samenwerken aan een Human Capital Agenda en zoeken naar aansluiting van overheden bij de grote urgentie die zij daarvoor ervaren. Zo is EBU niet het einde van economische samenwerking op Utrechtse schaal, maar ontstaan er nieuwe mogelijkheden voor een attractieve agenda en economische samenwerking. De vraag is eerder of en hoe deze gecombineerd wordt met EBU.

De generieke les uit de portretten is daarom dat de aard van de samenwerking moet *passen* bij de specifieke opgave en bij het al aanwezige of mogelijk te mobiliseren netwerk. Dairy Valley is er omdat er een oud en warm netwerk bestond van ondernemers die de Zuivelschool gevolgd hadden, en een onderwijsinstelling die urgentie voelde voor een impuls in het onderwijs, onderzoek en valorisatie van de kennis over de zuivelsector. Die partijen vonden elkaar, begonnen rechtsonder, en daar zijn overheden bij aangesloten. Inmiddels is dat ontwikkeld tot een samenwerking die we ergens tussen 'rechtsboven' en 'rechtsonder' plaatsen. Waarbij er veel urgentie en energie vanuit de maatschappelijke partijen is en de overheden (niet allemaal) dat met grote betrokkenheid op een dienstbare wijze ondersteunen. Dairy Valley is een sterk maatschappelijk geworteld voorbeeld van een netwerkende overheid. Dat past blijkbaar in die regio, rondom die kwestie.

De kunst voor gemeenten is niet om alle partijen naar het door hen gewenste kwadrant te 'drijven', maar te analyseren wat een inzet en vorm is die past bij de regionale opgave en de aard van het bestaande of te vormen netwerk.

Zo komen we bij de derde les van het rapport, die ingaat op de hamvraag van regionale samenwerking: wat is nodig voor een goede samenwerking? Of anders gezegd, waar begint een goede samenwerking? In de portretten hebben we steeds bewust gevraagd naar het verhaal van de regionale samenwerking. Niet naar een status-update van hoe het nu in elkaar zit, maar naar het verhaal van hoe het zo is gekomen. Wie er begon, waar dat gebeurde, hoe dat ging, wie met wie contact had en hoe het toen verder ging. Zo ontstond zicht op interessante patronen in de bestanddelen van goed werkende regionale samenwerking en de totstandkoming ervan. Deze verhalen sluiten goed aan bij de drieslag aan elementen die we eerder al in de rapporten over samenwerking terugvonden: structuur, individuen en weefsel.

Onze observatie is dat elk van deze elementen van belang is. Samenwerkingen hebben zo hun eigen verhalen over waar het begon en hoe het verder ging. In goed werkende samenwerkingen is 'along the way' weefsel ontstaan, dat we eerder met een referentie naar Zijdeveld (2000) definieerden als 'gedeelde manieren van denken, doen en voelen'. Voor het bereiken van dat weefsel zijn verschillende routes mogelijk, zoals we in de verschillende regio's hebben gezien. Figuur 5.8 beeldt dat uit. We zullen een aantal waargenomen routes bespreken.



Figuur 5.8 Verschillende routes om rond een opgave tot weefsel te komen.

Soms was er al weefsel. Denk aan Dairy Valley, waar het verhaal begint met personen, met *individuen* – die vaststellen dat het weefsel dat zij kenden en waar zij bij de opbouw van hun bedrijven veel baat bij hebben gehad dreigt te verdwijnen. Ze gaan met elkaar aan de slag en in partnerschap ontstaat een gedeeld gevoel dat er dringend samenwerking in de zuivelsector nodig is. Samen ‘voelen’ ze dezelfde opgave en daar bouwen ze gaandeweg een *structuur* omheen. Wie nu kijkt ziet de structuur, het instituut ‘Dairy Valley’. Dat klopt ook, het *is* een structuur. Maar bovenal is het weefsel: Dairy Valley als gedeelde manier van denken, doen en voelen over de verdere ontwikkeling van de zuivelsector. Waar interessant genoeg de individuen die aan de basis ervan stonden inmiddels minder prominent zijn geworden. Ze doen er nog steeds toe, maar de samenwerking is verbreed en versterkt. En ook nieuwe individuen dienen zich aan, zoals een gedeputeerde van de provincie die zich als pleitbezorger van de samenwerking opstelt, dienstbaar aan de gedeelde opgave. Zo hebben individuen hier vanuit bestaand weefsel met elkaar de opgave ‘gevonden’; vervolgens heeft men daar een structuur bij ontwikkeld, die inmiddels de basis is voor nieuw – of vernieuwd – weefsel, waar ook weer nieuwe individuen bij aanhaken die ook weer voorop kunnen lopen. De kunst daarbij – en meteen ook het risico – is dat de structuur langzaam het weefsel gaat ‘vervangen’ en tot verlies van weefsel leidt. Zo zien we dat het weefsel in Friesland de structuur krijgt van subsidieprojecten. Deze structuur draagt bij aan de realisatie van diverse projecten, maar ook aan het risico dat de ‘vorige’ projecten zoals Dairy Campus en Dairy Chain moeite hebben ook op lange termijn bij te dragen aan de regionale economie, omdat de aandacht van het weefsel is verschoven naar de ‘nieuwe’ projecten.

In veel bestudeerde arbeidsmarktregio’s ging het vanuit hun context en opgave anders. Daar was er eerst en vooral een *structuur*, in belangrijke mate voorgeschreven vanuit de wet en vanuit ‘Den Haag’. En ook nog eens sterk ‘gepusht’ vanuit UWV. Gemeenten zijn daarmee aan de slag gegaan en hebben hun arbeidsmarktregio’s ingericht: letterlijk in de vorm van kantoren, werkprocessen, automatisering, protocollen en met een verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden en verantwoordingslijnen. Tegelijkertijd zien we ook dat in dat proces *individuen* boven komen drijven. Directeuren, programmaleiders, bestuurders, of combinaties van deze groepen, die er de schouders onder zetten en het gezicht van de samenwerking worden. Ze weten elkaar te vinden en ook als het formeel misschien niet per se moet maar wel handig is, contacten ze elkaar. Zo groeit er vanuit individuele inzet iets dat meer is dan de

structuur alleen: er komt een opgave in beeld, die meer gaat leven dan alleen het realiseren van de productietargets. En er ontstaan gedeelde manieren van denken, doen en voelen, er groeit *weefsel*. In sommige arbeidsmarktregio's melden zich nieuwe individuen, zoals lokale ondernemers en onderwijsinstellingen die nauwer samen willen werken aan de opgave die zij ook voelen. Dan ontstaat vanuit de opgave nieuw weefsel, met nieuwe individuen en met zonodig aanpassingen aan de structuur. Ook vanuit structuur kan dus heel goed weefsel ontstaan.

De aanwezigheid van weefsel is echter geen garantie voor succes, zo zien we bijvoorbeeld in de regio's Zeeland en Zwolle. De Zeeuwse gemeenten hebben heel krachtig en diepgeworteld *weefsel*. Het is alleen niet op regionale samenwerking gericht, althans niet op economische samenwerking. Het staat zelfs in de weg. Er is wel een zekere *structuur*, zij zijn immers 'gewoon' deel van een arbeidsmarktregio en die functioneert 'gewoon' goed. Het is in de praktijk alleen nog niet gelukt om tot een ambitieuze attractieve agenda te komen. Er zijn ook weinig *individuen* die zich als 'kampioen' van een gedeelde agenda opwerpen. Net zo zien we in Zwolle een weefsel waarin mensen elkaar goed weten te vinden en ruimte bieden voor samenwerken in informele netwerken. Uit angst de goede relaties in het weefsel te verliezen, worden echter geen stappen gezet naar meer intensieve samenwerking. In zowel Zeeland als Zwolle ontwikkelt de samenwerking zich, uit bescherming voor de lokale eigenheid en maatwerk, zeer incrementeel en met regelmatig een pas op de plaats. Het krachtige weefsel is dus geen garantie voor een attractieve agenda voor regionale samenwerking. Maar de werkelijke vraag is langs welke van de hoekpunten van de driehoek hier nieuw elan in te brengen is?

De Economic Board Utrecht kampt juist met het probleem van beperkt werkend weefsel. Hier is er wel een omvangrijke en ambitieuze agenda rondom de maatschappelijke opgaven van de groene, gezonde en slimme stad. Maar die lijkt niet aan te sluiten bij wat partijen als een echt urgente opgave zien: wel ambitieus, maar niet attractief. Er is wel *structuur*, met een programmabureau en middelen die benut kunnen worden. *Individuen* hebben zich in de beginfase als essentiële dragers van de samenwerking getoond. In de huidige fase toont de website een groot aantal gezichten van 'betrokkenen'. Maar de vraag is wie van hen zich als trekker van EBU opwerpt: er is geen werkelijk gezicht van de samenwerking. In een regio met weinig *weefsel* is het dus lastig een gedeelde manier van denken, doen en voelen te vinden. Interessant is

ook dat de andere bewegingen tot samenwerking in en rond Utrecht sterk gedreven zijn vanuit een gedeelde opgave. Daar vinden individuen elkaar wel en ontstaat ook weefsel: 'Utrecht slibt dicht' of 'Utrecht dreigt de 'war on talent' te verliezen'. Rondom die opgaven ontstaat snel nieuw weefsel, met individuen die zich inspinnen en die voorop willen gaan in het verder brengen van de samenwerking.

Ingewikkeld is de vraag wat te doen met sterk weefsel, sterke structuur en geëngageerde individuen die rondom 'verkeerde' uitdagingen zijn gegroepeerd. We hebben daar in de portretten geen directe voorbeelden van, maar met diverse transities in volle gang ligt dit dilemma op de loer. Sterk weefsel kan de werkelijke opgave in de weg staan, bijvoorbeeld als gevestigde bedrijven de opgave dwingend formuleren in termen die nieuwe verdienmodellen in de weg staan. In de Rotterdamse haven bijvoorbeeld is dat een doorlopende uitdaging: de energietransitie zet druk op het verdienmodel van bedrijven en de haven zelf. Ook bezorgt de transitie hoofdbrekens bij onderwijsinstellingen en gemeente. Ze willen denken vanuit de nieuwe context, maar ze realiseren zich dat de bestaande context er nog 'gewoon' is. Welk nieuw weefsel is dan nodig, hoe wordt vroegtijdig afstoten door het oude weefsel voorkomen en hoe komen hier de goede opgaven op de agenda?

De generieke les is en blijft dat gemeenten het *maatwerk* moeten zien te vinden dat lokaal in de eigen gemeente wordt toegestaan en dat regionaal deugt en werkt. Het recept is niet dat gemeenten een eetlepel structuur moeten mengen met een kopje weefsel en daaraan vervolgens nog een snuifje individu moeten toevoegen: het recept is dat gemeenten moeten analyseren wat de stand van het weefsel, de structuur en de individuen in hun regio is en hoe vanuit die samenstelling een attractieve agenda rond een urgente opgave te formuleren is. Soms begint dat vanuit bestaand weefsel en het mobiliseren van een aantal individuen om samen mee aan de slag te gaan. Als de opgave geformuleerd is kan men samen een structuur bouwen die realisatie en continuïteit mogelijk maakt. Elders blijkt eerst structuur nodig, zodat van daaruit iets van weefsel ontstaat. Dat zijn andere manieren van werken, die allebei kunnen, maar er wel anders uitzien. Onze conclusie is dat gemeenten zich moeten bekwamen in die analyse en in het ontwerp en de aanpak die daarbij horen: bewust de route kiezen die past bij hun opgave en omgeving en die dan goed doorlopen.

Wie weefsel wil, moet zich afvragen of structuur in dat geval helpt. Soms wel, soms niet, het is aan gemeenten om die analyse te maken. Structuren hebben als voordeel dat ze helderheid, houvast, richting en duidelijkheid bieden. Iedereen weet waar hij aan toe is. Als nadeel hebben structuren dat ze nooit een vervanging voor oprechte intenties kunnen zijn en dat ze in veel gevallen waar maatwerk nodig is, erg in de weg kunnen zitten. Allebei kan, de vraag voor gemeenten is wat er voor hen, in hun regio, in deze fase, nodig is. Het is voor gemeenten zaak om die vraag met regelmaat te blijven stellen. Weefsel kan vast komen te zitten, structuren kunnen sleets worden, individuen kunnen op enig moment de interactie in de weg staan. Vernieuwing hoort er ook bij. Succesvolle regio's zoals Brainport Eindhoven vernieuwen zich voortdurend. Deels omdat individuen komen en gaan, maar ook omdat het weefsel niet voor de eeuwigheid productief is. Gemeenten spelen een belangrijke rol in dat proces. Ze werken daarbij samen met anderen in een meer of minder actieve rol.

Zo komen we bij de vierde generieke les. De eerste drie benadrukken dat gemeenten bewust en gericht moeten kiezen wat vanuit hun context nodig is: bijvoorbeeld door aan te sluiten bij wat er in het netwerk al gebeurt, of juist door te werken vanuit de wetgeving en daarbij volgens het perspectief van de presterende overheid te zorgen voor efficiënte realisatie van vooraf gestelde doelen. Dat gaat dus om *bewust kiezen* en om scherp te zijn in die keuzes. Hier moeten gemeenten bewust scherpe accenten leggen, in plaats van bewust of onbewust van alles wat te doen. Vervolgens is de vierde les dat na die scherp te verbinding moet volgen. Nadruk op één perspectief gaat gepaard met verbinding met andere perspectieven. Een gemeente die succesvol meewerkt in een netwerk met private partijen moet óók netjes voldoen aan de regels van de rechtmatige overheid en moet recht doen aan het primaat van de politiek. Ook als dat eigenlijk niet past of in de weg zit. En andersom moet de gemeente die het liever zelf doet en zelf de verbinding met de arbeidsmarkt wil organiseren iets verzinnen om contact met de daarvoor benodigde ondernemers en onderwijsinstellingen te vinden. Net zoals een gemeente die inzet op samenwerking in een netwerk zich bijvoorbeeld moet afvragen hoe men omgaat met nieuwe bottom-up-initiatieven uit de samenleving, die het met veel inspanning door de gemeente opgebouwde netwerk links of rechts inhalen. Steeds gaat het er dus om na het bepalen van de nadruk op een bepaald kwadrant de *verbinding met andere kwadranten* te ontwerpen. Verantwoording, rechtmatigheid en politieke sturing verdwijnen niet met de keuze voor een netwerk, het is voortdurend zoeken naar vormen waarin dit op een goede manier kan gebeuren.

In de bestudeerde regio's is deze verbinding in volle gang. Deels gebeurt dat door uitzonderingen te maken en om bestaande vormen heen te werken. De gemeenteraad wordt daarin niet buitenspel gezet zoals sommigen beweren, maar helemaal helder en systematisch gebeurt het zelden. Deels omdat er weinig systeem in is aangebracht, deels omdat raadsleden hun handen al vol hebben aan de lokale going concern en niet goed weten wat ze allemaal kunnen ten aanzien van regionale samenwerking. Dat is precies de zorg die uit de hoek van staats- en bestuursrecht geuit wordt. Regionale samenwerkingen passen niet zomaar in de klassieke democratische controle en kaderstellende rol van gemeenteraden. Die spanning is tweezijdig. Enerzijds gaat er publiek gemeentegeld in om, er wordt ruimte verdeeld en er worden partijen bewust voorgetrokken op anderen in de regio – ook al wordt het natuurlijk nooit zo genoemd. Daarop is dus een zeker toezicht nodig, want er is verdeling aan de orde. Anderzijds leidt de klassieke besluitvorming in raden er ook toe dat regionale samenwerking bepaald wordt door de traagste en minst tot samenwerking bereid zijnde raad. En ook daarmee lijkt 'het algemeen belang' in de regio niet gediend. Het vraagstuk van politieke sturing en verantwoording verdient dus zeker aandacht, maar eerder in ontwerpende dan in waarschuwend zinnig. Er is meer behoefte aan een ontwerptafel (of tafels) dan aan een noodklok.

We zien in de bestudeerde cases en rapporten de noodzaak om op zoek te gaan naar nieuwe '*instrumenten*' (we spreken liever van *werkwijzen of aanpakken*) die de linker kwadranten serieus nemen maar ook begrijpen dat veel van de werkelijk benodigde resultaten geboekt worden in de rechter kwadranten. Als gemeenten samenwerken met maatschappelijke partijen, als ze met onderwijsinstellingen en bedrijven werken aan een attractieve agenda, moeten ze de klassieke voorwaarden van goed bestuur blijven behartigen, maar waarschijnlijk op een andere manier dan nu veelal gebeurt.

Op de vraag 'hoe dan' moeten we een vast en verantwoord antwoord vooralsnog schuldig blijven. Wel zien we contouren van dat nieuwe antwoord. 'Maatwerk' is hier het meest gekozen pad: regio's vinden er wat op en maken er het beste van. Maar dat lijkt in dit geval geen duurzaam houdbaar antwoord. Immers, rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, politieke controle en verantwoording zijn waarden die generiek zijn. Hier ligt een *ontwerpogave*, niet alleen voor betrokken gemeenten, maar ook voor de andere bestuurslagen en de omliggende wetenschappelijke disciplines. Kan er vanuit het staats- en bestuursrecht worden meegedacht over manieren voor gemeenten om

deugdelijk, geborgd én ondernemend te opereren in netwerken? Hoe past de grillige praktijk van het mee optrekken in netwerken bij het zorgvuldige en vaak bewust trage proces van wetgeving en besluitvorming? Hoe kan maatschappelijke waarde een meer centraal element in aanbesteding worden en kunnen we een maat ontwikkelen waarmee de maatschappelijke meerwaarde van initiatieven uit het netwerk goed maar ook snel ingeschat kan worden – om zo een meer robuuste maat te ontwikkelen voor wat wel en wat geen goed idee is. Hoe beoordelen we de doelmatigheid van publiek geld dat gebruikt wordt om een ‘campus’ of een ‘valley’ te ontwikkelen die voor de regio goed is, maar waarvan de opbrengsten, of de verliezen, op lokaal niveau niet goed te bepalen zijn?

Dit zijn ontwerp vragen die nu verkeren in de fase van *strategische ontkenning* of die onderwerp zijn van een evenzeer strategische polemiek. Ontkennen doen vooral de partijen die vooruit willen, die aan het werk zijn, en die niet te lang stil willen staan bij kwesties waar nog geen antwoord op is en die de voortgang in potentie kunnen belemmeren. Daarom is de ontkenning hier een strategische keuze. De ontkenners kiezen liever voor experimentenregelingen, of andere manieren om ‘om de kwestie heen te organiseren’, dan om te moeten wachten tot er een meer systematisch antwoord is.

De *strategische polemiek* kent een ander patroon: hier wordt alleen de vraag gesteld, zonder poging tot inspanning om zelf mee te denken over een oplossing. De vraag naar rechtmatigheid en politieke controle doet het altijd goed in een debat. De vragensteller heeft altijd gelijk, maar het helpt niet. Het werk van de toekomst komt er niet mee dichterbij en de uitkeringsgerechtigde of ondernemer van nu of de toekomst heeft er weinig aan. Vragen stellen kan altijd en niet iedereen hoeft in de pragmatische houding te springen om met gemeenten mee te werken. Maar als we voorbij deze fundamentele – en belangrijke! – vragen willen komen in een samenleving die zich hoe dan ook steeds meer langs netwerkverbanden organiseert, dan zijn toch ook nieuwe antwoorden nodig. Daarvoor is denkkracht nodig van de échte deskundigen in deze disciplines; de juristen, accountants, auditors, politicologen en economen. Hier is de les dat de vragen die bij netwerksamenwerkingen gesteld worden terecht zijn, maar dat we ze als *ontwerpkwesties* moeten behandelen; wat zijn mogelijke ontwerpen – prototypen desnoods – om toch te doen wat nu nog niet kan? Pas dan zetten we werkelijke stappen naar regionale samenwerking die niet alleen werkt, maar die ook

lerend is. Waarin er niet alleen waardevolle dingen gebeuren, maar waarin kernwaarden van bestuur en samenleving ook goed geborgd zijn en blijven.

Dat is voorbij de vrolijkheid van regionaal samenwerken de uitdaging die voorligt. Gemeenteraden en colleges zullen zichzelf de vraag moeten stellen 'hoe borgen wij die waarden hier?' In de onderzochte regio's gaat men die uitdagingen in ieder geval aan. Soms lukt dat wel, soms minder. Dat raadsleden het soms lastig vinden om regionale investeringen in lokale opbrengsten te vertalen zou het begin moeten zijn van een gesprek over hoe de borging goed tot stand te brengen is: hoe regelen we dit hier? Hoe maken we de afspraken hier? Hoe organiseren we de verantwoording in onze gemeenteraad? Het stellen van de vraag is hier het begin van het vinden van regionaal maatwerk. En daarbij kunnen gemeenten leren van de worsteling die hun collega's elders doormaken. Hoe zit dat bij andere gemeenten? Staat regionale samenwerking op de agenda en komen dan ook deze meer principiële zaken op tafel? Het is de stellige hoop van ons als onderzoekers dat dit wel gebeurt. Regionale samenwerking is er belangrijk genoeg voor.

6

Een routekaart voor
regionale samenwerking

In dit onderzoek hebben we laten zien hoe regionale samenwerking rondom de mismatch op de arbeidsmarkt en versterking van de economie werkt – en soms niet werkt. We hebben onderzocht hoe samenwerking ontstaat en ook waarom ze soms niet van de grond komt. Daarbij hebben we conceptueel geduid wat er aan de hand is en hoe gemeenten regionale samenwerking tot stand kunnen brengen. In dit laatste deel kijken we ‘over de bevindingen heen’ en formuleren we handelingsopties voor gemeenten om regionale samenwerking tot stand te brengen. We doen dat in de vorm van een *routekaart voor regionale samenwerking*.

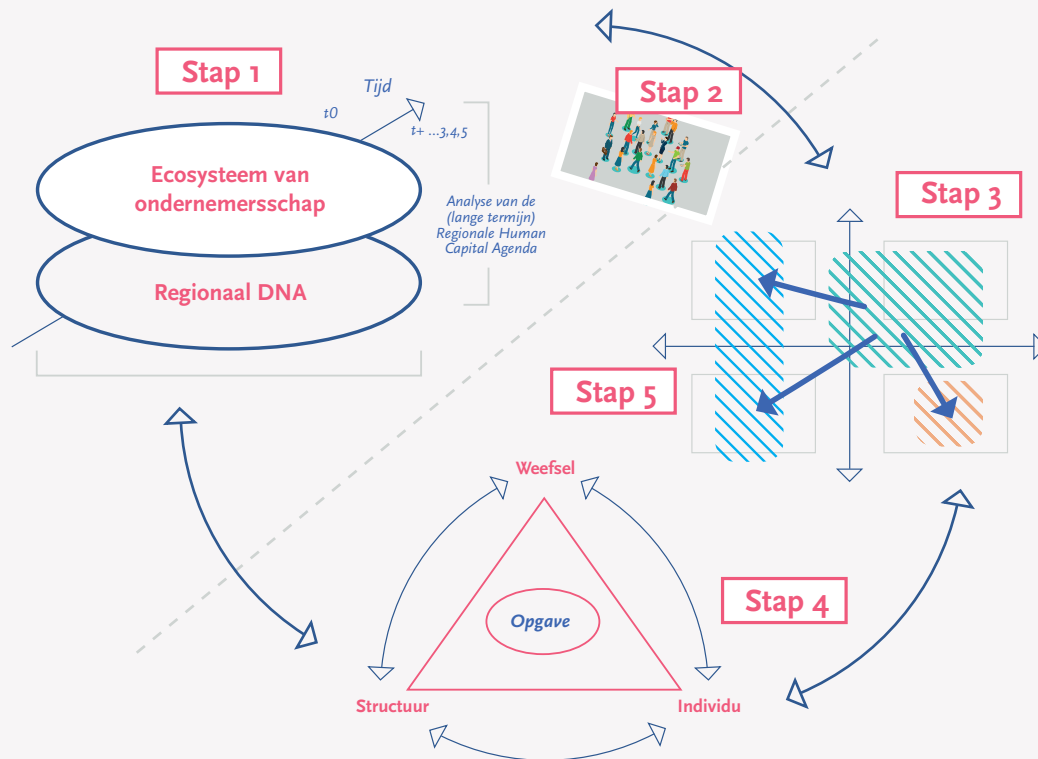
De routekaart voor regionale samenwerking brengt gemeenten niet vanzelf naar de gewenste bestemming. De routekaart helpt hen om de eigen koers ten aanzien van regionale samenwerking te bepalen. Met de routekaart in de hand kunnen gemeenten hun eigen weg kiezen, hun eigen attractieve agenda vormen, en een eigen arrangement voor samenwerking tot stand brengen dat past bij de agenda die zij met hun partners voor ogen hebben. De routekaart kan gemeenten – in het bijzonder de gemeenteraadsleden en het college – helpen om met elkaar in gesprek te gaan over de soort samenwerking die zij wensen en hoe ze die samen willen organiseren. De routekaart faciliteert het *strategisch gesprek over samenwerking* door gemeenteraden en colleges van B en W.

We hebben in dit rapport gezien dat voor een werkende – en lerende – samenwerking drie dingen écht aanwezig moeten zijn:

1. *Feitelijk inzicht* in de mismatch en/of unieke ‘fit’ die in deze specifieke regio aan de orde is.
2. Een *attractieve agenda*, die maakt dat verschillende partijen vanuit hun individuele belangen intrinsiek gemotiveerd willen samenwerken aan gedeelde thema’s.
3. Een samenwerkingsvehikel, een *arrangement*, dat maakt dat een gedeelde beweging mogelijk is en dat de basiswaarden van goed openbaar bestuur borgt.

In figuur 6.1 brengen we de verschillende schema’s uit dit rapport samen. Links van de stippellijn staat het meer analytische element: gemeenten moeten, al dan niet met hun regiopartners, in beeld brengen hoe hun regio in elkaar zit. Daarvoor is veel informatie beschikbaar; bovendien zijn er organisaties die kunnen helpen. *Willen weten hoe het zit* is een eerste vereiste voor regionale samenwerking.

Rechts van de stippellijn staan de stappen die gaan over het bouwen van het arrangement dat maakt dat de samenwerking ook echt gaat werken. Het *kwadrantschema* gaat over de strategische keuze voor een 'type' arrangement en de vragen van ontwerp, inrichting en borging die daaruit voortkomen. De *driehoek* gaat over de vraag hoe een samenwerking tot leven komt, hoe we komen van een samenwerking die er op papier is naar een samenwerking die ook écht geleefd, gevoeld en 'gedaan' wordt. In de routekaart hieronder geven we aan hoe gemeenten hierbij te werk kunnen gaan.



Figuur 6.1 Een routekaart voor regionale samenwerking.

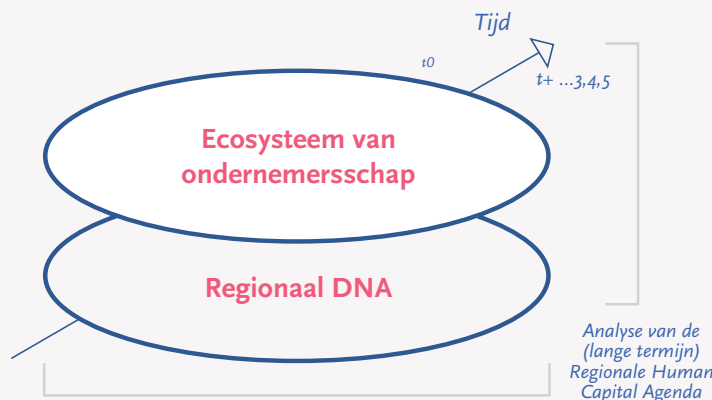
Stap 1. Willen weten hoe het zit: met welk vraagstuk hebben we hier te maken?

Regionale samenwerking ontstaat rond een attractieve agenda. Rond een attractieve agenda brengen partijen hun stukje van de puzzel in om een gemeenschappelijk gevoeld probleem op te lossen. Een attractieve agenda gaat daarom om het samenbrengen van twee essentiële elementen:

1. Het feitelijke probleem: de (mis)match tussen DNA en ecosysteem.
2. De bij partijen werkelijk gevoelde kwestie, die maakt dat zij intrinsiek gemotiveerd zijn om vanuit welbegrepen eigenbelang voor de gedeelde opgave aan het werk te gaan.

Dat betekent dat het gaat om een combinatie van een objectieve en feitelijke opgave – die je bij wijze van spreken kunt uitrekenen – en een geconstrueerde opgave die partijen met elkaar benoemen. In het gunstigste geval vallen deze beide elementen helemaal samen, in het meest ongunstige geval hebben ze niets met elkaar te maken. In de praktijk zal het gaan om het zo dicht mogelijk bij elkaar brengen van beide.

Daarom is het niet voldoende als één gemeente (of een groep gemeenten samen) voor de anderen uitrekenen wat de opgave is en wat op basis daarvan de ‘attractieve’ agenda ‘is’. Het vinden van de attractieve agenda is óók een proces van interactie, waarbij partijen zelf beelden hebben van wat de uitdagingen zijn, op basis van échte ervaringen in de markt. In gesprek kunnen partijen samen de agenda vinden die én klopt én gevoeld wordt. Opnieuw: zonder beide bovengenoemde elementen werkt een agenda niet.



Figuur 6.2 Het vraagstuk analyseren: wat is er in deze regio op de korte en langere termijn écht aan de hand?

We moeten hierbij onderscheid maken tussen de samenwerking rond arbeidsmarkt en de samenwerking rond netwerken van economische ontwikkelingen in de regio. Ze worden verschillend aangestuurd, zijn anders samengesteld en werken verschillend. Het beste is om deze beide typen samenwerking in verbinding en beweging met elkaar te brengen. Het oplossen van het sociale vraagstuk legitimeert economische ontwikkeling en het oplossen van vraagstukken van schaarste aan arbeidskrachten behoudt werkgelegenheid voor de toekomst. Meer hybride netwerken zijn daarmee een onderdeel van krachtige regionale samenwerking, geheel conform de inzichten van de innovatiekunde dat de grootste stappen naar de top gemaakt worden op de overgangsgebieden van meerdere werelden.

- Benut de feitelijke informatie die beschikbaar is. Zo beschikt het UWV over veel informatie per arbeidsmarktregio en zijn er economen die gespecialiseerd zijn in analyses van het regionale economische systeem. Stap 1.1 zou dus voor elke gemeente moeten zijn om deze informatie voor de eigen regio op te vragen en het DNA en het ecosysteem – en de ontwikkelingen daarin – in beeld te krijgen. De informatie is er en partijen zijn bereid om deze te verstrekken. Elk gemeentebestuur en elke gemeenteraad zou over deze informatie moeten willen beschikken.
- Informatie wordt betekenisvol als de partijen die aan de slag willen in de regio, in gesprek gaan over wat er nodig is. Welke agenda en welke kwesties voelen de partijen in de regio? Dat betekent dat gemeenten om zich heen moeten kijken naar wat er in de gemeente en de gemeenschap gebeurt, welke gesprekspartners er zijn en waar de energie zit voor economische ontwikkeling. Stap 1.2 is dus om met de informatie uit stap 1.1 in de hand het gesprek aan te gaan over wat er aan de hand is in de regio. Een gesprek is niet hetzelfde als de informatie voorlezen aan de anderen, of uitleggen wat de opgave is: het gaat hier om interactie, om het vinden van de gedeelde opgave waar partijen vanuit een intrinsieke motivatie warm voor kunnen lopen.
- Hierbij hoort de slag van deel naar geheel. Geen van de partijen ziet en begrijpt het vraagstuk in zijn geheel: iedereen ziet en voelt een stukje van de olifant. Vanuit al die stukjes ontstaat de attractieve agenda, die als geheel de delen samenbrengt – zonder dat in het grotere geheel de waardevolle delen verloren gaan. Immers, de delen zijn vaak de elementen waar partijen eerst en vooral warm voor lopen. Een attractieve agenda brengt niet alleen beweging vanuit het geheel ('de visie'), maar

vooral vanuit de delen (partijen herkennen er delen in die vanuit hun kern relevant zijn). Stap 1.3 is dus het komen tot een attractieve agenda. Let wel: dat gaat niet vanzelf, iemand moet hier regie voeren. Dat kan de gemeente zijn, maar dat kunnen net zo goed maatschappelijke partijen zijn.

- Een agenda ontstaat nooit in een vacuüm. Regionale samenwerking wordt besproken in een omgeving die vaak al samenwerking kent en die een geschiedenis heeft met eerdere pogingen tot samenwerking. Ook zijn er al beelden over economische meerwaarde. Die zijn belangrijk, maar vaak belemmeren ze ook een open en vrije discussie. Benut daarom andere begrippen om het vraagstuk in beeld te krijgen. Bijvoorbeeld door te laten zien dat het 'daily urban system' geen statisch, maar een dynamisch concept is dat per groep werknemers verschilt, door het opstellen van een effectief basisproces gericht op een 'innovatieve en inclusieve regio' (Hart van West-Brabant). Gebruik concepten als ecosysteem en DNA, omdat die de ogen ook openen voor wat er mist en wat er mogelijk is. Dat koppelt de discussie los van mogelijk al bestaande regio's of vroegere samenwerking.
- Weet dat het vraagstuk van kleur verandert. Pas dus de opgave en de attractieve agenda regelmatig aan. Herijken betekent niet dat de agenda 'fout' was, herijken hoort erbij. Tot 2008 voerde schaarste aan arbeidskrachten de boventoon, van 2009 tot 2016 de schaarste aan banen en in 2017 en 2018 weer de schaarste aan arbeidskrachten. Daaronder zitten blijvende, nauwelijks veranderende en blijkbaar ook moeilijk op te lossen deelvragen zoals het zogenaamde granieten bestand, mensen die het maar niet lukt om een plek te krijgen op de arbeidsmarkt. Een attractieve agenda is ook een adaptieve agenda, die mee-ademt met de economische en maatschappelijke dynamiek in de regio. Er is niets mis met een agenda die met enige regelmaat verandert.

Stap 2. Willen weten hoe het zit: in welk netwerk speelt het vraagstuk?

Een opgave speelt altijd in een netwerk van partijen. Er zijn al partijen mee bezig en er zijn in een regio altijd al actieve of minder actieve verbanden van partijen. De opgave is niet los te zien van het al aanwezige netwerk van partijen. Soms bulkt het netwerk bovendien van kracht, bijvoorbeeld als er heel veel sterke bedrijven zijn, een krachtige internationale universiteit actief is en er goede samenwerkingsrelaties zijn tussen de aanwezige onderwijsinstellingen, mogelijk nog aangevuld met een lange geschiedenis van samenwerking tussen gemeenten op tal van terreinen. Sommige netwerken

zijn krachtig en dicht, met veel gedeeld weefsel waarop een attractieve agenda kan voortbouwen.

Soms is het precies tegenovergesteld. Jaren van slechte ervaringen, wantrouwen tussen bedrijven onderling en tussen bedrijven en de overheid, ondernemingen die in zwaar weer verkeren en zoveel aandacht en middelen nodig hebben om te overleven dat ze amper nog om zich heen kunnen en willen kijken. En kennisinstellingen zijn er amper, of ze zijn vooral bezig met het uitvoeren van de reguliere opleidingen. Dat is een heel ander type netwerk om met een attractieve agenda aan de slag te gaan. Zelfs als in theorie de opgave gelijksoortig zou zijn, dan maakt de aard van het netwerk enorm uit voor de kansrijke aanpak.

Deels zijn de bestaande netwerken ook het gevolg van eerdere keuzes vanuit het beleid. In het verleden is vaak gepoogd, zeker vanuit de Rijksoverheid, om rond de opgave één partij verantwoordelijk te maken, zoals het Ministerie van Sociale Zaken bijvoorbeeld de arbeidsmarktregio heeft gepusht. Dit gebeurt met de beste bedoelingen, maar met een tekort aan kennis over wat het DNA en het ondernemerschap is in de verschillende regio's en wat daar allemaal al is aan initiatieven en netwerken. Ook dat is onderdeel van de context die ertoe doet.

- Analyseer als stap 2.1 wat de aard van het netwerk is waarin de opgave speelt. Welke partijen doen er mee, welke verbanden zijn er al, waar zijn de relaties 'warm' en waar is vanuit het verleden of om andere redenen vooral sprake van veel 'kou'.
- Onderzoek vervolgens, als stap 2.2, wat de positie van de gemeente(n) in dat netwerk is. Waar staat de gemeente eigenlijk ten aanzien van de verschillende partijen en verbanden die er al zijn?
- Netwerkanalyse kan op allerlei manieren, maar de door ons in dit onderzoek onder meer gebruikte methode van de 'netwerkopstellingen' met behulp van speelgoedpoppetjes werkt hiervoor buitengewoon goed. Met een groep betrokkenen kan, intern maar liefst ook met externen, eenvoudig en effectief in gesprek een beeld worden gegenereerd van de netwerken in de regio. Daar zijn overigens ook allerlei andere en meer datagedreven methoden voor. De methode is niet het belangrijkste: het gaat om het genereren van een scherp en rijk beeld van de stand van het netwerk, zodat de opgave niet alleen in abstractie is benoemd, maar zodat er ook zicht is op de mogelijke eigenaren ervan.

- Let op: deze stappen maken nog steeds deel uit van de diagnosefase. Het gaat er in deze fase nog helemaal niet om om ook meteen de samenwerkingspartners te identificeren. Het gaat vooral om het doorzien van de dichtheid, variëteit en kracht van het regionale netwerk. Dat is belangrijk als opstap voor de latere keuze voor een strategie van handelen voor de gemeente.



Figuur 6.3 Een organisatie-opstelling maken als instrument voor een analyse van het netwerk: welke partijen zijn hier relevant en hoe zijn de onderlinge verhoudingen en relaties?

Stap 3. Perspectiefkiezen: welke nadruk leggen we in de aanpak van het vraagstuk?

Als de opgave en het netwerk in beeld zijn, dan komt de vraag op tafel welk vehikel – welk arrangement – het vraagstuk verder kan brengen. Hoe gaat de regionale samenwerking eruit zien? Hiervoor liggen strategische keuzes op tafel. Vanuit de vier perspectieven op overheidssturing ziet regionale samenwerking er steeds anders uit. In deze stap moeten gemeenten bepalen op welk perspectief ze de nadruk willen leggen: via welk perspectief is de kans het grootst dat we voor *deze opgave* in *dit netwerk* tot regionale samenwerking komen?

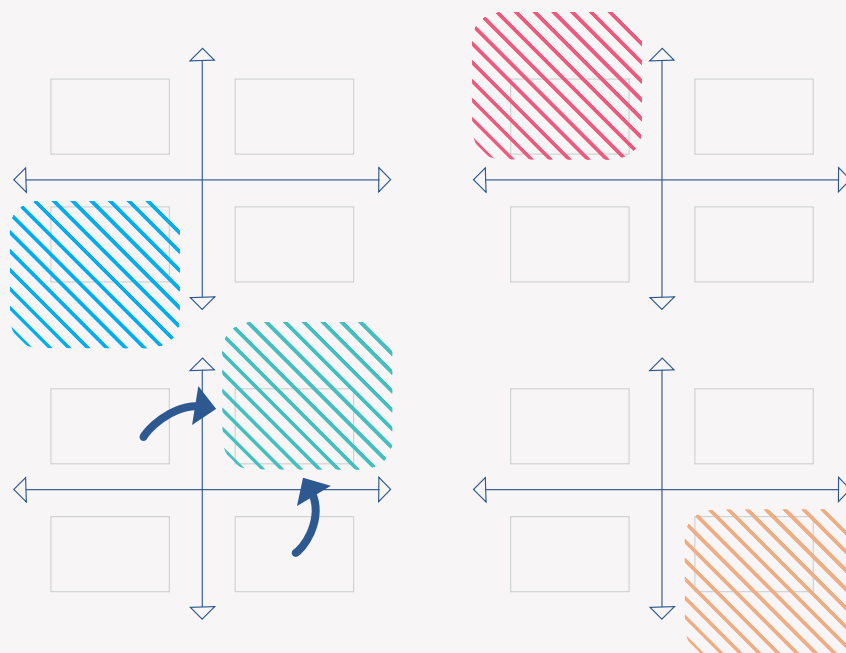
Soms zal het antwoord op die vraag zijn dat er in dit netwerk al zoveel energie en activiteit is dat een responsieve strategie, volgend aan wat er in de samenleving al gebeurt (rechtsonder) voor de hand ligt om de agenda te realiseren. Soms zal de analyse zijn dat als de gemeente niet zelf het voortouw neemt de kans dat er iets gebeurt heel klein is.

Ook hebben we gezien dat voor de meer op economische groei en kansen gerichte samenwerking de rechter kwadranten vaak meer voor de hand liggen. De samenwerking op de arbeidsmarkt daarentegen heeft een veel sterker ingebouwd element van wetgeving, rechtsbescherming en gemeentelijke productie en dienstverlening. Echter, vanuit die voorkeuren zijn nog steeds alle perspectieven mogelijk. Belangrijk is hier dat gemeenten oprecht alle perspectieven afwegen en als reële optie meenemen.

Speciale aandacht vragen wij daarbij voor de strategie van 'rechtsboven'. Hier gaat het om een 'georganiseerde samenwerking', waarbij rondom concrete doelen samenwerkingspartners met elkaar een formele samenwerking aangaan. Die strategie wordt heel veel gekozen. Dat is ook wel begrijpelijk, want het lijkt het perfecte midden tussen 'helemaal zelf doen' en 'overlaten aan de samenleving'. Belangrijk is dat hier twee vormen mogelijk zijn: de georganiseerde samenwerking die vanuit anderen komt en de georganiseerde samenwerking die door een gemeente zelf georganiseerd wordt. Dat zijn twee varianten in de 'rechtsboven-aanpak' die allebei op tafel moeten komen.

Hoe meer de samenwerking vanuit de gemeente zelf georganiseerd wordt hoe minder vanzelfsprekend het draagvlak ervoor bij de anderen is. Hoe meer de samenwerking vanuit de anderen komt, hoe meer zij intrinsiek gemotiveerd zullen zijn. De keuze om zelf te gaan organiseren en partijen samen te brengen heeft dus als prijs dat de intrinsieke motivatie dan minder vanzelfsprekend zal zijn. Meedoen met een georganiseerde samenwerking die er al is of al gevormd wordt heeft als prijs dat een gemeente er zelf minder aan de voorkant over te zeggen heeft, en dat de samenwerking waarschijnlijk niet helemaal perfect past bij wat de gemeente wil. Maar hij is wel gedragen door de deelnemers. Ook hier geldt dat de keuze in grote mate afhankelijk is van wat er in de regio al is. Als er al een goed werkende economic board is, dan is er de mogelijkheid om daarmee samen te werken. Als er 'niets' is, dan moet een gemeente vanzelfsprekend meer het voortouw kiezen in het tot stand brengen van samenwerking.

Deze keuze gaat om de samenwerking met partijen in de samenleving (burgers, bedrijven, onderwijsinstellingen, maatschappelijke organisaties) en met andere overheden. Een samenwerking tussen overheden is niet automatisch een samenwerking volgens de 'linker-perspectieven'. Dat wordt nu wel vaak gedacht, maar dat is precies waarom deze stap zo belangrijk is. Gemeenten hoeven geen gezamenlijke dienst in te richten, onder een in de gemeenteraad vastgestelde regeling, om samen op te kunnen trekken in de aanpak van een arbeidsmarkt vraagstuk. Als één gemeente een goede aanpak heeft kunnen andere gemeenten ook – à la rechtsonder – praktisch meedoen en aanhaken. Ook zonder contract kan er samenwerking zijn. Ook zonder afspraak over inhuur en uitleen kunnen gemeenten samen optrekken. Ook hier liggen dus *alle opties op tafel*.



Figuur 6.4 Perspectief kiezen in de aanpak van het vraagstuk.

Het leggen van nadruk op één perspectief – dat is wat perspectief kiezen betekent – heeft als logisch gevolg dat waarden uit de andere perspectieven minder vanzelfsprekend geborgd zijn. Dat is in deze fase nog *niet (!)* van belang. Later in de routekaart is een stap

ingebouwd waarin we ervoor zorgen dat elk van de waarden uit de andere perspectieven toch goed geborgd is. Deze fase moet dus niet gedomineerd worden door zorgen over tekorten op de andere perspectieven: hier moet het argument leidend zijn welke soort aanpak de meeste kans op het bereiken van de agenda heeft.

- Stap 3.1 is om de opgave en het netwerk ‘op tafel te leggen’ en oprecht vanuit elk van de vier perspectieven te analyseren hoe een samenwerking er uit zou kunnen zien en wat de kansen op succes dan zijn.
- Stap 3.2 is om vervolgens een strategisch gesprek te hebben over de sterke en zwakke punten van elk van de opties en daarbij vanuit het gewenste resultaat de strategie te bepalen.
- Dat denken vanuit het resultaat is hier erg belangrijk: van A naar B volgens de regels van B. Samenwerking aan de rechterkant van de kwadranten roept vaak allerlei praktische invullingskwesties op, die op de korte termijn voor onzekerheid zorgen. Vaak zijn er al wat samenwerkingsstructuren die gemakkelijk uit de kast getrokken kunnen worden. Dat is allemaal goed, zolang het maar bijdraagt aan B. Als het echter vooral representanten van A zijn, van waar de gemeente vandaan komt in plaats van waar de gemeente naar toe wil, dan hebben ze geen meerwaarde. Ook hier is explicitering belangrijk: hardop analyseren welk perspectief, welke strategische keuze voor de inrichting van de samenwerking, uiteindelijk dichterbij ‘B’ brengt.
- Stap 3.3 is een check op de gemaakte keuze: nogmaals explicitering, is deze keuze kansrijk en brengt hij écht dichterbij B, via een aanpak die ook past bij waar we in B willen uitkomen?

Stap 4. Tot leven wekken: welke route richting gedeeld denken, doen en voelen?

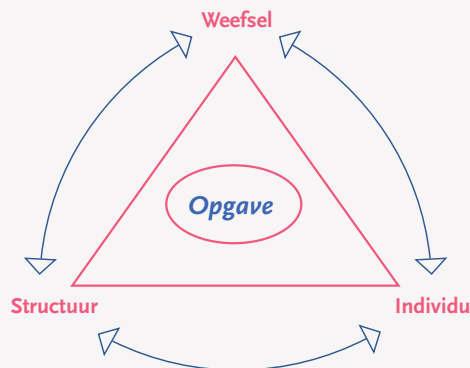
In dit rapport hebben we gezien dat het ‘hebben van een structuur’ iets anders is dan het hebben van een doorleefde en gevoelde samenwerking. We hebben dat geduid in de drieslag *structuur*, *individu* en *weefsel*. Een op langere termijn werkende samenleving omvat elk van die drie elementen. Cruciaal daarbij is het ontstaan van *weefsel*, het ontstaan van ‘gedeelde manieren van denken, doen en voelen’ bij de deelnemende partijen. Als dat op enig moment niet ontstaat dan komt samenwerking niet van de grond.

Stap 4 gaat over het ‘maken’ van samenwerking. Stap 3 ging over het bepalen van de strategie door gemeenten. Dat lijkt te suggereren dat gemeenten het allemaal zelf doen.

Zo is het natuurlijk niet. Weten wat je wil is belangrijk, maar vervolgens gaat het om de interactie met de anderen. Welke individuen zijn in de regio al rond samenwerking actief, welke structuren zijn er en welk weefsel is er? Hoe verhoudt de gemeente zich ertoe?

Als cruciale elementen ontbreken dan kan de gemeente investeren in de versterking ervan. Uiteindelijk moet weefsel ontstaan. Daar kunnen gemeenten zich op richten. Er zijn daarvoor allerlei routes mogelijk. Structuur kan tot weefsel leiden, maar evengoed kan structuur de vorming van weefsel in de weg staan. We hebben samenwerkingsverbanden gezien die op papier goed in orde zijn, met structuur én individuen die op papier het gezicht ervan vormen, maar waar in werkelijkheid weinig weefsel bestaat. Dat zijn zaken die een gemeenten kan proberen te versterken. Andersom hebben we ook gezien dat er op basis van individuele inzet heel veel weefsel is zonder dat er structuren zijn: dan kan het voor de gemeente interessant zijn om toch ook na te denken over structuren die voor robuustheid zorgen, zonder dat ze het weefsel schaden.

We hebben ook gezien dat gemeenten soms te maken krijgen met dicht en dik, bestaand weefsel, dat echter 'de verkeerde kant' op beweegt. Oude netwerken van mensen die samen de agenda maken en uitvoeren, maar die niet leiden naar de vanuit de opgave benodigde richting. Dit geldt bijvoorbeeld voor veel transitieopgaven. Maar het geldt ook voor regio's waarin veel weefsel gericht is op lokale netwerken en eigen identiteit. Daar is het weefsel weliswaar dicht, en misschien ook wel gevarieerd in termen van combinaties van publiek en privaat, maar niet gericht op regionale samenwerking. Soms is het dus nodig om bestaand weefsel af te breken of te veranderen, bijvoorbeeld door nieuwe partijen toe te voegen of nieuwe initiatieven te starten.



Figuur 6.5 Verschillende richtingen om rond een opgave tot weefsel te komen.

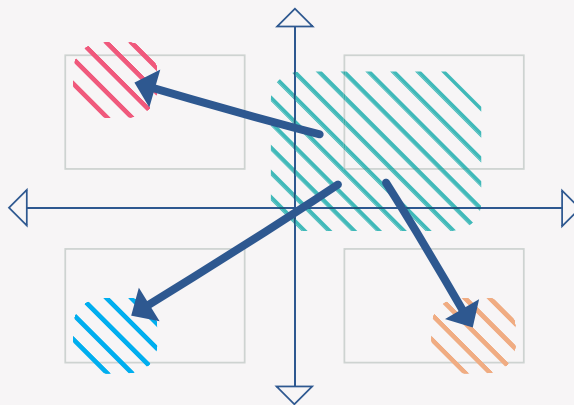
- Stap 4.1 is het in beeld brengen van de aard van de bestaande netwerken en arrangementen. Hoe functioneren die in termen van structuur, individu en weefsel? Is die werking voldoende om de attractieve agenda te realiseren en bij het gekozen strategische perspectief op regionale samenwerking te komen? Als het antwoord hier 'ja' is dan is de belangrijkste vraag voor de gemeente hoe deze samenwerking verder te benutten is. Is het antwoord hier 'nee', dan is het zaak om een route te vinden om tot beter passend weefsel te komen.
- Stap 4.2 is het bepalen van de gewenste route. Dat is afhankelijk van wat er in de regio al is, de voorgeschiedenis en de omstandigheden, en van de opgave. De route kan zijn om bepaalde mensen bij elkaar te brengen om via de individuen en eventueel de structuren tot weefsel te komen. De route kan ook zijn om vanuit structuren en individuen weefsel te laten groeien. Het kan echter ook zo zijn dat er wel krachtig weefsel is, op basis van inzet van individuen, maar dat het tijd is om meer structuur te brengen in de samenwerking – zonder daarmee het weefsel stuk te maken.
- Stap 4.3 is reflectie op de aanpak: we schrijven het hier op vanuit het perspectief van de gemeente. Dat lijkt te wijzen op de gemeente als aanjager en organisator van alles, maar dat hoeft natuurlijk niet. De stappen kunnen net zo goed worden gezien als stappen die juist met anderen gezet worden.
- Stap 4.4 wordt pas later actueel, maar we noemen hem hier vast. Samenwerkingen zijn dynamisch. Wat er is, wat ontbreekt en wat nodig is verandert met de tijd. Daarom vereisen de elementen structuur, individu en weefsel onderhoud. Het is belangrijk dat gemeenten zich regelmatig (alleen, of met het netwerk) afvragen of de constellatie nog goed past en of het allemaal nog vitaal is en 'werkt'.

Stap 5. Borgen en verbinden: wat is er nodig om de verbinding met de waarden uit de andere kwadranten goed vorm te geven?

Met de keuze voor nadruk op één perspectief zijn de andere kwadranten niet weg. Succesvolle samenwerking als netwerkende overheid vereist nog steeds het geven van rekenschap (rechtmatige overheid), en succesvolle samenwerking als presterende overheid vereist nog steeds een goede positie in het netwerk (netwerkende overheid). Sturing en controle door de gemeenteraad moeten onderdeel zijn en blijven van regionale samenwerking. De vraag is wel welke inrichting daar goed bij past. In deze vijfde stap in de routekaart maken we daarmee het gesprek en de strategievorming

over regionale samenwerking rond: hier moeten gemeenteraden, het college en hun partners met elkaar in gesprek over de manier waarop ze de kernwaarden van goed bestuur in gaan vullen.

Zo geldt steeds dat de keuze voor nadruk op één perspectief vraagt om het beantwoorden van kernvragen die horen bij de andere kwadranten. Beeldend uitgedrukt gaat het er in deze stap om dat gemeenten vanuit de gekozen nadruk de weg terug bewandelen naar de andere kwadranten en ingaan op de waarden, behoeften en verlangens die daar spelen. Waarbij ze antwoorden op die vragen formuleren die én ingaan op de waarde die daar speelt én die passen bij de werkwijze van het gekozen perspectief. Niet of-of, maar en-en staat hier centraal. Na de bewuste nadruk op één perspectief volgt de verbinding met de andere perspectieven. Nadruk is nodig om scherpte in de strategie te brengen, verbinding is nodig voor borging en inbedding in het systeem van waarden en belangen van goed openbaar bestuur. Onderstaande figuur laat dit zien.



Figuur 6.6 Vanuit nadruk op één perspectief verbinding maken met andere waarden en perspectieven.

- Stap 5.1: inventariseer de vragen die vanuit de andere perspectieven beantwoord moeten worden.
- Stap 5.2: ga op een ontwerpende manier aan de slag met de beantwoording van de vragen. Op welke manieren kunnen we bijvoorbeeld verantwoording afleggen aan de gemeenteraad, terwijl we toch ook werken vanuit het tempo en het ritme van de

samenwerking? En hoe kunnen we de financiële lijnen goed organiseren, zonder dat we beperkt zijn door bestaande subsidieregelingen of aanbestedingsvormen? Zijn er andere deugdelijke financiële constructies te vinden, bijvoorbeeld bij collega-gemeenten, die op geborgde wijze mogelijk maken wat wij voor onze samenwerking ook nodig hebben? Let daarbij op dat verantwoording en legitimiteit niet hetzelfde zijn als informatiesystemen en controle-formulieren: gesprek, gedeeld inzicht, gezamenlijke betekenisgeving, de ander meenemen in wat er gebeurt zijn net zo goed onderdeel van verantwoording.

- Stap 5.3: ga na welke expertise nodig is om dat ontwerp goed te maken en zorg dat die expertise dan ook vroegtijdig aan de ontwerptafel aanwezig is om mee te ontwerpen.
- Stap 5.4: investeer in gedeelde kennis en expertise. Alle gemeenten worstelen met dezelfde vragen en overall worden antwoorden ontwikkeld. Maak gebruik van elkaars worsteling en van de voortgang die anderen hierin maken.

Onderlegger: Regionale samenwerking gaat over inzet, niet over structuur

Cruciaal in regionale samenwerking is de attractieve agenda die partijen tot actie aanzet. Veel gebeurt al vanuit de verantwoordelijkheid die afzonderlijke partijen als gemeente, UWV, onderwijs, werkgevers en burgers voelen. De kunst van regionale samenwerking is om deze acties ten gunste van de regio (1) op het schild te hijsen (responsieve overheid) en (2) zo met elkaar te verbinden dat ze opgeteld meer impact hebben dan apart (netwerkende overheid).

Zodra partijen denken dat alle regionale actie in een regiobureau gebeurt gaat het niet veel worden met regionale samenwerking. Het gaat er primair om partijen in positie te brengen (*supported by de regio*), soms een kleine impuls te geven (*sponsored by de regio*) en slechts bij uitzondering daarvan een gemeenschappelijke uitvoeringsactie te maken (*owned by de regio*). De belangrijkste rol van de regionale board en het regiobureau is om de vele acties te bundelen en samen aan betekenis en impact te laten winnen.

Het gaat er bij regionale samenwerking niet om één regionale structuur rond een helder omschreven vraagstuk af te kondigen. Veeleer gaat het erom de bestaande initiatieven en netwerken die er zijn en die op verschillende schaalniveaus opereren op de radar te krijgen en te bezien op kracht en zwakte. Van daaruit kunnen nieuwe ideeën ontstaan

over welke partijen nog nodig zijn om een voldoende gevarieerd en krachtig team te bouwen.

Regionale samenwerking vraagt om veel *inzet*. Veel lokaal denkende actoren zijn er niet zonder meer voor te porren en veel nationaal denkende actoren ook niet. De lokaal denkende actoren stellen voortdurend de vraag wat een samenwerking die nog in de kinderschoenen staat nu al opbrengt, een vraag die ze lang niet altijd aan zichzelf als gemeente stellen. De nationaal denkende actoren willen vaak regionale structuren afkondigen om nationale doelen te realiseren, zonder dat ze inzien dat ze zelf onderdeel zijn van regionale samenwerking en niet een erboven staande afkondigende partij. Voor de eerste groep blijft het verleidelijk zich terug te trekken, voor de tweede blijft het verleidelijk om toch weer een nieuwe structuur af te kondigen.

Een cruciale stap is daarom het werken vanuit het adagium *dat dé regio niet bestaat*, maar dat ‘we’ wel gaan voor hoogwaardige regionale samenwerking en dat deze diverse vormen aan kan nemen die samen een organisch geheel kunnen vormen dat we ook wel ecosysteem noemen. Sommige ecosystemen zijn robuust en doorstaan economische klappen, andere veel minder. Sommige ecosystemen zijn vitaal en adaptief en weten als eerste of tweede op nieuwe golven van economische ontwikkeling mee te gaan. Vaak is dit adaptief vermogen ook gediend bij het recht om veel te proberen, te ontdekken dat iets toch niet werkt of dat de golf er nog niet is en daarvan te leren, het opnieuw en nog beter te proberen.

Dit recht op experimenteren, mislukken en daarvan leren is iets dat in het openbaar bestuur niet altijd met open armen wordt ontvangen. Terwijl dit in een snel veranderende economie nu juist wel de manier lijkt om adaptief vermogen te ontwikkelen en mee te surfen op de kansrijke economische golven. Een werkende samenwerking is een lerende samenwerking. En omdat leren altijd gaat over het zoeken van onbekend terrein en het maken van fouten, gaat een werkende samenwerking ook over dingen die mislukken, anders uitpakken of na een tijdje toch maar beter gestaakt of aangepast kunnen worden. Werkende samenwerking vereist regelmatige mislukking. Hier is de uitspraak passend die Mario Andretti ooit deed over de paradox van het Formule 1-rijden: *‘If everything seems under control, you’re just not going fast enough’*. Formule 1-coureurs zoeken steeds die balans: de grenzen opzoeken om te leren en te verbeteren, om uiteindelijk zonder ongelukken heel hard te kunnen rijden.

De rol van de Rijksoverheid: mee-ontwerpen en ontwerpen mee mogelijk maken

Regionale samenwerking is niet alleen een zaak van regionale partijen. Ook het *Rijk* speelt daarin een betekenisvolle rol. Soms door de samenwerking af te dwingen. Soms door deze te stimuleren of te belonen. Soms door deze te frustreren met spelregels waarbij gemeenten vooral worden afgerekend op hun individuele prestaties.

We hebben in dit onderzoek deze ambivalente rol van het Rijk, zeker rond vraagstukken van arbeidsmarkt, meermalen waargenomen. Vanuit de regio wordt onderkend dat het Rijk de regionale samenwerking kan helpen, maar dat het nauw luistert hoe het Rijk dat doet. Wat in de ene regio een zegen is om een stap verder te komen, kan in de andere regio een pril ontluikend proces van toenadering dwarsbomen.

De rol van het Rijk in regionale samenwerking verdient dus nader onderzoek. Daarbij gaat het om het lerend ontwerpen van interventies die het organiserend vermogen op de regionale schaal versterken, met respect voor de unieke elementen van de regio waar ze worden toegepast (in termen van structuur, weefsel en personen). Deze interventies kunnen dus alleen effectief ontworpen worden in samenspraak met de regio.

Een dergelijke ontwerpgerichte aanpak vereist van betrokken partijen de bereidheid om te experimenteren, om verschillen toe te laten en om samen na te denken over wat past en werkt in hun specifieke situatie. Het vereist ook een gerichte aanpak van systematisch uitproberen, waarbij creativiteit en kundigheid inzake het organiseren van multilevel governance worden gecombineerd bij de vormgeving van interventies en waarbij systematisch wordt geanalyseerd wat werkt en om welke redenen. De meerwaarde van een dergelijke ontwerpgerichte benadering is niet alleen dat er werkende interventies worden uitgedacht, maar ook dat door deze wijze van werken het vraagstuk beter wordt begrepen en de dialoog wordt gestimuleerd.

Werken aan samenwerking: het gesprek aangaan

Wat kunnen raadsleden en lokale bestuurders nu doen, met alle variëteit en mogelijkheden bij samenwerking? Hoe kunnen ze de mensen waarmee we dit rapport begonnen, helpen om werk te vinden, en zo verschil te maken in hun levens? Hoe

kunnen wethouders, raadsleden en de ambtenaren helpen om de mismatch in hun regio te verhelpen?

Het meest simpele antwoord is dat elke samenwerking vereist dat betrokkenen er een begin mee maken. Dat brengt de grote complexiteit van samenwerking weer terug bij de individuele lezers van dit rapport. Elke wethouder, elk raadslid en elke ambtenaar kan in zijn of haar eigen gemeente het gesprek aangaan over regionale samenwerking: Hoe doen wij dat eigenlijk hier? Welke onderwerpen staan bij ons op de agenda en kunnen we die niet beter gezamenlijk aanpakken? En als we dat doen, hoe borgen we dan dat de gemeenteraad en het college voldoende zicht hebben en houden op wat er regionaal gebeurt? Door dat gesprek aan te gaan kunnen wethouders en raadsleden zelf een begin maken met de vorming van werkende samenwerking. Zo begint samenwerking 'gewoon' bij raadsleden en wethouders zelf.

Bijlagen

Bijlage 1

De arbeidsmarkt als achilleshiel van regionaal-economische ontwikkeling en beleid

Essay door Frank van Oort

Frank van Oort (ESE-EUR)

Abstract

Regionaal-economisch beleid wordt recentelijk steeds meer impact toegedicht, terwijl er van rijkswege juist minder gestructureerd geld wordt bedeed aan economische knelpunten en kansen op subregionaal niveau. De maatschappelijke uitdagingen van innovatiegedreven concurrentiekracht en technologische complexiteit, maar ook van duurzaamheid en toenemende ongelijkheid, en de flexibiliteit nodig om deze in steeds versnellend tempo het hoofd te bieden, zetten regionaal-economische posities verder onder druk. In dit essay wordt beargumenteerd dat een goed functionerende regionale arbeidsmarkt en daaraan verbonden beleid het belangrijkste ingrediënt vormt voor een verdere gunstige economische ontwikkeling van regio's. De publieke waarde van beleid gericht op de arbeidsmarkt strekt zich uit van het kapitaliseren op innovatief talent, sectorale cross-overs en ecosystemen van ondernemerschap, tot het matchen van opleiding, om- en bijscholing en vacatures aan door robotisering bedreigde werknemers en werkzoekenden. Dit vergt betrokkenheid van veel verschillende actoren, privaat en publiek, simultaan op schaalniveaus variërend van gemeenten tot (arbeidsmarkt)regio's, die gezamenlijk weliswaar regionaal-economisch succes kunnen faciliteren middels ruimtelijke en bestuurskundig-organisatorische investeringen, maar daarbij sterk afhankelijk zijn van het meewerkende zelforganiserende vermogen van economische deelmarkten. Een matig functionerende regionale arbeidsmarkt, en daarmee op termijn ook tegenvallende exportmarkt of haperende kraamkamer van innovatieve bedrijven, laat zich tenslotte ondanks grote multilevel inspanningen niet snel transformeren tot een goede regionale arbeidsmarkt.

1. Inleiding

‘Niet de ondernemer, maar de overheid zorgt voor grote doorbraken en economische groei’ is de boodschap van Mariana Mazzucato, auteur van het boek *The Entrepreneurial State*¹. Het zijn overheden die innovatieve ideeën kunnen uitlokken, en uiteindelijk ook opschalen en daarmee economische groei bewerkstelligen, aldus de gevierde onderzoekster. Ook in Nederland worden het openbaar bestuur en verschillende vormen van beleid een meer dominante rol toegedicht bij het creëren van economische groei, getuige de recente aanbevelingen van de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid² en de Studiegroep Openbaar Bestuur³, die beide suggereren dat Nederland economische kansen laat liggen door het suboptimaal functioneren van het openbaar bestuur. In het kielzog van deze aanstekelijke gedachte wordt recentelijk ook gepleit voor een leidende rol van *regionale* en *stedelijke* overheden in innovatie, groei, opschaling en valorisatie⁴. In toenemende mate wordt ervan uitgegaan dat de stedelijke regio het schaalniveau is waarop economische groei en innovatie tot stand komen⁵, en dat daarom ruimtelijk en economisch beleid ook op dat schaalniveau het beste kan worden ingezet⁶. Regionale ecosystemen van ondernemerschap en de rol van openbaar bestuur daarin⁷ zijn de laatste loot aan de ‘bestuur de economie’-stam die alle ingrediënten lijkt te combineren. Zoals Leonie Oosterwaal en collega’s het introduceren⁸: ‘Ondernemen doe je niet alleen en het succes is sterk afhankelijk van de context waarin nieuwe initiatieven worden ontplooid. Een ecosysteem waarin de noodzakelijke actoren en factoren aanwezig zijn en goed op elkaar afgestemd zijn, is nodig om productief ondernemerschap te laten floreren. Zo’n ecosysteem voor

1 M. Mazzucato (2013), *The entrepreneurial state. Debunking public vs. private sector myths*. London: Anthem Press.

2 WRR (2013), *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

3 SOB (2016), *Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. Den Haag: Studiegroep Openbaar Bestuur. Zie voor een vertaling naar mogelijke effecten voor gemeentelijke financiering van rijkswege: SOB (2017), *Rekening houden met verschil. Ruimte bieden in de financiële verhoudingen*. Den Haag: Studiegroep Openbaar Bestuur.

4 O. Raspe, M. van den Berge & T. de Graaff (2017), *Stedelijke regio's als motoren van economische groei. Wat kan beleid doen?* Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

5 E. Glaeser (2011), *Triumph of the city*. London: Penguin.

6 B. Barber (2013), *If mayors ruled the world. Dysfunctional nations, rising cities*. New Haven: Yale University Press; Barca, F., P. McCann & A. Rodríguez-Pose (2012), The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science* 52: 134–152.

7 L. Oosterwaal, E. Stam & J.P. van der Toren (2017), *Openbaar bestuur in regionale ecosystemen van ondernemerschap*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

8 L. Oosterwaal e.a. (2017), *ibid*, pp. 7-8.

ondernemerschap omvat het geheel aan van elkaar afhankelijke actoren en factoren die zodanig gecoördineerd worden dat ze productief ondernemerschap mogelijk maken in een bepaalde regio.’ Opmerkelijk genoeg concludeerde onderzoeker Erik Stam eerder over dit concept dat het geen nieuw inzicht toevoegt, maar dat haar waarde ligt in de integratie van al bestaande inzichten⁹. En ook de regionale focus die zo centraal staat in de benadering is niet in beton gegoten¹⁰: “Regionale overheden nemen deel in nieuwe samenwerkingsverbanden en arrangementen, maken afspraken en sluiten convenanten met incidentele of representatieve vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en de kenniswereld. Deze nieuwe samenwerkingsverbanden volgen ieder hun eigen afbakening en houden zich niet aan klassieke grenzen van lokale overheden en ook niet aan indelingen als arbeidsmarktregio’s.”

Toch is er een reden, en wel een zeer dwingende, waarom juist dit laatste regionale schaalniveau van arbeidsmarkten een leidende rol heeft in de (onbenutte) kansen op innovatie en groei. Het menselijk kapitaal van een regio is specifiek aan de economische activiteiten die hiervan gebruik kunnen maken. Dat wil zeggen dat de kennis, ervaring en vaardigheden van de lokale beroepsbevolking in hoge mate bepalen welke activiteiten in een regio ontwikkeld kunnen worden¹¹. Een beter begrip van het menselijke kapitaal dat in een regio aanwezig is – en de daarin besloten latente ontwikkelingskansen – stelt ons in staat om de al dan niet verborgen vernieuwingspotenties van een regio in kaart te brengen. Maar ook het afwezig zijn van kansrijk menselijk kapitaal stelt beleidsmakers regionaal voor een opgave. De arbeidsmarkt sorteert zich lokaal sterk uit¹². Werkzoekenden, niet-participerenden en uitkeringsgerechtigden zijn oververtegenwoordigd in grotere steden, en gemeenten zijn verantwoordelijk voor de matching van vraag en aanbod van arbeid voor deze doelgroepen. Aansluiting bij de skill-specialisaties van beroepsbevolking en bedrijfsleven ligt dan voor de hand, maar is niet altijd een vanzelfsprekendheid in beleid: het creëren van creatieve urbane, engineering- of wetenschappelijk gedreven hotspots (campussen) bijvoorbeeld staat prominent op veel gemeentelijke agenda’s, maar kunnen niet in isolatie op één bepaalde plek worden gedacht – ze zullen leiden

9 E. Stam (2015), “Entrepreneurial ecosystems and regional policy: a sympathetic critique”. USE Discussion Paper 15-07, p. 7.
10 L. Oosterwaal e.a. (2017), *ibid*, p. 9.
11 F. van Oort, A. Weterings, L. Nedelkoska & F. Neffke (2016), ‘Arbeidsmobiliteit, skill-gerelateerdheid en stedelijke innovatie’. *Tijdschrift voor Politieke Economie Digitaal* 10(2), pp. 104-121.
12 H. de Groot (2015), *Arbeidsmarkt- en woningmarktdynamiek*. Den Haag: Platform31.

tot grotere uitsorteringseffecten van hoger opgeleiden, met ook gevolgen die elders gevoeld worden en niet noodzakelijkerwijs bijdragen aan de integratie van lager opgeleiden¹³. Ook de lokaal vaak veronderstelde 'trek-in-de-schoorsteen' of *trickle down*-hypothese, waarbij een groei van hoger opgeleiden gepaard gaat met een groei van lager opgeleiden in catering, beveiliging en toelevering, doet in de Nederlandse context sterk minder opgeld dan in het buitenland¹⁴. Met economische structuurveranderingen aan de horizon, met een steeds groter accent op dienstverlening en slimme, kleinschalige productie (de vaak gememoreerde 'next economy') met complexer wordende waardeketens, robotisering die vooral beroepsprofielen van het mbo onder druk zet, technologische en sociale transitie met grote impact zoals die van energievoorziening, toenemende ongelijkheid in steden, en internationale concurrentie die steeds heviger wordt, stapelen de kansen maar ook bedreigingen voor lokale economieën zich op. Sectie 2 van dit essay gaat daar dieper op in, en zet op een rij wat structureel regionaal-economische groei bepaalt in het tegenwoordige tijdperk van de kennis- en netwerkeconomie. De centrale rol van de arbeidsmarkt komt uit dit overzicht overtuigend naar voren.

Vervolgens wordt in sectie 3 dieper ingegaan op de stelling dat ook innovatie en economische vernieuwing sterk afhankelijk zijn van de mogelijkheden die de arbeidsmarkt biedt. Talent, cross-overs tussen sectoren, het van elkaar leren, en zelfs transitie - het blijkt sterk verbonden met de skill-gerelateerdheid van bestaande en opkomende activiteiten in steden en regio's. De rol van beleid en openbaar bestuur in het functioneren van de lokale en regionale arbeidsmarkt staat centraal in sectie 4. Gezien de besproken bepalende factoren voor regionaal-economische ontwikkeling, wordt ingegaan op de redenen voor beleid, de vormen en instrumenten van beleid, en de vraag wie er waarvoor aan de lat staat (verschillende typen overheid, inclusief onderwijs). Sectie 5 reflecteert op de stuurbaarheid van de regionale economie, en het mandaat hierin van openbaar bestuur.

13 F. van Oort & J. van Haaren (2017), 'Next economy, next city?' *Economische Verkenningen Rotterdam 2017*, pp. 22-27.

14 R. Ponds, G. Marlet & C. van Woerkens (2015), *Trickle down in de stad. De invloed van hoogopgeleiden op de arbeidsmarkt van laagopgeleiden*. Den Haag: Platform31; F. van Oort & W. Tuinenburg (2016), 'De arbeidsmarkt achilleshiel van de Rotterdamse economie'. *Economische Verkenningen Rotterdam 2016*, pp. 14-19.

2. Regionaal-economische kansen en bedreigingen in de netwerkeconomie¹⁵

Economisch en ruimtelijk beleid in Nederlandse steden en regio's staan aan de vooravond van een grote gezamenlijke opgave: die van hernieuwde economische groei, vitaliteit en weerbaarheid – zaken die na de recente crisis niet overal meer zekerheden zijn. De weer stijgende welvaart gaat gepaard met opgaven als de energietransitie, groeiende ongelijkheid, veranderende inhoud van beroepen door digitalisering, en een toenemend kennisniveau in elke stap van waardeketens van goederen en diensten. Dat de beleidsterreinen economie en ruimte meer hun krachten bundelen om deze complexiteit het hoofd te bieden is een al langer gehoorde suggestie¹⁶. Het is onmiskenbaar zo dat het beleidsveld ruimte de laatste decennia sterk dienstbaar is aan de doelstellingen van economische groei en dynamiek. Binnen Europa is deze trend overal waarneembaar, en in Nederland lijkt dat zelfs in versterkte mate opgeld te doen¹⁷. Volgens een evaluerende studie van Technopolis¹⁸ is er sprake van twee paradigmaverschuivingen die zich in een periode van ongeveer tien jaar in Nederland hebben voorgedaan (van 2004 tot heden). Ten eerste is het beleid meer gericht geraakt op het stimuleren van sterke regio's en sectoren (zie bijvoorbeeld Piekens in de Delta, het topsectorenbeleid), in plaats van het egaliseren en het inhalen van economische achterstand. Ten tweede is sinds het kabinet-Rutte I (2010-2012) de verantwoordelijkheid voor het ruimtelijk economische beleid grotendeels bij de regio en de steden komen te liggen. Zelfs complexe thema's als energietransitie, verduurzaming woningvoorraad en *internet of things (smart cities)* worden geacht op subnationaal niveau beleidsmatig te worden vormgegeven (en de nieuwe Omgevingswet moet dit faciliteren). Los van de vraag of gemeentelijke en regionale overheden expertise hebben om deze complexiteit in goede banen te leiden, vallen deze twee verschuivingen samen met twee meer universele trends: die van netwerkpoching van de economie naar een selecte groep van steeds grotere stedelijke regio's, nog het beste verwoord door

15 Deze sectie is grotendeels gebaseerd op Van Oort & Tuinenburg (2016), *ibid.*

16 O. Raspe & F. van Oort (2007), *Ruimtelijk-economisch beleid in de kenniseconomie*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.

17 W. Zonneveld & D. Evers (2014), Dutch national spatial planning at the end of an era. In: M. Reimer, P. Getimis & H.H. Blotevogel (eds.), *Spatial planning systems and practices in Europe. A comparative perspective on continuity and changes*. London: Routledge, pp. 61-76.

18 Technopolis (2014), *Verschuivende paradigma's in het ruimtelijk economisch beleid. Evaluatie doorwerking ruimtelijk economisch beleid in de regio*. Eindhoven: Technopolis Group.

Glaeser's *Triumph of the City* en Florida's *Rise of the Megaregion*¹⁹, en de steeds sterkere hang naar het terugschroeven van het bestuurlijke schaalniveau waarop economisch en sociaal beleid wordt geformuleerd, het sterkst verwoord door Barber's *If Mayors Rule the World* en zelfs neerdalend tot op het niveau van zelforganisatie van de individuele burger in de deeleconomie van Botsman & Rogers²⁰, waarin delen het nieuwe hebben is (*what's mine is (y)ours*).

Het tegelijkertijd opschalen van het economische speelveld en het afschalen van het bestuurlijk schaalniveau gericht op economie wordt ingegeven door de netwerksamenleving en netwerkeconomie waarin we ons momenteel bevinden²¹: mensen en bedrijven kennen een steeds complexere verwevenheid in netwerken van interactie op verschillende ruimtelijke schaalniveaus - van dagelijkse bezigheden in het *daily urban system* tot kennisintensieve en strategische bedrijfsrelaties, baanhoppers en culturele uitwisseling voor hoger opgeleiden in een (inter)nationaal systeem van steden. Het is dit mozaïek van bovenlokale netwerken met sterke verbindingen tussen de centra van steden (de zogenoemde hart-op-hart relaties) dat in de recente studie van Tordoir e.a.²² op de voorgrond treedt, en dat volgens deze auteurs leidt tot een geleidelijke opschaling van markten (woningmarkt, arbeidsmarkt, voorzieningen), en zelfs tot 'de contouren van een vernieuwend Nederland' en 'een veranderende geografie van Nederland'. Onvermijdelijk verbonden aan een opschalende netwerkeconomie is volgens Tordoir e.a. het ontstaan of bevestigen van ongelijkheden (niet iedere stad doet mee in de champions league) en de uitsortering van bevolkingsgroepen en sectoren in de succesvolle of juist achterblijvende steden. In grotere steden hebben bedrijven baat bij agglomeratievoordelen: bedrijven kunnen eenvoudiger van elkaar en van kennisinstellingen leren, kunnen arbeidsaanbod beter matchen met hun vacatures, en hebben voordelen van het delen van expertise,

19 R. Florida, T. Gulden & C. Mellander (2008), The rise of the mega-region. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 1(3): 459-476. Dat dit grootschalige denken in megacities ook in Nederland toenemend populair is getuigt de advertentie van Tristate City ABC (Amsterdam – Brussel – Cologne) in de NRC van zaterdag 3 maart 2018 (p. 7). Merk op dat dit schaalniveau dat van arbeidsmarkten zeer sterk overstijgt, en dat de argumenten ervoor vooral gelegen lijken in internationale concurrentieposities.

20 R. Botsman & R. Rogers (2010), *What's mine is yours. How collaborative consumption is changing the way we live*. London: Collins.

21 M. Batty (2013), *The new science of cities*. Cambridge Mass.: The MIT Press.

22 P. Tordoir, A. Poorthuis & P. Renooy (2015), *De veranderende geografie van Nederland. De opgaven op mesoniveau*. Amsterdam: Regioplan, pp. i-ii.

marktvraag en toeleveranciers. Een ander geluid is te horen bij Van Oort e.a.²³, die beargumenteren dat het bestaande stedelijke systeem van grote en middelgrote steden met hun suburbane gemeenten gezamenlijk ook economische waarde en functies van elkaar kunnen ‘lenen’ (*borrowed size*) en dan toch eenzelfde profijt kunnen hebben in termen van agglomeratievoordelen. Hoewel onderzoek hiernaar nog schaars is, lijkt dit te gelden als er daadwerkelijk functies en waarde te lenen zijn, en stedelijke overheden niet concurrerend ten opzichte van elkaar opereren of cultureel te verschillend zijn. Ook moet er niet een grotere stad deel van uitmaken of in de omgeving liggen van een polycentrische regio, want die trekt het kapitaliseren op agglomeratievoordelen snel naar zich toe²⁴. Een interessante onderzoekslijn hierbij convergeert bewijsmatig naar de stelling dat bestuurlijke eenheden van grotere schaal (grotere steden, samengevoegde gemeenten, regio’s) beter in staat zijn om agglomeratievoordelen van schaling ook daadwerkelijk te faciliteren²⁵.

De arbeidsmarkt is een centraal en lokaliserend thema voor iedere gemeente, en dan vooral gericht op de onderkant van die markt. Gemeentelijke instanties hebben de wettelijke taak om de matching van banen aan de werkzoekende beroepsbevolking te organiseren. Tegelijkertijd constateert het CPB bedreigingen: ‘de loonongelijkheid in Nederland neemt toe waardoor hoogopgeleide werknemers verder uitlopen op de rest. (...) De arbeidsmarktpositie van mensen met een gemiddelde opleiding verslechtert (...) Deze trends leiden tot druk op de onderkant van de arbeidsmarkt’²⁶. In dit citaat komt een aantal constatering van het CPB naar de arbeidsmarkt in Nederland samen. Traditioneel is de werkloosheid onder laaggeschoolden hoger dan onder middelbaar en hoogopgeleiden. Sinds de jaren negentig begint de werkloosheidsontwikkeling van middelbaar opgeleiden eenzelfde vorm aan te nemen als die van laagopgeleiden. Middelbaar geschoolde werkgelegenheid

23 F. van Oort, E. Meijers, M. Thissen, M. Hoogerbrugge & M. Burger (2015), *De concurrentiepositie van Nederlandse steden. Van agglomeratiekracht naar netwerkkracht*. Den Haag: Platform31.

24 W. Ouwehand, F. van Oort & N. Cortinovis (2018), ‘Spatial structure, urban hierarchy and productivity in European regions’. Working paper, EUR.

25 R. Ahrend, E. Farchy, I. Kaplanis & A. Lembcke (2014), ‘What makes cities more productive? Evidence on the role of urban governance’. Paris: OECD, Regional Development Working Papers 2014/05; T. van Raan (2018), ‘Urban scaling and its relation with governance structures and future prospects of cities’. Leiden: CSTS memo. Anderen zijn meer sceptisch, en beargumenteren dat zolang goed wordt samengewerkt ieder schaalniveau geschikt is voor beleid (zie bijvoorbeeld M. Boogers e.a. (2015), ‘Effecten van regionaal bestuur’, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag).

26 CPB Policy brief (2014), ‘Loonongelijkheid in Nederland stijgt’. Den Haag: Centraal Planbureau, p. 3.

heeft vaak te maken hebben met boekhouding en het beoordelen en bewaken van productieprocessen. Door de digitalisering van deze processen en de opkomst van het internet op de werkvloer zijn veel van dit soort banen verdwenen. Hoewel de WRR²⁷ recent in het midden laat of robotisering per saldo leidt tot groei van werkgelegenheid, voorspelt Martin Ford²⁸ een ‘jobless growth’ door robotisering: ook bij banken en andere instellingen die direct klantcontact vergen, verdwijnen banen door deze ontwikkeling. Tegelijkertijd is de werkloosheidsontwikkeling van laagopgeleiden stabiel gebleven. Zij zouden namelijk een ondersteunende functie in de economie verlenen voor vooral hoogopgeleiden. Daarbij kan gedacht worden aan schoonmaakdiensten, beveiliging of catering. De laaggeschoolde werkgelegenheid vertoont op deze manier samenhang met hooggeschoolde werkgelegenheid. Beleid gericht op het creëren van hoogwaardige voorzieningen voor vooral hoge inkomensgroepen en hoogopgeleiden, een veel gebruikte beleidsstrategie in steden²⁹, kan daarom een kloof creëren tussen hoogopgeleiden en middelbaar opgeleiden. Anderzijds neemt werkgelegenheidsgroei aan de bovenkant van de arbeidsmarkt wellicht verdringing weg. Door een overschot aan hoogopgeleiden (vooral in de afgelopen crisisperiode) gaan zij onder hun niveau werken en worden lager opgeleiden verdrongen van hun werkplekken. Zoals de Amerikaanse econoom Robert Reich³⁰ in zijn laatste boek concludeert: banen van middelbaar opgeleiden komen op de tocht te staan.

Over de relatie tussen hooggeschoolde werkgelegenheid en laaggeschoolde werkgelegenheid in Nederland bestaat geen duidelijke consensus in de literatuur. Er zijn studies die aantonen dat hoogopgeleiden over een steeds groter aandeel van het nationaal inkomen beschikken en lager opgeleiden wegdrücken uit de arbeidsmarkt. Dit zou een sociale kloof in de hand werken. Tegelijkertijd zijn er studies die aantonen dat hooggeschoolde werkgelegenheid en laaggeschoolde werkgelegenheid juist sterk aan elkaar zijn gerelateerd³¹. Groei van hooggeschoolde werkgelegenheid zou zorgen voor vraag naar diensten die vooral door laaggeschoolden worden uitgevoerd. Het

27 WRR (2015), *De robot de baas. De toekomst van werk in het tweede machinetijdperk*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

28 Ford, M. (2015), *Rise of the robots: technology and the threat of a jobless future*. New York: Basic Books.

29 M. Storper & A.J. Scott (2009), ‘Rethinking human capital, creativity and urban growth’. *Journal of Economic Geography* 9: 147-167. Recentelijk heeft de regio Brainport Eindhoven een wensenlijst ingediend bij de nationale overheid die geheel in lijn is met deze redenering (Financieel Dagblad 23-01-2018).

30 R.B. Reich (2015), *Saving capitalism. For the many, not the few*. New York: Alfred A. Knopf.

31 E. Moretti (2012), *The new geography of jobs*. New York: Mariner Books.

aantrekken van een nieuwe wetenschapper, softwareontwikkelaar of accountant zou de vraag vergroten naar lokale diensten zoals taxichauffeurs, huisbazen, kinderopvang, kappers, advocaten en cateraars. In de Amerikaanse studie van Moretti is die multiplier zelfs 1:5 (één hoger opgeleide zou zorgen voor 5 banen van lager opgeleiden). Voor Nederland weten we nog weinig over deze trek in de schoorsteen-effecten. Van Dijk³² bekritiseert de berekeningen in de VS en stelt dat de multiplier lager uitvalt (1:1) als wordt gecontroleerd voor sortering en endogeniteit. En ook in Nederland lijkt die verhouding meer realiteit³³. Met elke nieuwe baan in hoogwaardige sectoren, wordt er maximaal één nieuwe baan gecreëerd in gerelateerde sectoren, waarvan dan maar tweederde deel door laaggeschoolden worden ingenomen. Empirisch onderzoek laat ook zien dat de middelbaar opgeleiden weliswaar nog niet in hele groten getale onder druk staan, maar dat hun aandeel wel gestaag steeds kleiner wordt. De zorgen voor de arbeidsmarkt van middelbaar en laagopgeleiden in Nederlandse steden blijken dus terecht, en met menselijk kapitaal als belangrijkste bouwsteen van de huidige kenniseconomie betekent dit een belangrijk aandachtspunt voor stedelijk en regionaal beleid. Tegelijkertijd blijven ook ‘klassieke’ factoren van regionaal-economische dynamiek gerelateerd aan de arbeidsmarkt onverminderd belangrijk, zoals bereikbaarheid, de woningmarkt en vastgoedmarkt, de grondmarkt, ondernemerschap, gebiedsontwikkeling, governance, stedelijke voorzieningen en wet- en regelgeving voor burgers en ondernemers³⁴.

Een steeds verhevigende publicitaire drukte met rapporten van CPB, PBL, RLI, AWTI, OECD, SER, EU en Platform31 over stad en regio als economische motor gaat samen met beleidsagenda's als REOS, Agenda Stad, Programma Smart Governance en Joint Programme Initiative *Urban Europe*. Stad en regio dienen als schaalniveau van economische dynamiek, innovatie en een vergroting van het verdien- en weerstandsvermogen, om een mogelijk volgende crisis beter het hoofd te kunnen bieden. Er zijn echter nog vele openstaande vragen over deze veronderstelling: welke kansen zijn er voor (lokale) groei, innovatie en weerstand, en kunnen deze zaken daadwerkelijk worden gestimuleerd door beleid en, zo ja, hoe? Wat is dan de rol, en wat zijn de beleidsvragen en mogelijke instrumenten van de nationale,

32 J.J. Van Dijk (2014), 'Local employment multipliers in US cities'. Discussion Paper 730, University of Oxford.

33 Van Oort & Tuinenburg (2016), *ibid.*

34 O. Raspe e.a. (2017), *ibid.*

regionale en stedelijke overheid? De SER stelt dat het cruciaal is je lokale DNA, dat de mogelijkheden voor vernieuwing in zich besluit, te kennen³⁵: ‘Elke stad heeft zijn eigen DNA en potenties en zal vanuit dit startpunt aan haar toekomst moeten werken, inspeland op autonome ontwikkelingen en trends – “go with the flow”. Dit betekent: niet tegen de stroom inroeien; wel actief potenties ontwikkelen en kansen benutten.’ Het generieke advies mee te gaan met de stroom geeft op zich weinig houvast aan bestuurders op welk schaalniveau dan ook, maar de eraan verbonden voorwaarde ‘ken je DNA’ is de sleutel. De worsteling in de recente rapporten over de (vermeende) werking van de Nederlandse stedelijke economie en de constatering dat al die rapporten regionale economieën niet kunnen adviseren hoe en waar verder te ontwikkelen, geeft aan dat we dat DNA niet (goed) kennen. Pas als het DNA bekend is, weet je op welke stromen wel en niet kan worden meegevoerd, welke riemen ervoor nodig zijn, hoeveel roeiers erbij betrokken moeten worden en hoe bij te sturen. Waar bestaat dat cruciale DNA uit? Ondanks de grote heterogeniteit in (cruciaal veronderstelde) factoren die van invloed zijn op de stedelijke economie, van governance tot woningmarkt tot gebiedsontwikkeling, tekent zich een factor af die met kop en schouders boven de andere uitsteekt: het voornaamste ingrediënt van het DNA van Nederlandse steden en regio’s is de arbeidsmarkt - de vraag naar en het aanbod van talentvol menselijk kapitaal, dat een noodzakelijke voorwaarde is voor de verdere economische ontwikkeling van de stad.

3. Skill-gerelateerdheid, economische vernieuwing en de regionale arbeidsmarkt³⁶

Het vernieuwings- en innovatievermogen van de economie, haar sectoren en stedelijke regio’s staat hoog op de beleidsagenda van zowel Nederland als Europa. Zo eenvoudig deze lokale opgave van innovatie en groeibevordering lijkt, zo gecompliceerd wordt deze bij de daadwerkelijke identificatie en uitvoering. Want hoe het vernieuwingsvermogen van steden en regio’s daadwerkelijk te meten, hoe vernieuwingen tot stand komen, hoe deze aansluiten bij bestaande economische sterktes van regio’s, en hoe vernieuwing daadwerkelijk te sturen door stedelijke

35

SER (2015), *De SER-agenda voor de stad*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad, p. 5.

36

Deze sectie is gebaseerd op de studie van Van Oort e.a. (2016), *ibid*.

overheden is nog grotendeels onbekend. In aansluiting bij de recente SER-studie moeten we daarvoor het 'DNA' van steden en regio's kennen: waar is de regionale economie goed in en welke kennis en vaardigheden (in menselijk kapitaal) heeft zij in huis om te vernieuwen en te groeien. Hier kan nader invulling aan worden gegeven door te kijken naar de mate waarin de kennis en vaardigheden van werknemers kunnen worden uitgewisseld tussen bedrijfstakken. Als de activiteiten in bedrijfstakken (deels) vergelijkbare kennis en vaardigheden vereisen, dan wordt dat 'skill-gerelateerd' genoemd³⁷. Door te verkennen in hoeverre er sprake is van skill-gerelateerdheid tussen de bedrijfstakken in een regio, kunnen gedetailleerde sectorale kansen en bedreigingen in die regio worden geïdentificeerd. Regio's verschillen in economische dichtheid en sectorale specialisaties, wat maakt dat processen van regionale diversificatie en vernieuwing in elk van hen een andere focus en massa kennen, maar deze processen zijn overal relevant. Vaak wordt bestaande kennis in bedrijven gecombineerd met nieuwe, en uit deze cross-overs kunnen vervolgens weer nieuwe groeitrajecten ontstaan³⁸. De skills of vaardigheden van werknemers die in een stad of regio aanwezig zijn bepalen wat de lokale beroepsbevolking kan produceren, aan welke bedrijfsprocessen ze bijdraagt, en welk type beroepen en sectoren floreert door die vaardigheden.

Dat economische dynamiek samenhangt met een lokaal diversifiërende productiestructuur doet al langer opgeld. Hierbij geldt dat een balans moet worden gevonden tussen specialisatie in sectoren – in elkaars nabijheid gelegen bedrijvigheid die profiteert van de voordelen van leren (van concurrenten en kennisinstellingen), matchen (op de arbeidsmarkt en woningmarkt) en delen (van productiemiddelen, toeleveranciers en uitbestedingsmogelijkheden)³⁹ – en de vernieuwing die voortkomt uit diversificatie. Een gespecialiseerde economie is namelijk ook kwetsbaar en een regio kan te afhankelijk worden van één of enkele economische activiteiten, en is daarmee blootgesteld aan grote risico's indien de vraag naar producten van die sectoren

37 F. Neffke & M. Henning (2013) Skill-relatedness and firm diversification. *Strategic Management Journal* 34: 297-316.

38 F. Neffke, M. Henning & R. Boschma (2011) How do regions diversify over time? Industry relatedness and the development of new growth paths in regions. *Economic Geography* 87: 237-265.

39 CPB & PBL (2015), De economie van de stad. Den Haag: Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving.

terugvalt⁴⁰. Idealiter zijn regio's dus zowel gespecialiseerd, opdat ze profiteren van schaalvoordelen, als gediversifieerd, zodat ze profiteren van cross-over-kansen.

Een van de meest informatieve en productieve relaties tussen sectoren wordt dus weergegeven in overlap in de eisen die sectoren stellen aan hun menselijk kapitaal – de belangrijkste grondstof in de huidige kenniseconomie⁴¹. De Nederlandse editie van Wikipedia geeft als definitie van menselijk kapitaal 'De voorraad van competenties, kennis, sociale en persoonlijke vaardigheden, waaronder ook creativiteit, die wordt belichaamd in de mogelijkheid voor de mens om in een economie arbeid te verrichten, opdat er economische waarde kan worden geproduceerd.' In de arbeidsmarkteconomie wordt het menselijk kapitaal van een persoon vaak gerelateerd aan zijn of haar opleidingsniveau. Dit levert classificaties op zoals hoog- versus laaggeschoolden (*high skill/low skill*) of technische versus administratieve medewerkers (*blue collar/white collar*). Dergelijke indelingen doen echter geen recht aan de hoge mate van specificiteit van het menselijk kapitaal van vandaag de dag. Immers, ofschoon beide hooggeschoold zijn, hebben mediawetenschappers en biologen volstrekt verschillend menselijk kapitaal. Dit geldt niet alleen voor werknemers met een academische graad. Ook het beroepsonderwijs leidt een breed scala aan specialisten op, ieder met een eigen expertisegebied. Daarnaast ontwikkelt menselijk kapitaal zich verder, naarmate een werknemer aan werkervaring wint. Een moderne arbeidsmarkt als de Nederlandse kenmerkt zich dan ook door een rijk scala aan specialismen. Sterker nog, juist deze verdeling van kennis over een enorme variëteit aan deskundigen – van metselaars tot accountants en van bakkers tot chirurgen – maakt de complexe en gedistribueerde productieketens in landen als het onze mogelijk. Dat de staat of maatschappij hierin een sorterende en structurerende rol heeft, viel Adam Smith in 1776 al op⁴²: 'Though in a rude society there is a good deal of variety in the occupations of every individual, there is not a great deal in those of the whole society (...). In a civilized state, on the contrary, though there is little variety in the occupations of the greater part of individuals, there is an almost infinite variety in those of the whole society.'

40 D. Diodato & A. Weterings (2015), The resilience of regional labour markets to economic shocks: exploring the role of interactions among firms and workers. *Journal of Economic Geography* 15(4): 723-742.

41 E. Glaeser, G. Ponzetto & K. Tobio (2014), Cities, skills and regional change. *Regional Studies* 48: 7-43.

42 Smith, A. (1776), *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Oxford University Press (reprint 2008), p. 430.

In deze lezing van het concept 'menselijk kapitaal' herbergen de Nederlandse arbeidsmarktregio's (want mensen kennen een gemiddelde pendeltolerantie van zo'n 25 minuten reistijd; hoogopgeleiden pendelen verder dan laagopgeleiden) dus een grote diversiteit aan deskundigen. Het menselijk kapitaal van een regio is daarmee specifiek aan de economische activiteiten die hiervan gebruik kunnen maken. De meting van (ontwikkelingen in) cross-over-potenties van menselijk kapitaal stelt onderzoekers vervolgens weer voor nieuwe uitdagingen. Vaak worden niet de vaardigheden van werknemers bestudeerd, maar hun baanwisselingen. De specificiteit van menselijk kapitaal is niet alleen van belang voor regionaal-economische groei, maar beperkt werknemers ook in hun mogelijkheden bij het vinden van een nieuwe baan. Immers, deze specificiteit betekent dat de moeizaam verworven vaardigheden die nodig waren voor de huidige baan, onbenut zullen blijven in de meeste andere banen. Aangezien potentiële werkgevers in het algemeen niet bereid zijn werknemers te belonen voor irrelevante kennis en vaardigheden, zullen werknemers zo'n baan niet snel accepteren. De meeste baanwisselingen zullen daarom plaatsvinden tussen activiteiten die min of meer dezelfde eisen aan het menselijk kapitaal van hun werknemers stellen. De bedrijfstakken die soortgelijk menselijk kapitaal vereisen worden dan 'skill-gerelateerd' genoemd, en dit blijkt een goede voorspeller van regionaal-economische groei en vernieuwing.

De aanwezigheid van skill-gerelateerde bedrijfstakken in een arbeidsmarktregio heeft flink wat voordelen: voor zowel werkgevers en als werknemers die een grotere kans op matching hebben, voor het op regionaal niveau ontstaan van schaalvoordelen in het opleiden van werknemers, voor veerkracht doordat economische tegenspoed in een bedrijfstak kan worden gecompenseerd door groei in groeiende skill-gerelateerde bedrijfstakken die eventueel ontslagen werknemers uit gerelateerde krimpende bedrijfstakken kunnen overnemen, en voor het potentieel voor kennisuitwisseling tussen gerelateerde bedrijfstakken.

4. Regionaal arbeidsmarktbeleid en publieke waardecreatie

Skill-gerelateerdheid tussen bedrijfstakken in relatie tot de arbeidsmarkt was tot nu toe een weliswaar onderkende, maar toch relatief onbekende en moeilijk kwantificeerbare factor. Zij kan op twee manieren belangrijk zijn voor regionaal-economisch beleid: gericht op de bemiddeling van werklozen, en gericht op de stimulering van kennisuitwisseling en innovatieve kruisbestuiving. Voor het arbeidsmarktbeleid dat zich richt op krimpemde clusters is het verstandig rekening te houden met skill-gerelateerdheid⁴³. Zowel in de scholing van werknemers als in de bemiddeling van werklozen kan skill-gerelateerdheid een nuttige rol spelen. Toekomstige werknemers kunnen bijvoorbeeld weerbaarder worden gemaakt tegen arbeidsmarkturbulenties door opleidingen vorm te geven die expliciet rekening houden met skill-relaties. Daarvoor kunnen, in samenwerking met bedrijven uit skill-gerelateerde bedrijfstakken, opleidingsprogramma's worden opgezet die een verzameling vaardigheden aanbieden die zowel coherent (d.w.z. gerelateerd) zijn als de nauw geformuleerde behoeften van de individuele bedrijfstak overstijgen. Ook kunnen werklozen beter worden bemiddeld door rekening te houden met hun inzetbaarheid in skill-gerelateerde bedrijfstakken. Dat er meerdere actoren betrokken zijn bij een dergelijk beleid is duidelijk. Opleiding is genoemd als een belangrijke structurerende factor voor vaardigheden nu en in de toekomst, en opleidingsinstituten hebben dan ook een grote rol. Maar ook sectoraal door bedrijven zelf georganiseerde (*in-house*) opleidingen zijn belangrijk, alsmede stages en *on-the-job* trainingen. Gemeenten zijn belangrijk, want verantwoordelijk voor (het legen van) de kaartenbak met werkzoekenden. Toch zijn veel arbeidsmarktrelaties gemeentegrensoverschrijdend, en regionale afstemming is dan ook onontbeerlijk. Doordat de verantwoordelijkheid voor participatie en matching op de arbeidsmarkt voor werkzoekenden per gemeente is belegd, ontstaat echter eerder competitie tussen gemeenten dan samenwerking ertussen⁴⁴. Lager opgeleiden komen ook niet automatisch in het kielzog van hoger opgeleiden aan de bak. Inzicht in toekomstige structuurveranderingen leidt ertoe dat in de nabije toekomst meer complexe externe effecten van economische dynamiek en uitdagingen het hoofd moeten worden geboden, en dat knelpunten op de arbeidsmarkt moeten worden opgelost. Dit laatste

43 Diodato & Weterings (2015), *ibid.*

44 A. Edzes & J. van Dijk (2015), 'Lokale onmacht rond de Participatiewet'. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 31(1), pp. 88-95; L. Broersma, A. Edzes & J. van Dijk (2016), 'Human capital externalities: effects for low-educated workers and low-skilled jobs'. *Regional Studies* 50(10), pp. 1675-1687.

leidt overigens wel per definitie tot waardecreatie voor zowel de samenleving als voor betrokken individuen. Een belangrijke (f)actor is daarom ook de bestuurlijke organisatie van gemeenten en regio's.

Daarnaast is skill-gerelateerdheid tussen sectoren een belangrijke factor om rekening mee te houden in beleid dat zich richt op het stimuleren van innovatie. Ook hier wordt publieke waarde gecreëerd voor bedrijven, werknemers en samenleving. Er zijn verschillende redenen, die overigens minder ver gaan dan Mariana Mazzucato suggereert, waarom overheden op verschillende schaalniveaus zich bezighouden met innovatie en vernieuwing, productiviteit en banengroei – terwijl het primaire mandaat toch bij bedrijven en kennisinstellingen ligt. De basisgedachte is dat informatie asymmetrie en het niet goed (h)erkennen van vernieuwingskansen leidt tot suboptimale groei. Er zijn grofweg twee visies voor beleid gericht op vernieuwing: overheidsingrijpen versus meebewegen. In beide gevallen moeten regionale overheden nadenken over faciliterende regionale economische en ruimtelijke beleidsinstrumenten, zoals de genoemde factoren als het opleidingsaanbod van kennisinstellingen, het innovatie- en entrepreneurial ecosysteem, en woningbouw en bereikbaarheid. De structurerende werking wordt echter in de twee visies anders ingeschat. Bij een maakbare systeembenadering wordt uitgegaan van verschillende vormen van marktfalen (er zijn externe effecten of groeikansen worden gemist), systeemfalen (het niet in voldoende mate aanwezig zijn van een systeem van samenwerking en interacties tussen marktpartijen, overheid, kennisinstellingen en samenleving) en overheidsfalen (grotere maatschappelijke doelen en uitdagingen worden niet bereikt) die het hoofd moeten en kunnen worden geboden. Volgens deze visie kan de overheid zelf, als ondernemende stakeholder, veel invloed uitoefenen op de daadwerkelijke ontwikkeling van de economie. Tegenover deze actieve overheidsrol klinkt echter ook steeds vaker het geluid door dat de marktdynamiek mondiaal dermate complex is dat op het niveau van landen en regio's slechts beleidsmatig kan worden meebewogen ('go with the flow'), en dan vooral op de arbeidsmarkt en op de hieraan verbonden woningmarkt⁴⁵. De vraag welke van de twee visies het meest effectief of efficiënt is, is moeilijk te beantwoorden, maar voor beide visies is het een voorwaarde dat het 'regionale DNA moet worden gekend': waar is de regio goed in, welke kennis en vaardigheden heeft zij in huis om te vernieuwen en groeien in een steeds meer mondiale markt? Empirische studies naar

skill-gerelateerdheid op de regionale arbeidsmarkt geven daar een invulling aan die kan worden gebruikt om beleid gericht vorm te geven. Welke kansen en bedreigingen spelen er op de regionale arbeidsmarkt en welke kunnen leiden tot vernieuwing en waardecreatie – dat zijn geëigende vragen voor lokaal beleid.

Of en hoe exact invulling gegeven wordt aan het productiever benutten van dit DNA hangt af van de inschatting van de mate van stuurbaarheid van economische processen, beleidsprioriteiten en soms ook politieke voorkeuren. Het zelforganiserende vermogen van bedrijvigheid, producenten, consumenten en markten in economieën is in het algemeen groot: echte vernieuwing komt tot stand door marktpartijen en kennisinstellingen, hun interacties en hoe zij zich ontwikkelen vanuit bestaande kennis, ambacht en expertise. In een goed functionerend systeem met veel mogelijkheden voor interacties tussen ondernemers en werknemers komen cross-overs die leiden tot vernieuwing dan ook grotendeels vanzelf tot stand; een geolied systeem is dus een voorwaarde voor het proces van economische vernieuwing. Zo'n economisch systeem heeft profijt van een fysiek en institutioneel dat daarbij aansluit – maar het is vooral zo dat bij een niet goed functionerend systeem een economie daar hinder van ondervindt. Beleid dat rekening houdt met skill-gerelateerdheid vergt de inzet van verschillende beleidsvelden, van arbeidsmarkt tot innovatie en flankerend ruimtelijk beleid, en dus ook van verschillende bestuurslagen. De Rijksoverheid scheidt de kaders voor onderwijsbeleid, de bemiddeling van werkzoekenden met en zonder baan, generiek talentbeleid, industriebeleid (bijvoorbeeld de topsectorenfocus) en sociaal beleid. Regio's en steden zijn verantwoordelijk voor economische portefeuilles als arbeidsmarkt en innovatie, vaak in samenspraak met lokale Economic Boards. Ten slotte is de sorterende werking van zelforganisatie van burgers belangrijk, en de toenemende mate waarin informele instituties (normen en waarden, vertrouwen) daarin sturend zijn in plaats van formele instituties – dit creëert zowel saamhorigheid binnen de 'eigen' regio, en het slaat potentieel bruggen naar andere (culturen in) andere regio's⁴⁶. Alle schaalniveaus hebben baat bij het inzicht in vernieuwingsvermogen dat naar voren komt met de huidige analysemethode.

5. Reflectie

‘It has become impossible to think straight about the state. The only permissible discourse is to talk of shrinking, fragmenting and privatising it – opening it up to competition and market forces. It is accepted as axiomatic that a public institution will be bureaucratic, self-serving and...lazy.’

Dit schreef Will Hutton in *The Observer* op 18 oktober 2015. Na machtswisselingen in het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten van Amerika en recentelijk Italië ontkent niemand meer de queeste naar een schaalgrootte die past bij een betrokken en individuele samenleving. Minder staat en Europa, meer lokale betrokkenheid – waar immers de gemeente bijvoorbeeld ooit voor in het leven is groepen, beargumenteren velen⁴⁷. Hoe anders is dit sentiment van het statement van Mariana Mazzucato waar dit essay mee begon?

Terug naar de basis, terug naar Adam Smith in 1776: ‘Little else is requisite to carry a state to the highest degree of opulence from the lowest barbarism, but peace, easy taxes, and a tolerable administration of justice; all the rest being brought about by the natural course of things.’ Hoewel het boek *The Wealth of Nations* waar dit citaat uitkomt vaak wordt gezien als een pleidooi van bestuurlijke *laissez-faire*, leest het vooral ook als een pleitbezorger van een *smart* state: het temperen van negatieve externaliteiten veroorzaakt door de markt, het bevorderen van sociale kansen en de divisie van arbeid, en de stelling dat de staat verantwoordelijk is voor publieke werken en educatie. En natuurlijk moet het openbaar bestuur (niet noodzakelijk de staat zouden we tegenwoordig zeggen) zorgen dit op een zo slim (*smart*) mogelijke manier te realiseren. De voors en tegens van overheidsinterventie komen elkaar regelmatig tegen in de economische en bestuurlijke discussie. De overheid is geen surrogaat voor gedecentraliseerde informatie in nichemarkten, en interventie lokt *rent-seeking* uit, aldus Friedrich Hayek in 1974 toen hij de Nobelprijs voor Economie ontving. Maar: ‘the idea that the government can disengage from specific policies and just focus on general framework conditions in a sector neutral way is an illusion based on the disregard for the specificity and complexity of the requisite publicly provided inputs and capabilities (...) We are doomed to choose’, beargumenteerden Riccardo Hausmann en Dani

47

W. Voermans & G. Waling (2018), *Gemeente in de genen. Tradities en toekomst van de lokale democratie in Nederland*. Amsterdam: Prometheus.

Rodrik in 2006⁴⁸. Mariana Mazzucato lijkt meer van deze laatste filosofie. Haar boek stimuleerde zeker de discussie over de impact van overheidsbeleid, en het toont aan dat de staat innovatief en risiconemend kan opereren, met de staat als hoofdfinancier van alles wat leidde tot de smartphone. Maar het boek vaart vrijwel geheel blind op de beschrijving van DARPA, een uniek missiegedreven VS overheidsinstituut van defensie. De *entrepreneurial capacity* van Apple en haar uitvinders wordt onderbelicht, en zonder die creativiteit was de iPhone-revolutie zeker ook niet tot stand gekomen. Het is minstens zo dat de een niet zonder de ander kon.

Een eerste vereiste van *smart* openbaar bestuur is het *diagnostic monitoren* van wat speelt in economie en samenleving⁴⁹. Wat er vervolgens nodig is van openbaar bestuur varieert per regio en per thema. Niet iedere bestuurslaag kan, wil en mag zich zo prominent met economische ontwikkeling bemoeien als Mazzucato schetst. De arbeidsmarkt evenwel bewijst zich als een toekomstige achilleshiel van regionale economische ontwikkeling, die daarom de volledige aandacht van alle openbare bestuurslagen verdient.

48 R. Hausmann & D. Rodrik (2006), 'Doomed to choose: industrial policy as predicament'. J.F. Kennedy school of Government, Harvard University.

49 K. Morgan (2017), 'The public animateur: place-based innovation and the smart state'. Public lecture, DG Regio, European Union.

Bijlage 2

Regionale samenwerking als gemeentelijke kernactiviteit

Essay door Geert Teisman

Geert Teisman

Hoogleraar Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam

1. Inleiding

Regionaal samenwerken is niet meer weg te denken uit de gemeentelijke praktijk. Alle gemeenten zijn op een of andere wijze en op veel verschillende manieren betrokken bij samenwerking met andere partijen. Bij regionaal samenwerken zullen velen allereerst denken aan Gemeenschappelijke Regelingen in het kader van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. De samenwerking beperkt zich daartoe echter niet. Er zijn vele andere arrangementen, soms ook geregeld in het privaatrecht, waarin gemeenten relaties aangaan met andere partijen. Wat verder opvalt, is dat de samenwerking zich uitstrekt over de hele keten van besluitvorming, van beleidsontwikkeling tot uitvoering. Zo wordt in de metropoolregio's rond grote Nederlandse steden aan de ontwikkeling en voorbereiding van strategische agenda's en beleid gewerkt. Tegelijkertijd wordt er bij de uitvoering van beleid samengewerkt, zoals bij de jeugdzorg. Ook zien we regionale omgevingsdiensten die in opdracht van gemeenten taken uitvoeren: inspecties, vergunningverlening, handhaving en toezicht. En ook al is de omgevingsdienst formeel slechts uitvoerder en de gemeente opdrachtgever, toch blijkt de relatie in de praktijk tweerichtingsverkeer, al was het alleen maar omdat de 'opdrachtgever' vaak niet de expertise heeft om slimme opdrachten te geven, als hij niet heel goed luistert naar de 'opdrachtnemer'. Vele andere voorbeelden kunnen worden toegevoegd, zoals de 35 arbeidsmarktregio's in Nederland waar lokale

gemeenten samenwerken met nationaal opererende organisaties, zoals het UWV en het Ministerie van SZW, maar ook werkgevers en werknemers. Op 11 juli 2012 hebben deze partijen overeenstemming bereikt over deze 35 arbeidsmarktregio's in een proces dat ze zelf typeren als 'van onderop'. De aanleiding om tot arbeidsmarktregio's te komen leggen de partijen weliswaar bij een nieuwe wet (SUWI) die eist dat er (1) een aanspreekpunt komt voor werkgevers, (2) dat de gegevens over vraag en aanbod op de arbeidsmarkt transparant zijn en (3) dat er per regio marktbeperkingsplannen komen, maar de feitelijke vorming van deze regio's ontstaat vanuit voorkeuren per gemeente. Sommige regio's vallen exact samen met provinciegrenzen, zoals in Zeeland en Friesland. De bestuurlijke grenzen zijn daar blijkbaar zo hard dat ze als reëel worden ervaren. Andere regio's overschrijden provinciegrenzen, zoals bij de regio Groningen waarvan veel gemeenten in Drenthe inclusief Assen onderdeel vormen. Hier spelen de feitelijke arbeidsmarktrelaties een grotere rol, mogelijk mede ingegeven door de reeds lang bestaande samenwerking in de as Groningen – Assen. Weer andere vallen samen met traditioneel erkende streken, zoals Twente en Achterhoek. Ook zijn er vele regio's gevormd rondom steden, zoals de regio's Rijk van Nijmegen, Midden-Utrecht, Groot Amsterdam, Rijnmond en Haaglanden. Sommige omvatten een klein gebied, zoals Drechtsteden, andere een groot gebied zonder grote steden, zoals Noord-Holland Noord. Ook zijn er regio's die de traditionele opdeling binnen provinciegrenzen volgen, zoals West-, Midden-, Noordoost- en Zuidoost-Brabant. Uitzondering daarop is weer dat Helmond-De Peel een aparte regio is die niet meedoet met Zuidoost, terwijl er wel weer andere regionale samenwerking is met Eindhoven.

Regionale samenwerking in arbeidsmarktregio's blijkt daarmee maatwerk en een boeiende, niet altijd direct te begrijpen mengeling van rationaliteiten. Als we dan ook nog constateren dat er een procedure is afgesproken waarmee gemeenten van de ene arbeidsmarktregio naar de andere over kunnen gaan, dan blijkt regiovorming zelfs een veranderbare vorm van maatwerk. En daarmee verandert het beeld van wat regio is stilaan.

2. Drivers achter regionale samenwerking

De regio was vijftig jaar lang een van bovenaf opgelegde vorm van territoriale indeling, maar is dat steeds minder aan het worden. Een rijksinterventie zoals een nieuwe wet

kan aanzetten tot regiovorming, maar de uitkomst ervan is meer het resultaat van samenwerkingsverlangens of tenminste gevoelde noodzaak tot samenwerking: 'ik, gemeente X, kan het, vaak met gevoelens van helaas, niet alleen af'.

De drive tot samenwerking vanuit een organisatieperspectief

'Ik, gemeente X, kan het, vaak met gevoelens van helaas, niet alleen af'

'Ik nationale organisatie Y, merk toch, vaak met gevoelens van helaas, dat ik mijn kerntaak met lokale partners toch beter kan uitvoeren'

De dieperliggende drive vanuit het perspectief van de maatschappelijke opgaven

De diepere achterliggende drive die aanzet tot acties van rijk (zoals de wet SUWI van SZW), nationale organisaties (zoals UWV) en lokale of provinciale overheden is het zich ontwikkelende vraagstuk (zoals de ontwikkeling en de sturing van de arbeidsmarkt) die niet langer door een enkele organisatie is te bevatten of te realiseren en daarmee 'dwingt tot samenwerking in ketens en netwerken

Als ongepland maar feitelijk resultaat van deze diepere drives wemelt het in Nederland van de regionale samenwerkingen. Juist omdat er daarbij zo vaak sprake is van bottom-up initiatief en dynamische ontwikkeling met veel nieuwe en ook weer afgestorven samenwerkingen weten we eigenlijk niet precies hoeveel formele arrangementen van samenwerking tussen gemeenten en andere partijen er zijn, laat staan dat we weten hoeveel feitelijke, maar formeel niet erg vastgelegde samenwerkingen er plaatsvinden. Deze laatste onderscheiding is niet zonder betekenis, juist omdat ik de indruk heb uit mijn ervaringen met regionale samenwerking dat lichte, tamelijk informele samenwerkingen aan belang winnen, vooral bij het ontwikkelen van gezamenlijke strategieën en beleid. Ook boeiend om te zien is dat formele samenwerking vaak niet oplevert wat men wil. Drechtsteden is daarvan een mooi voorbeeld in velerlei opzichten.

Ten eerste is hier sprake van samenwerking van onderop. Dit lijkt een gunstige startconditie. Immers, de ervaringen met blauwdrukken van bovenaf zijn de afgelopen 50 jaar nogal teleurstellend geweest. Voor Rutte I was dat bijvoorbeeld nog weer aanleiding om de WGR+ in te trekken, waarmee een einde kwam aan de stadsregio's Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, maar ook van het knooppunt Arnhem – Nijmegen. Zelf mocht ik in die periode nog bij een bijeenkomst zijn van de

wethouders verkeer en vervoer van de vier grote steden en diverse Kamerleden, waarin de wethouders hun bezorgdheid uitspraken naar de Kamerleden over de teloorgang van de WGR+. De teneur van het betoog van de aanwezige wethouders was als volgt: *'We hebben veel moeite gehad met samenwerken en net nu het van de grond komt, gaan jullie (regering en Kamer) dan weer bemoeilijken door het vehikel van samenwerking weer op te heffen. Dat is niet handig en verstandig. Verkeer en vervoer houden niet op bij de gemeentegrens en moeten dus ook niet door lokale visie- en beleidsvorming gestuurd worden.'*

Mij leek dat een overtuigend argument, ingegeven door feitelijke vraagstukken van mobiliteit, die zich niet door gemeentegrenzen laten beteugelen. Dat heb ik de aanwezige Kamerleden ook voorgelegd. Maar de aanwezige Kamerleden waren niet te vermurwen. Natuurlijk heb ik mij ook afgevraagd hoe dat nu kon, want de argumenten vanuit het feitelijke vraagstuk leken mij zo overtuigend. Al snel kwam ik tot het inzicht dat ze een heel ander frame hanteren en van daaruit tot een geheel afwijkende overtuiging kwamen. Ze starten namelijk juist *niet* bij een analyse van het inhoudelijke vraagstuk in de verschillende delen van Nederland en zijn juist *niet* bezig met de vraag wat dat vraagstuk nodig heeft. Zij starten hun redenering, ook wel weer begrijpelijk, vanuit hun Parlementsgebouw. En als je vanuit het centrale hart van de nationale democratie kijkt, dan zie je geheel andere dingen dan wanneer je vanuit het maatschappelijke vraagstuk kijkt. De Kamerleden zagen vooral een 'lappendeken aan samenwerkingen' ontstaan, die ze niet goed konden overzien en die in hun ogen geweld deed aan het Huis van Thorbecke. Ze leken daarmee te redeneren vanuit de wens om een bestaande overzichtelijke staatsrechtelijke structuur te behouden die ons al een eeuw bij de hand heeft genomen. Ook leken ze uit te gaan van de premisse dat als je een overzichtelijke *structuur* behoudt van onderling gescheiden overheidsorganisaties, bestuurt vanuit hun eigen politieke kern, dat daarmee de sturingsmogelijkheden vanuit de Tweede Kamer ook groter zijn, evenals de transparantie en mogelijkheden om ordentelijk verantwoording af te leggen.

En hiermee zien we een belangrijke spanning, waarmee het debat over regionale samenwerking doorspekt is. Deze heeft alles te maken met een klassiek debat in de bestuurskunde: moet de inhoud de structuur volgen of moet de structuur de inhoud volgen.

3. **Strategy follows structure: het klassieke denken vanuit vorm naar inhoud**

Startend vanuit het Huis van Thorbecke is het gebruikelijk eerst na te denken over de drie bestuurslagen en hoe ze worden georganiseerd (primaat van de politiek, bestuur als uitvoering en ambtenaren als ondersteuners), duidelijk gecompartmenteerde beleidsdomeinen rondom ministers of wethouders en met een duidelijke scheiding tussen beleid (bijvoorbeeld in kerndepartementen) en uitvoering, toezicht (bijvoorbeeld via rekenkamers) en met heldere financiële verhoudingen, waarbij het budget (rijksbudget, departementaal budget, Provinciefonds, Gemeentefonds) vaak leidend is voor wat de betreffende organisatie kan gaan doen. Dit geheel moet in deze benadering goed op orde zijn. Als dat zo is komt pas de inhoud aan bod. Binnen de lagen en binnen de kokers per laag wordt eigen beleid ontwikkeld, binnen allerlei generieke juridische kaders. De ambitie is om zo transparantie en orde tot stand te brengen. De organisatie is hier het organiserend principe. Departementen met een eigen ministeriële verantwoordelijkheid, provincies en gemeenten zijn allemaal de gekoesterde kernen van beleidsontwikkeling, uitvoering en meer algemeen bestuurskracht. Bestuurskrachtmetingen van gemeenten hebben ook een grote preoccupatie voor de vraag of de interne structuur van de organisaties op orde is. Bij het structureren ligt de nadruk op heldere scheidingen tussen lagen en kokers. Iedere organisatie legt eigen verantwoording af aan politiek en toezichthouders als rekenkamers.

Vanuit deze benadering zijn samenwerkingsverbanden al gauw 'verdacht'. Immers, de structuren daarvan zijn vaak minder helder en er ligt minder vast wat 'precies' de taak en bevoegdheid is van het samenwerkingsverband. Het is vanuit deze benadering dat steevast wordt geklaagd over *gebrek aan transparantie en erosie van de politiek* (belangrijke beslissingen worden in regionaal verband genomen). Vanuit de assumptie dat de inhoud volgend is op de structuur is deze klaagzang ook begrijpelijk.

Maar hoe begrijpelijk ook, de vraag kan gesteld worden of deze redenering nog houdbaar is, of het uitgangspunt dat de inhoud de structuur volgt en ook moet volgen ons nog bij de hand neemt. Er zijn ontwikkelingen gaande die mij tot het inzicht hebben gebracht dat de redenering, hoe begrijpelijk ook vanuit een staatsrechtelijke redenering, ons bij de neus neemt als het gaat om het ontwikkelen van een

bestuurskracht die nodig is om belangrijke vraagstukken in de samenleving verder te helpen. Het is mijn inzicht dat nieuwe bestuurskracht gevonden wordt in de regio en dat de regio daarbij niet een bestuurlijk construct is zoals de WGR+, maar vooral een tussenruimte tussen organisaties waarin ze via keten- en netwerkvorming vraagstukken sneller en hoogwaardiger kunnen aanpakken¹.

Het uitgangspunt dat de inhoud volgt uit de structuur neemt ons niet meer bij de hand maar bij de neus.

4. De structuur volgt inhoud in dienstbaarheid

Mijn standpunt vraagt om nadere onderbouwing. De onderbouwing wordt naar mijn inzicht steeds sterker en steeds overtuigender. De onderbouwing wordt zowel gevonden in nieuwe bestuurskundige theorieën die een ontwikkeling zien van overheid als organisatie (in het Engels government approach) naar overheid als collectief van organisaties (in het Engels de governance approach).

De wetenschappelijke onderbouwing via nieuwe theorievorming

De benadering waarin overheid de vorm aanneemt van een collectief aan organisaties won eind van de vorige eeuw sterk aan populariteit. Rod Rhodes schreef in 1997 het beroemde boek 'Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability', ruim 5500 maal geciteerd, gevolgd door twee beroemde artikelen 'Governance and Public Administration' in 2000 en 'Understanding Governance' in 2007. Hierin verkent hij de verschijningsvormen en de kracht en zwakte van governance. Een zwakte die in zijn werk veel terugkomt is de vermeende '*uitholling van de staat*', een argument dat we ook nu horen. Ook Bestuurskunde Rotterdam heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan dit debat met de baanbrekende studie Managing Complex Networks uit 1997 met meer dan 2500 citaten.

¹ Zie het essay van Teisman getiteld 'Maak Verschil in de Regio, bestuurskracht door wederzijds meerwaarde creëren in ketens en netwerken', maart 2017, in het BZK-traject 'Maak Verschil' en het essay van Geert Teisman en Wim Voermans, Bestuurlijke Samenwerking in (Metropool)regio's, nieuwe bestuurskracht in een juridische en bestuurskundige tussenruimte, geschreven voor het programma Slimmer en Sterker Bestuur van GS van de provincie Zuid-Holland, november 2017.

In latere jaren wordt de 'governancebenadering' meer gemeengoed². Daarin staat de vraag centraal 'hoe effectief dat samenstel van overheden is'. In dat soort effectiviteitsvragen gaat het minder om de kwaliteit van de interne orde van de participerende organisaties en meer om hun vermogen om met elkaar samen te werken. Er ontstaan nieuwe theorieën rondom collaboratieve governance, die proberen te conceptualiseren en te onderzoeken hoe en waardoor samenwerking ontstaat. Hier is het synthese-artikel van Ansell en Gash, 'Collaborative Governance in Theory and Practice' uit 2008 wereldberoemd geworden met meer dan 2500 citaten. In hun artikel vatten ze de inzichten van de pioniers van de collaborative governance, zoals Freedman, 1997, Huxham et al. 2000, Booher, 2004 en Newman et al. 2004 samen in een conceptuele synthese. Volgens Ansell en Gash vormen de asymmetrie in macht, bronnen en kennis, de incentives tot en belemmeringen tegen samenwerking, alsmede de voorgeschiedenis van samenwerking of conflict belangrijk startcondities bij pogingen tot collaborative governance. Verder zien ze samenwerking vooral als een proces. In dat proces moet een aantal kwaliteiten worden opgebouwd. Ten eerste moeten betrokkenen bereid zijn om in een face-to-face contact met elkaar aan de slag te gaan. Ze moeten met andere woorden bereid zijn elkaar te ontmoeten. Vervolgens moeten ze gaan geloven dat samen beter is dan apart. Dit geloof wordt vaak bevorderd door kleine 'winsten' op korte termijn, door joint factfinding en door het maken van een strategische agenda waar meer in zit dan in de aparte agenda's. Als dat lukt, kan wederzijdse waardering en vertrouwen ontstaan, gecombineerd met een groter commitment aan het betreffende interorganisatorische proces en een meer gedeeld begrip van 'wie we zijn', 'wat ons gezamenlijke vraagstuk is' en onze gedeelde waarden.

In deze benadering is er een ondersteunende rol voor structuur. Diverse auteurs beschrijven het als een vraagstuk van institutioneel ontwerp, waarbij de structuur wordt gevormd en opnieuw gevormd al naar gelang het vraagstuk en wat de partijen willen. De structuur volgt de inhoud en is faciliterend van aard. En misschien nog belangrijker, het ontwerp behelst tegenwoordig veelal geen nieuwe organisatie, zoals vaak wel het geval was in de afgelopen 50 jaar, maar het ontwerpen van een structuur waarin de partners met elkaar interacteren in een netwerk en met elkaar produceren in een keten.

2

Hoewel het deel van de bestuurskunde dat zich op public management of human resource management richt nog vaak de overheidsorganisatie als organiserend principe blijft omarmen.

Boeiend om te constateren is ook dat in deze nieuwe benadering vragen met betrekking tot derden-belanghebbenden en transparantie worden gesteld die ook in de traditionele benadering ‘inhoud volgt structuur’ worden gesteld. Opvallend is daarbij dat ze **anders** geformuleerd worden:

1. Is de samenwerking inclusief of delven sommige belangen en actoren het onderspit?
2. Is er sprake van procestransparantie?
3. Hoe helder zijn de omgangsregels en hoe exclusief is het samenwerkingsverband of kunnen actoren via andere forums alsnog hun gelijk halen als ze hun zin niet krijgen?

Het belangrijkste van deze nieuwe formulering is in mijn ogen dat de noodzaak tot samenwerking niet langer ontkend wordt, juist omdat niet ‘het eigen beleid’ centraal staat, maar het ‘vraagstuk’. Dat is immers de essentie van de benadering ‘structure follows strategy’. Dit inzicht is allerm minst nieuw. Al in 1980 schreven Hall et al. een artikel getiteld ‘Structure follows Strategy’. Een reeks aan boeken en artikelen volgde langs deze lijn van redeneren. Maar veel van deze studies beperkten zich tot de organisatie als organiserend principe. Als de (top van de) organisatie eenmaal een hoogwaardige strategie had ontwikkeld, konden ze daarbij een passende structuur ontwikkelen voor hun organisatie. Pas later is het bewustzijn ontstaan dat het niet langer om het structureren van organisaties gaat, maar om het structureren van samenwerkingsverbanden.

Regio is netwerken en ketens van partijen die samen meer vormen dan de som der delen

Pas recent groeit het bewustzijn dat structureren niet langer primair en alleen gaat over de interne verhoudingen binnen organisaties, maar om het structureren van samenwerkingsverbanden.

Dit vraagt om een benadering waarin niet langer de eigen publieke organisatie het organiserende principe is (ook al wordt deze het meest en sterkst gevoeld), maar waar de bestaande, maar zich steeds verder ontwikkelende netwerken van met elkaar interacterende organisaties en vooral ook de te organiseren ketens van productie van (publieke) diensten en dingen centraal staat. Deze ketens worden niet vanuit een centraal punt georganiseerd, maar formeren zich in wederzijdse interactie op basis van de meerwaarde die partijen zien in samenwerking met de anderen.

De empirische onderbouwing via de sterke toename aan feitelijke samenwerkingsverbanden

In de collaborative governance en public network studies verschuift de nadruk van de overheidsorganisatie naar het collectief van samenwerkende organisaties. Net als in de bedrijfskunde groeit de aandacht voor netwerken en ketens als de nieuwe dominante organiserende principes in zowel de private ontwikkeling als in de publieke ontwikkeling en productie van goederen en diensten. Aanvullend komt daarbij meer aandacht voor de ontwikkeling en productie van goederen en diensten over de grenzen van publiek en privaat heen (publiek-private samenwerking, PPS, inclusief de vele semipublieke instellingen in vrijwel alle domeinen van beleid), voor de cruciale bijdrage van kennis en kennisinstellingen in zogenaamde triple helix-samenwerking en voor de bijdrage van burgers met een (co)productieve rol in Quadrupel Helix-samenwerking. Burgers, bedrijven en kennisinstellingen worden ontdekt als productieve partner zouden we kunnen zeggen.

En laten we nu juist in de hedendaagse bestuurspraktijk ooggetuige zijn van een grote en mogelijk zelfs groeiende set van samenwerkingsverbanden. Teisman en Voermans halen uit eerdere inventarisaties schattingen van 1.500 formele samenwerkingsverbanden. Het aantal lijkt stabiel de afgelopen jaren, maar als we tegelijkertijd in beschouwing nemen dat het aantal gemeenten steeds verder afneemt en dat de bedragen die omgaan in samenwerking toenemen, dan neemt het gewicht van samenwerking ook in de praktijk toe.

Niet alleen participeert elke gemeente in samenwerkingsverbanden met andere gemeenten, ook participeert elke gemeente in samenwerkingsverbanden met andere publieke of semipublieke organisaties zoals departementen/Rijk, provincies, waterschappen en het UWV. Ten slotte zien we de laatste jaren een toename in triple helix-samenwerking met het bedrijfsleven en vaak kennisinstellingen. Economic development boards zijn daarvan voorbeelden, al actief in alle metropoolregio's en in regio's als Arnhem-Nijmegen-Wageningen. De noodzaak tot samenwerking in netwerken wordt gevoeld.

Dat is spannend en roept natuurlijk vragen op. Naast de vragen van politieke legitimiteit, transparantie en verantwoording al eerder gememoreerd, doemt hier ook de belangrijke vraag op 'hoeveel maatwerk en variëteit onze samenleving aan kan'. Met enige regelmaat verschijnen er artikelen in de media over de onoverzichtelijke

set aan samenwerkingen die gemeenten aangaan en de onmogelijkheid van gekozen raadsleden om ze te volgen en te sturen. Deze klacht bestaat al heel lang. Interessant is om te constateren dat tegelijkertijd met deze klacht de appreciatie voor of de gevoelde noodzaak tot samenwerking toeneemt onder burgers en raadsleden. Hoe graag ze ook zouden willen dat alles wat hun burgers nodig hebben geleverd kan worden door de eigen gemeente, ervaren ze ook dat dit niet meer gaat.

Wat betekent bovenstaande nu voor de nieuwe generatie lokale bestuurders en raadsleden die zich vanaf maart 2018 zal doen gelden? Allereerst dat ze allen een fikse en uitdijende uitdaging aangaan. Ze worden geacht de belangen van hun burgers op adequate wijze te behartigen. Ze worden geacht toe te zien op de zorgvuldigheid en inclusiviteit van publieke besluitvormingsprocessen en verantwoording af te leggen en te laten afleggen.

En tegelijkertijd verschuift de plek waar dat gebeurt. Colleges van burgemeester en wethouders vormen steeds meer onderdeel van samenwerkingsverbanden. Alleen in deze verbanden is het nog mogelijk om de diensten en dingen waar de eigen lokale burgers naar verlangen te realiseren. Alle politici, ook zij die namens een lokale partij zijn gekozen, zullen hun lokale belangen moeten behartigen in regionale samenwerkingsverbanden. Ze kunnen dat niet willen en ze kunnen zich terugtrekken, maar dan slagen ze er in veel gevallen niet in om kwaliteit te leveren voor hun eigen burgers.

Er blijft dan geen andere mogelijkheid over dan de noodzaak tot samenwerking te erkennen en ook als raadsleden en bestuurders inzet te plegen op de plekken waar het gebeurt en dat is voor een stevig en naar het zich laat aanzien toenemend deel van de publieke dienstverlening en investeringen de regionale tussenruimte. Bestuurskracht toont zich daar in het vermogen om ketens van samenwerking op te bouwen die enerzijds werkbaar zijn voor alle daarin participerende partijen en dus uiting van maatwerk en die anderzijds voldoende transparant worden doordat bestuurders en politici zich gaan inspannen om dat voor elkaar te boksen. Zolang raad en college de eigen organisatie centraal stelt, zal het ze ontzettend moeilijk vallen om samen te werken met anderen. Het eigen lokale belang komt dan immers steeds eerst.

Zodra ze evenwel actief bijdragen aan werkbare en transparante ketens van publieke dienstverlening en productie in de regionale tussenruimte tussen allerlei organisaties

die allemaal een deeloplossing in huis hebben, maar alleen samen het vraagstuk van arbeidsmarkt en fit tussen vraag en aanbod verder kunnen brengen, neemt de kans ook toe dat ze meer kunnen binnenhalen voor hun eigen burgers. Dat is de nieuwe regionale verschijningsvorm van weloverwogen eigenbelang van vele lokale overheden, die op kan bouwen tot gemeenschappelijk publiek belang. $1+1+1 > 3$. Maar dat vraagt wel een substantiële en slimme inzet van bestuur en raadsleden.

Bijlage 3

Studies naar samenwerking

Maak verschil: Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven

Studiegroep Openbaar Bestuur (2016)

Het in 2016 verschenen adviesrapport *Maak Verschil* geeft antwoord op de vraag of Nederland economische groei laat liggen omdat de inrichting en de werkwijze van het openbaar bestuur niet optimaal georganiseerd zijn. Er worden drie trends binnen het economische domein gesignaleerd: 1) de maatschappelijke werkelijkheid manifesteert zich steeds meer op regionaal niveau; 2) veranderingen hebben een grote snelheid en onvoorspelbaarheid, dit vereist adaptief bestuur; 3) de verwevenheid tussen sectoren en bestuurslagen neemt toe. Hieruit concluderen de onderzoekers dat het openbaar bestuur in staat moet zijn om verbindingen te leggen, adaptief in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en zich regionaal moet organiseren. Er is geen blauwdruk voor succesvol regionaal samenwerken, maar het aangrijpingspunt moet de inhoudelijke opgave zijn. Dit zorgt voor een gedeeld belang en creëert draagvlak. Daarnaast is het van belang om de juiste mensen te selecteren die in staat zijn om de verbinding aan te gaan en die over hun eigen schaduw heen kunnen stappen wanneer dit nodig is. Samenwerkingen mogen niet vrijblijvend zijn, maar er moet een stok achter de deur zijn. De centrale conclusie van het rapport is dat het openbaar bestuur nog te uniform ingericht en te weinig flexibel is om effectief en efficiënt in te kunnen spelen op contextspecifieke economische opgaven. Dit wordt niet opgelost door een nieuw regionaal bestuursniveau, maar kan worden verbeterd door meer te differentiëren. Daartoe roept het rapport op om meer rond concrete maatschappelijke opgaven te organiseren, over en door de schaalniveaus heen, en dat in concrete experimenten de komende periode eerst en vooral te gaan *doen*.

Regionaal samenwerken: Leren van praktijken

SER (2017)

De SER adviseert het kabinet en het parlement over het te voeren sociaal en economisch beleid. Dit rapport is geschreven in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het is een vervolgadvisie op het eerder uitgebrachte advies *SER-agenda voor de stad*. De vraag die centraal staat luidt: Hoe functioneren regionale infrastructures in de driehoek economie, onderwijs en arbeidsmarkt en hoe kunnen deze bijdragen aan het versterken van de economische kracht van de stad en regio? Het rapport staat vol met praktijkvoorbeelden die naar voren zijn gekomen in dialoogbijeenkomsten, gesprekken en werkbezoeken die vanuit het traject georganiseerd zijn. Deze voorbeelden hebben tot doel om te leren van regionale praktijken. Uit de vele voorbeelden blijkt dat elke regionale samenwerking anders werkt en dat het specifieke en unieke element niet de uitzondering maar de regel is – en niet het risico maar de kracht ervan. Toch zijn er enkele belangrijke meer generieke succesfactoren uit de voorbeelden te distilleren. De inhoud moet centraal staan, vanwege een gezamenlijke agenda als bindmiddel: vanuit gedeelde inhoud komt eerder ook een gedeeld proces tot stand, met échte betrokkenheid van de betrokkenen. Ook moet het vraagstuk urgent genoeg zijn voor betrokkenen om er ook werkelijk in te investeren en is er een zekere procesregie door een door deelnemers erkende partij nodig om de verschillende belangen op één lijn te krijgen. Daarnaast vormt het daily urban system een belangrijk uitgangspunt om te bepalen wat de regio is. Daarmee wijst de SER op het belang van het over de grenzen van de instituties werken: niet werken vanuit de formele regionale verbanden, maar de werkelijke maatschappelijke en regionale patronen. Gemeenteraden moeten betrokken worden om de democratische legitimiteit van de samenwerking te waarborgen: dat is namelijk geen vanzelfsprekendheid meer. Factoren die een negatieve werking hebben op het succes van de samenwerking zijn vooral taal- en cultuurverschillen. Samenwerken gaat niet vanzelf goed, ook niet als iedereen het op zich wel wil. De SER concludeert als antwoord op de onderzoeksvraag dat in een regionale samenwerking partijen vaak het accent op óf de economie, óf het onderwijs, óf de werkgelegenheid leggen. Er is te weinig aandacht voor het samenbrengen van de afzonderlijke ontwikkelingen. Oog voor deze ‘driehoek’ is nodig om de welvaart en economische groei te bevorderen, de concurrentiepositie te versterken en te stimuleren dat iedereen kan meedoen en mee profiteren.

Het raadsel van de regio: Waarom regionale samenwerking soms resultaten oplevert – Marcel Boogers (Oratie) (2013)

De vraag die centraal staat in de oratie van prof. dr. Boogers is: Heeft de mate waarin en de manier waarop gemeenten in een regio met elkaar samenwerken effect op de economische ontwikkelingen in een regio? Hier blijkt geen eenduidig antwoord op te kunnen worden gegeven. Een goed voorbeeld van deze onduidelijkheid is het volgende: uit onderzoek van Boogers blijkt dat hoe meer gemeenten in een regio, hoe hoger de economische groei en hoe sterker de concurrentiekracht. Dit is in tegenspraak met de bestaande theorieën die stellen dat regionaal bestuur minder succesvol is wanneer er meer gemeenten betrokken zijn. Toch zijn er ook enkele succesfactoren te benoemen. De regionale strategie moet duidelijk maken wat de regio onderscheidt van andere regio's, en hoe actoren onderling van elkaar verschillen en wat ze bijdragen. Dit zorgt voor een aansprekende en duidelijke regionale strategische agenda waardoor de betrokkenheid van actoren groeit en de gevoelde noodzaak toeneemt. Leiderschap is nodig om dit te creëren. Daarnaast is het van belang dat actoren gelijkwaardig zijn aan elkaar, er onderling vertrouwen is en men een hecht netwerk vormt. Tot slot speelt de geschiedenis van de regio een rol. Eerdere ervaringen van actoren bepalen deels hoe ze nu in de samenwerking staan en bovendien bestaan er in sommige gebieden van oudsher al vormen van regionale besturen en in andere niet. De centrale conclusie in de oratie is dat de betekenis van regionale bestuursvormen voor de regionale economie afhankelijk is van een complex geheel van onheldere omgevingsfactoren.

Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden

Raad voor het Openbaar Bestuur (2015)

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur onderzoek gedaan naar de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden. Er werd gekeken naar invloedrijke factoren, aanwezige knelpunten en pragmatische handelingsperspectieven die de democratische legitimiteit kunnen waarborgen. Het onderzoek onderscheidt verschillende soorten van democratische legitimiteit. Er is sprake van input legitimiteit wanneer de wil van het volk wordt weerspiegeld. Throughput legitimiteit bestaat uit een transparant en voorspelbaar politiek besluitvormingsproces. Wanneer het algemeen belang effectief wordt bevorderd spreekt men over output legitimiteit. Feedback legitimiteit is de laatste

vorm en bestaat uit de mogelijkheid om het overheidsoptreden te beoordelen en bij te sturen. Bestaande knelpunten zijn de beperkte invloed van gemeenteraden op de begroting van het samenwerkingsverband en de informatie-asymmetrie, het verband weet meer over het beleidsterrein dan de raadsleden en burgers. Er moet meer ruimte komen voor een betekenisvolle dialoog met burgers, raadsleden en actoren uit het samenwerkingsverband, waardoor iedereen beter geïnformeerd is en de democratische legitimiteit van het samenwerkingsverband zal toenemen.

Wisselwerking: Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking

Raad voor het Openbaar Bestuur (2015)

Dit onderzoek is gedaan in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en gaat over de vraag of het gemeentelijke politieke bestuur in staat is om bij samenwerking richting te geven en te controleren dat wat het wil ook echt gebeurt. Het onderzoek stelt dat gemeentelijke samenwerking nodig en noodzakelijk is en dat voor de democratische legitimiteit betrokkenheid essentieel is. Raden moeten zich bemoeien met de samenwerkingsverbanden, en deze verbanden moeten de raden meer invloed geven op hun werkzaamheden. Men moet de statische relatie veranderen in een dynamische. Dit betekent dat de structuur niet per se veranderd hoeft te worden maar de cultuur wel. Andere resultaten uit het onderzoek zijn dat des te noodzakelijker de samenwerking geacht wordt, des te positiever raadsleden zijn over de invloed die ze hebben. Raadsleden vinden dat democratische legitimiteit draait om transparantie, controle, vertegenwoordiging en participatie. Ze vinden de verantwoordingsstructuur over het algemeen weinig transparant en vinden dat ze minder invloed hebben op samenwerkingsverbanden dan op taken die gemeenten zelf uitvoeren. Tot slot vinden raadsleden publiekrechtelijke samenwerkingen beter gelegitimeerd dan privaatrechtelijke, omdat in het laatste geval bedrijven ook invloed uitoefenen op de besluiten zonder dat de raad daar iets over te zeggen heeft.

Economische omgaan met financiële verhoudingen: Een (regionaal) economisch perspectief op bestuurlijke en financiële verhoudingen

Raad voor de financiële verhoudingen (2017)

De centrale vraag in dit rapport is: Op welke wijze kunnen de financiële verhoudingen een bijdrage leveren aan de versterking van het bestuurlijk vermogen voor regionale economische opgaven? De meest eenvoudige en efficiënte bekostigingsmethode is: 'wie bepaalt, betaalt', maar het rapport noemt ook enkele maatregelen die genomen kunnen worden om het bestuurlijk vermogen te versterken. Ten eerste moet de hervorming van financiële verhoudingen zich concentreren op het wegnemen van mogelijke financiële belemmeringen bij het economisch beleid. Hierin is het wel van belang dat er geen nieuwe instrumenten worden geïntroduceerd, zoals een landelijk regiofonds, maar dat bestaand instrumentarium, het Provincie- en Gemeentefonds, beter worden benut. Decentrale overheden moeten vervolgens zorgen voor stabiliteit in de uitkeringen, dit is een belangrijke voorwaarde voor verantwoord economisch beleid. De landelijke overheid zou gerichte beloningen in kunnen zetten voor regio's die meer bijdragen aan economische groei, zoals de city deals, om op deze manier regionale samenwerkingen te stimuleren. Daarnaast is het de verantwoordelijkheid van het Rijk om te kijken of de verdeling van Gemeente- en Provinciefonds recht doet aan de kosten van de regionale economische opgaven. Tot slot wordt er gesteld dat cofinanciering een goed instrument is voor de financiering van een regionale samenwerking, wanneer er sprake is van een gemeenschappelijk belang en doel, omdat dan alle partijen het nut van investeren inzien. De Raad waarschuwt voor een eenzijdige oriëntatie op de economische opgaven, omdat dit kan leiden tot een overschatting van het economisch belang van decentrale overheden voor de economische ontwikkeling en afbreuk doet aan het brede maatschappelijke takenpakket dat gemeenten en provincies hebben.

Hoe regelen we de regio? Een verkenning naar de impact van het groeiend belang van stedelijke regio's op lokaal bestuur

Platform31 (2016)

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft Platform31 onderzoek gedaan naar de vraag welke impact het toenemend (economisch) belang van stedelijke regio's heeft voor de structuur, cultuur en processen van het

openbaar bestuur. Uit het onderzoek blijkt dat elke regionale samenwerking anders is en er daarom altijd sprake moet zijn van maatwerk. Wel worden er enkele algemene succesfactoren genoemd. Voordat de vorm van de samenwerking wordt gekozen, moet er eerst een gedeelde visie, strategie en ambitie zijn. Daarnaast is het van belang dat men een gevoel van urgentie heeft, eigenaarschap voelt en elkaar het succes gunt. Daarnaast zijn informele en intermenselijke relatie essentieel. Het is daarom van belang dat wordt uitgesproken wat elke actor heeft aan de samenwerking en concurrentie tussen partijen wordt voorkomen, zodat onderlinge relaties in een open en vertrouwelijke omgeving kunnen worden opgebouwd. Het rapport gaat ook in op de rol van de gemeente. Het benoemt dat de burgemeester een open houding moet hebben om op die manier in staat te zijn om verbinding te zoeken en bruggen te bouwen. Het college en de gemeenteraad moeten hoog op de prioriteitenlijst van de samenwerking staan. Zij moeten frequent worden geïnformeerd en moeten de ruimte krijgen om mee te praten over het doel van de samenwerking en in een later stadium bij te sturen. Hierin kan het helpen om raden te laten vergaderen in dezelfde periode, zodat gemeenten gelijktijdig dezelfde onderwerpen kunnen bespreken.

Cluster Governance: Lessen voor clusters in Nederland

Platform31 in samenwerking met Radboud Universiteit (2015)

Deze publicatie staat in het teken van het (be)sturen van clusters en heeft tot doel om nieuwe inzichten te bieden voor iedereen die betrokken is bij het versterken van ruimtelijke economische sectoren. Ook dit onderzoek onderschrijft het belang van maatwerk omdat elke samenwerking uniek is. Er wordt gesteld dat clusters van onderop moeten beginnen, vanuit wat er al is. Het is belangrijk om te werken vanuit gedeeld belang. Dit kan worden bereikt door veel te praten met elkaar en op deze manier in gezamenlijkheid uit te groeien tot een collectief met een gedeeld gedachtegoed. Dit gedachtegoed moet helder en logisch zijn, waardoor elke actor zijn verantwoordelijkheid begrijpt en de boodschap van de samenwerking ook naar buiten toe kan communiceren. Het moet duidelijk zijn wat de focus is van de samenwerking en waarin het zich specialiseert. Naast een gedeeld gedachtegoed, moet er ook een gedeeld economisch belang zijn, waardoor actoren de noodzaak van samenwerken inzien. Samenwerken blijft mensenwerk. Het kost tijd om commitment en vertrouwen te creëren, hierin moet je investeren. De samenwerking kan niet zonder

een trekker die de verbinding zoekt en over zijn eigen schaduw heen kan stappen, daarom is het noodzakelijk dat de leider kennis heeft van de verschillende werelden: kennissector, overheid en markt. Een kloof tussen deze werelden kan het slagen van de samenwerking in de weg staan, bijvoorbeeld doordat het bedrijfsleven gefocust is op winst terwijl overheidspartijen de taak hebben om het concept van goed bestuur te waarborgen. Uiteindelijk is dit alles kort samen te vatten in het advies om voorbij institutionele en bestaande systemen te kijken en te komen tot een speelveld waarin de samenwerking kan floreren.

Het echte werk: Publiek-private samenwerking in 35 regio's

Programmaraad (2014)

De staatssecretaris gaf op 14 februari 2013 de opdracht aan de Programmaraad en aan de ABU om een inhoudelijke impuls te geven aan de samenwerking tussen gemeenten, UWV en uitzendbureaus binnen de arbeidsmarktregio's. De vragen die centraal stonden waren de volgende: Hoe kunnen gemeenten, UWV en uitzendorganisaties samen zorgen dat er meer mensen aan werk komen? Hoe krijgen deze partijen inzicht in wie er een baan zoekt? En hoe delen ze hun kennis over de markt en de kandidaten? Vijfendertig arbeidsmarktregio's kregen € 130.000 om de samenwerking aan te jagen met als doel de publiek-private samenwerking beter en efficiënter te maken en hierdoor meer mensen aan het werk te krijgen. In dit document worden de resultaten van dit project beschreven. Komen tot een regionale aanpak blijkt niet simpel te zijn. Vaak houden gemeenten er verschillende werkwijzen op na, het was dan ook van groot belang om over te stappen naar dezelfde registratiesystemen. In de ene regio zijn ze hierin verder dan in de andere en ook is niet iedereen even positief over het systeem (Werk.nl). Aan het systeem wordt verder gewerkt, bijvoorbeeld door de gebruiksvriendelijkheid te vergroten. Integraal en fysiek samenwerken blijkt stimulerend te werken, positieve ervaringen worden opgedaan met andere organisaties en daardoor kan er eenvoudiger worden gewerkt aan een gezamenlijk resultaat. Uitzendorganisaties geven aan vaak meer behoefte te hebben aan gegevens van kandidaten. Die worden om privacyredenen niet altijd verstrekt. Het vereiste DigiD blijkt een drempel voor werkzoekenden, het aanvragen daarvan kost tijd en is ingewikkeld. Een ander genoemd probleem is het verdwijnen van een inschrijving als een werkzoekende drie maanden niet actief is

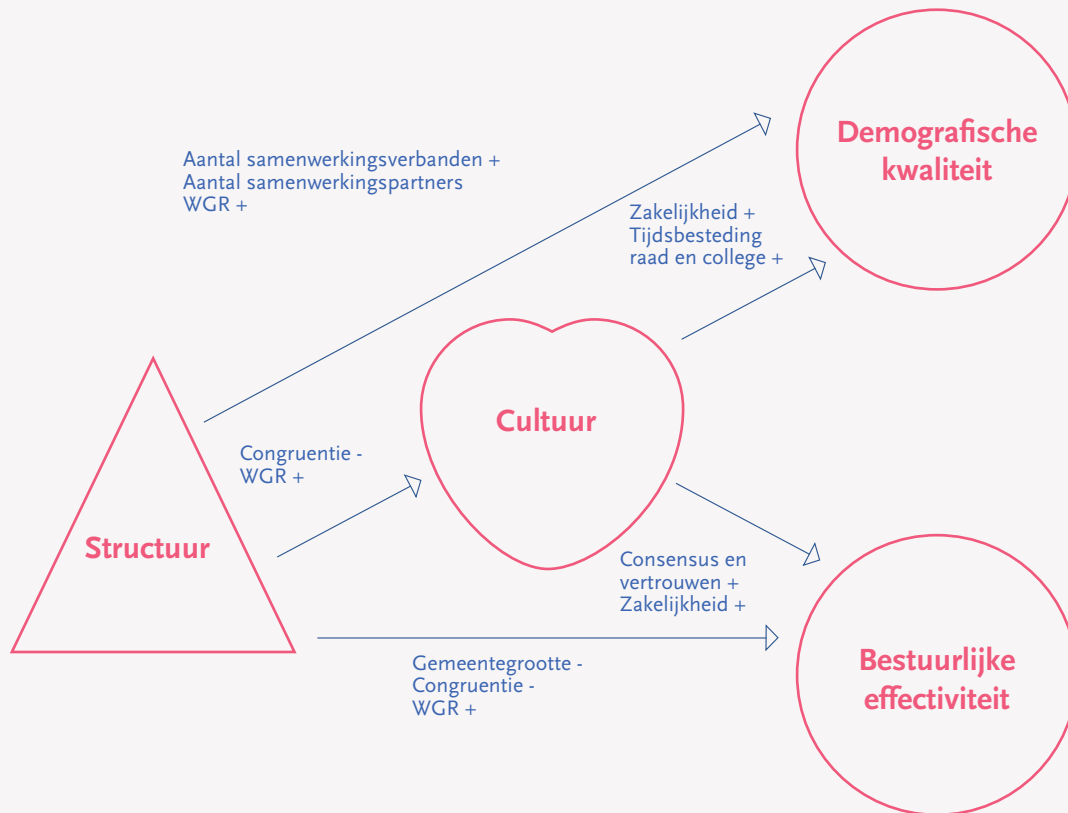
(dit is in sommige regio's inmiddels opgelost). Succesvolle samenwerking krijgt in alle regio's een vervolg of wordt uitgebreid door meer uitzendbureaus te betrekken. Daarnaast blijkt dat uitzendbureaus in verschillende regio's zelf al eerder contact met gemeenten en UWV opnemen als zij geschikte vacatures hebben. Belangrijke succesvoorwaarden zijn: vertrouwen, verbinding, korte lijntjes, duidelijke afspraken en een gezamenlijk belang. Door de kruisbestuiving van commerciële en publieke arbeidsmarktbemiddeling zijn succesvolle innovatieve projecten ontstaan: een wedstrijd waarin er gezocht werd naar een secretaresse met de x-factor. De winnaar kreeg een baan en door de aandacht vele anderen ook. Het recept voor een publiek-private samenwerking bestaat niet, want iedere regio is anders. Veel regio's pleiten er daarom voor om vooral samen aan de slag te gaan en onderweg de juiste samenwerkingsvorm te ontdekken en ontwikkelen.

Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten: Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit

M. Boogers, P.J. Klok, B. Denters, M. Sanders en M. Linnenbank (2016)

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is er onderzoek gedaan naar de vraag: Hoe functioneert het regionaal bestuur in Nederland en welke gevolgen heeft dit voor gemeenten? Het belang van regionale bestuursvormen neemt toe door nieuwe gemeentelijke taken, bezuinigingen en de roep om regionale oplossingen op het gebied van veiligheid, arbeidsmarkt, woningmarkt en infrastructuur. De samenwerkingsbereidheid van gemeenten is groot. Meer dan driekwart van alle gemeenten geeft aan dat samenwerkingsverbanden nodig zijn voor het realiseren van de belangrijkste beleidsdoelstellingen van B en W, het ontwikkelen van doeltreffend beleid of voor het verbeteren van de dienstverlening en bedrijfsvoering. Echter, zorgen de arbeidsmarktregio's voor 'regionale uitholling'. Dit betekent dat de gemeenteraad weinig invloed heeft, en dat er geen realisatie van lokale beleidsdoelstellingen verbonden is aan de samenwerking. Structurele kenmerken zoals de juridische vorm, blijken weinig invloed te hebben op democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit van samenwerkingsverbanden. Culturele factoren daarentegen blijken meer invloed te hebben, vooral goede onderlinge verhoudingen hebben een positief effect. Daarnaast blijkt de tijd die het college en de raad besteden aan de regio hun democratische invloed te verklaren. Arbeidsmarktregio's slagen er beter in om lokale en regionale

beleidsresultaten te boeken als er sprake is van een zakelijke en resultaatgerichte samenwerking.



Geleerd van de proeftuinen

Maak verschil

Zes proeftuinregio's – Noordoost-Friesland, Regio Zwolle, Metropoolregio Amsterdam, Drechtsteden, Zeeland en Stedelijk Gebied Eindhoven – hebben op het initiatief van het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal overleg (IPO) vanaf de zomer van 2016 de aanbevelingen in het rapport 'Maak verschil'

van de Studiegroep Openbaar Bestuur toegepast. Vrijwel elke regio heeft de ambitie om haar opgaven in triple helix of 3/4O-verband te realiseren. Uit de proeftuinen blijkt dat er aardig wat ruimte is om in te spelen op unieke situaties binnen bestaande wet- en regelgeving. Het is een uitdaging om de opgaven centraal te stellen in plaats van de bestuurlijke instituties. De schaal van de opgave dient de schaal van de aanpak te zijn. Er dient dus flexibel te worden omgegaan met bestaande structuren, maar de focus op de schaal moet niet doorslaan. Uiteindelijk gaat het om het samenbrengen van meerdere partijen om het probleem aan te pakken. Het definiëren van opgaven is belangrijk maar complex. Dit moet je zorgvuldig doen en kost dus tijd. Een helder beeld van de opgaven in de regio is nodig om invulling te geven aan een regionale samenwerking, idealiter evidence based. Het karakter en de concreetheid van de opgave is bepalend voor de wil en de betrokkenheid van de partners. Afspraken moeten worden gemaakt om vrijblijvend meedoen te voorkomen. Kennisinstellingen, overheden, ondernemers hebben verschillende drijfveren en belangen. Het is belangrijk om inzichtelijk te maken en uit te spreken wat de wederzijdse afhankelijkheden van de partijen zijn, om zo gedeeld probleem-eigenaarschap te bereiken. Erkenning van een ongelijksoortige relatie kan helpen om een gelijkwaardige relatie te ontwikkelen. Overheidspartijen hebben vaak als vanzelfsprekend een grote rol. Er wordt nog vanuit de publieke sector gedacht, daar moet meer over na worden gedacht. Niet elke samenwerking is gebaat bij een centrale overheidsrol. Onbegrip en weerstand bij raadsleden ten aanzien van regionale samenwerking vloeit voort uit de 'gevoelde afstand' bij raadsleden, wat samenhangt met het onvoldoende en niet op tijd informeren en betrekken. Ook het Rijk moet betrokken zijn bij regionale samenwerkingen met de inbreng van kennis, expertise en middelen. Regio's beschikken niet over algemeen besteedbare middelen, omdat ze geen democratisch gelegitimeerd bestuur zijn. Toch speelt de financiering van regio's in de praktijk een grote rol, het is vrijwel altijd een discussiepunt. Er is geen eenduidig antwoord te geven op de vraag hoe de financiering van regionale samenwerkingen moet worden vormgegeven.

Observaties en reflecties op proeftuinen

Remco Nehmelman, Erik Stam, Geert Teisman, Martijn Groenleer

Vanuit de wetenschappelijke reflectiegroep zijn er meerdere reflecties geschreven over de Proeftuinen Maak Verschil. Uit deze reflecties blijkt dat er vooral veel geëxploreerd

is en nog weinig geëxperimenteerd. Het is daardoor onduidelijk wat er precies in gang is gezet en wat het effect daarvan is. Wel blijkt dat de focus van de samenwerkingen vooral op structuur, plannen en analyseren ligt. Er is een gebrek aan visieontwikkeling en concrete actie. Wat vaak mist is een heldere diagnose van de economische opgaven waar het openbaar bestuur op moet inspelen.

Bestuurlijke grenzen zijn kunstmatige grenzen. Als we ze te serieus nemen, belemmeren ze partijen om tot de vereiste bestuurskracht te komen. Het ontdekken van bestuurskracht gaat niet langer primair om het kiezen van het optimale schaalniveau, maar om het koppelen van het bestuurlijk handelen op verschillende schaalniveaus. Dit vraagt overheidslagen te benaderen als ongelijksoortige, maar gelijkwaardige partijen, die elkaars verschillen benadrukken en die vooral benutten om samen verder te komen. Het is vooral de kunst om de sterkten en zwakten van het ecosysteem goed in kaart te brengen. Dit betekent dat je lokale expertise uit 'het veld' moet gebruiken: ondernemers die weten waar de belemmeringen zitten. Deze ondernemers kunnen vervolgens ook samen met het openbaar bestuur collectieve actie ondernemen om de economische opgaven in de regio aan te pakken. Om collectieve actie te ondernemen moet er besef zijn van de onderlinge afhankelijkheid en moeten actoren de urgentie van de opgave inzien. Een licht samenwerkingsverband leidt soms tot een gebrek aan doorzettingsmacht, daarom is het van belang om duidelijke afspraken te maken. Verbeteringen zijn te boeken op het gebied van financiën en democratische legitimiteit. Financieel moeten er meer prikkels komen, bijvoorbeeld een regionaal fonds. Democratische legitimiteit kan worden verkregen door het betrekken van provinciale staten en politici zouden zich kunnen formeren rond vraagstukken.

De kracht van Oost-Nederland: Een economisch-geografische analyse

prof. dr. Atzema, prof. dr. Hospers, prof. dr. Van Oort, prof. dr. Renooy, prof. dr. Teisman en prof. dr. Tordoir.

Dit rapport geeft door middel van kwantitatieve analyse inzicht in wat de sociaal-economische krachten zijn van Oost-Nederland. Omdat de regio geen afgebakend geografisch gebied is, werken de onderzoekers met het Daily Urban System. Het aantal hoogopgeleiden in Oost-Nederland is in de stedelijk as Zwolle-Nijmegen het hoogst. In de oostflank wonen vooral middelbaar opgeleiden. De westflank kent bovengemiddeld veel laagopgeleiden. Er is sprake van arbeidsmarktverdringing door een groter aantal

hoogopgeleiden die in de regio geen werk op niveau kunnen vinden. De toegevoegde waarde van economic development boards en triple helix-verbanden is het vermogen om ontokerd te denken, er zijn vaak minder concurrentiegevoelens. In dit rapport wordt het advies gegeven om samen te werken waar nodig is en te concurreren als dat kan om je eigenheid te laten zien. Als succesfactoren van regionale samenwerking worden benoemd: een gezamenlijk beeld en programma, waarin de focus ligt op de lokale identiteit en er een krachtig antwoord wordt gegeven op de vraag wat de samenwerking oplevert voor de lokale gemeenschap. Door te kiezen voor een duidelijke focus kan er een merk worden gecreëerd dat geloofwaardig is voor de buitenwereld, zoals Food Valley.

Het werkend alternatief voor Noord-Nederland: De noordelijke aanpak maakt verschil

SER Noord-Nederland

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het dagelijks bestuur van het Samenwerkingsverband Noord-Nederland. De centrale vraag is welke trends er te zien zijn op de noordelijke arbeidsmarkt en welke kansen er voor Noord-Nederland liggen om een oplossing te kunnen bieden voor de verwachte knelpunten op de arbeidsmarkt door het inzetten van een leven lang leren, intersectorale mobiliteit en dienstencheques. De banen van mensen met een mbo-opleiding niveau 2 en 3 staan onder druk door robotisering, digitalisering en automatisering. Tegelijk blijkt uit cijfers dat deze groep vrijwel geen nascholing of omscholing ontvangt. Welke banen er precies verdwijnen en welke er nieuw bijkomen is nog onduidelijk. Door de snellere aanpassingsprocessen in de economie is meer flexibiliteit nodig, continu leren is hiervan een onderdeel. Er wordt van werknemers verwacht dat zij zich goed kunnen aanpassen. Er zijn meerdere punten te benoemen die moeten worden veranderd om deze flexibiliteit te waarborgen. Ten eerste ontbreekt de samenhang tussen het sociale domein, het economisch domein en het onderwijs, terwijl zij juist samen zouden moeten werken om mensen aan het werk te krijgen en te houden. Daarnaast bieden mbo-instellingen onvoldoende geschikte opleidingen voor werkenden en is er juridische regelgeving die ervoor zorgt dat een uitkeringsgerechtigde een opleiding mag volgen van maximaal een halfjaar. Daardoor kunnen ze zich vaak niet laten omscholen. Een ander probleem is dat de focus van

gemeenten vaak ligt op hun eigen werklozen in plaats van op een regionale aanpak, terwijl werklozen vaak welwillend zijn om te reizen naar een andere gemeente binnen de regio. Er worden verschillende aanbevelingen gegeven om deze problemen aan te pakken. Op dit moment houdt de regionale samenwerking niet meer in dan een overleg, dus start met de partijen die geloven in een gemeenschappelijk aanpak en ga aan de slag. Het is nodig om het Rijk in te schakelen om institutionele belemmeringen weg te nemen. Voor kleine ondernemers is het vaak lastig om medewerkers deel te laten nemen aan scholing in verband met de financiële lasten, de regio kan hen hierin ondersteunen door een onderwijsprogramma te maken speciaal voor kleinere bedrijven. Tot slot is het van belang om de bestaande versnippering te doorbreken door het economisch, sociaal en onderwijsdomein te herstructureren, maar ook door bijvoorbeeld de databestanden van de gemeenten en het UWV samen toevoegen. Voor deze aanbevelingen is een regionale aanpak nodig, daarom moet er een regionaal budget en een regionaal ontwikkelingsbureau komen. Daarin moet er ruimte zijn voor de 'couleur locale' en er moeten duidelijke afspraken worden gemaakt over monitoring van het proces en de resultaten om echt stappen vooruit te kunnen zetten.

De veerkracht van regionale arbeidsmarkten

Planbureau voor de Leefomgeving (2013)

De centrale vraag in dit rapport is: Wat zijn de verschillen in de veerkracht en in hoeverre verschilt deze afhankelijk van de sector waarin een schok plaatsvindt? PBL heeft hier onderzoek naar gedaan omdat er in het debat over hoe we het beste uit de financiële crisis komen, weinig aandacht is voor de veerkracht van regio's en het versterken hiervan. Ze gaan ervan uit dat de veerkracht van een regionale arbeidsmarkt afhangt van de mogelijkheden die na een schok ontslagen werknemers hebben om – zonder omscholing en zonder te verhuizen – een nieuwe baan te vinden binnen een acceptabele woon-werkreistijd. De veerkracht van de regionale arbeidsmarkten loopt sterk uiteen. De meest veerkrachtige regio's bevinden zich in midden Nederland, vooral rond Utrecht en Amsterdam. Waarom de veerkracht in bepaalde regio's laag is kan op drie manieren worden verklaard: de getroffen sector vereist kennis en vaardigheden die niet inzetbaar zijn in een andere sector, in de regio zijn weinig banen te vinden gerelateerd aan de getroffen sector, of er

zijn in het algemeen weinig banen in een gerelateerde sector. Dit laat de keerzijde zien van regionale specialisatie, hoewel het goed is voor het internationaal concurrentievermogen van Nederland, maakt het een regio ook gevoeliger voor economische schokken en regionale werkloosheid. De veerkracht van regio's kan verhoogd worden door te investeren in infrastructuur en bereikbaarheid, waardoor het eenvoudiger wordt voor werknemers om te pendelen tussen thuis en werk. De mogelijkheden tot grenspendel moeten worden verbeterd door te investeren in kennis over de arbeidsmarkt, de cultuur en de taal in het grensland. Bovendien wordt grenspendel beperkt door de verschillen in pensioenstelsels, verzekeringen en belastingen tussen landen. Tot slot helpt het om te investeren in scholing, niet alleen in de intersectorale omscholing, maar ook door werknemers zich te laten specialiseren in verschillende aan elkaar gerelateerde activiteiten, waardoor zij bij een economische schok eenvoudiger aan een nieuwe baan komen.

Bouwstenen voor de regionale arbeidsmarkt

Platform31 (2015)

Als gevolg van de financiële crisis nam vanaf 2009 de werkloosheid in Nederland toe, eerst langzaam (in vergelijking met andere EU-landen), later juist opvallend snel. Naast deze verandering in de conjunctuur zijn er ook structurele veranderingen te benoemen die invloed hebben op de arbeidsmarkt. Door de automatisering dreigen banen op mbo-niveau 2 en 3 te verdwijnen, het is nog niet duidelijk welke functies er precies verdwijnen en welke daarvoor in de plaats terug komen. Daarnaast leidt vergrijzing tot een krimp van de beroepsbevolking. Globalisering zorgt voor een toenemende internationale verwevenheid van economieën: landen, regio's, steden en bedrijven worden door de gefragmenteerde wijze van productie onderling afhankelijker en kwetsbaar voor invloeden van buitenaf. De verschillen tussen de regio's in Nederland zijn groot en deze verschillen zullen ook blijven omdat werkzoekenden niet zomaar over grote afstand verhuizen. Agendapunten voor het regionaal arbeidsmarktbeleid die hieruit voortkomen zijn: inclusiviteit, weerbaarheid en hervorming. Er moet geïnvesteerd worden in een sectoraal en ruimtelijk mobiliteitsbeleid, scholing en werkbehoud voor laagopgeleiden. Daarnaast kan er worden gedacht aan regionale fondsvorming waardoor er regionaal geïnvesteerd kan worden en de arbeidsmarkt kan worden verbeterd.

Afspraken en resultaten: Regionaal arbeidsmarktbeleid

Inspectie SZW (2014)

In de 35 arbeidsmarktregio's moeten overheden, ondernemers en onderwijsinstellingen samenwerken om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beter op elkaar te laten aansluiten. Volgens de inspectie is het essentieel om duidelijke afspraken te maken zodat de samenwerking vruchtbaar kan zijn. Daarom hebben zij onderzoek gedaan naar de vraag: in hoeverre hebben de gemeenten, al of niet samen met UWV, concrete afspraken gemaakt met ondernemers en/of onderwijsinstellingen in het kader van het regionale arbeidsmarktbeleid, tot welke concrete resultaten hebben deze afspraken geleid en hoe hebben de gemeenten en hun uitvoerende professionals zich daarvoor ingezet? Uit dit onderzoek blijkt dat er vaak geen concrete afspraken zijn gemaakt, slechts twee afspraken hebben zich vertaald naar de werkvloer, dertig afspraken moeten nog uitgevoerd worden. De rest van de documenten en afspraken zijn te abstract, bijvoorbeeld doordat doelgroepen niet specifiek worden gemaakt, wie valt er onder de groep ouderen? Hieruit blijkt dat de samenwerking zich vaak nog in de overlegfase bevindt. Bovendien blijkt dat inhoud van de afspraken vaak niet specifiek gericht te zijn op de regio. Probleemanalyse en doelstellingen die worden opgeschreven zijn in veel regio's hetzelfde. Vaak staan in de documenten ook lokale afspraken in plaats van regionale. De inbreng van de gemeenten in de afspraken is vooral organisatorisch en procesgericht. Ze leveren menskracht, regelen overleg, hebben een actieve rol in het bij elkaar brengen van partijen en zijn (co)financier. Gemeenten worden vaak beschreven als regisseur, maar gemeenten geven zelf aan het initiatief meer bij andere partijen te willen leggen. Hieruit blijkt dat leiderschap binnen het regionaal arbeidsmarktbeleid niet duidelijk is vormgegeven.

Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid

Inspectie SZW (2013)

In drie arbeidsmarktregio's heeft de inspectie onderzoek gedaan naar de vraag: Draagt de wijze waarop de gemeenten de regierol invullen bij aan het tot stand komen van een regionaal arbeidsmarktbeleid dat leidt tot een betere aansluiting van vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkt? Wettelijk gezien heeft de centrumgemeente de regierol. Het is aan hen om betrokken partijen bij elkaar te brengen en om tot

acties te komen die de problemen op de arbeidsmarkt aanpakken. Uit het onderzoek blijkt dat alle relevante partijen in de meeste regio's in enige mate betrokken zijn. Het draait nu vooral nog om afstemming en beleidsontwikkeling, concrete resultaten worden nog niet zo vaak geboekt. Dit komt mede doordat de arbeidsmarktinformatie vaak abstract is en tekort schiet, waardoor er geen beleid kan worden ontwikkeld voor de lange termijn. De belangrijkste belemmeringen voor succes zijn: Economische Zaken en Werk en Inkomen zijn nog te veel twee gescheiden werelden. De keten van Wet en Inkomen opereert in ruimtelijk begrensde arbeidsmarktregio's, die niet aansluiten op de sectoren en netwerken waarin werkgevers en onderwijsinstellingen opereren. Het kost grote moeite om zicht te krijgen op de vraag op de arbeidsmarkt en op het aanbod van de sociale diensten en het UWV. De keten van Werk en Inkomen richt zich vooral op de minst zelfredzamen, wat vaak niet aansluit bij de behoefte van de werkgever. Voor regionaal arbeidsmarktbeleid is meer afstemming en samenwerking tussen gemeenten nodig, maar veel gemeenten blijven hechten aan zelfstandig optreden gemotiveerd vanuit de financieringssystematiek van de WWB. De financieringssystematiek van het beroepsonderwijs neemt het aantal studenten en de behaalde diploma's als uitgangspunt, in plaats van de vraag op de arbeidsmarkt. De overlegorganen waarin het regionaal arbeidsmarktbeleid wordt ontwikkeld, ontbreekt het aan beslissingsbevoegdheden; daarnaast zijn deze overlegorganen afhankelijk van de financiële bijdragen van de samenwerkingspartners.

De uitgestoken hand: Evaluatie van de samenwerking van UWV en gemeenten op het gebied van werk en inkomen 2012-2014

Panteia (2015)

De vraag die centraal staat in dit rapport is: In hoeverre is sinds de wetswijziging van 2012 samenwerking gerealiseerd tussen UWV en gemeenten op regionaal niveau ten aanzien van regionaal arbeidsmarktbeleid, regionale werkgeversdienstverlening en de registratie van werkzoekenden en vacatures in één systeem en in hoeverre is de samenwerking tussen UWV en gemeenten bij de inname van de WWB-aanvraag, de registratie van werkzoekenden en de overgang van WW naar WWB doeltreffend, doelmatig en klantgericht? Deze vraag blijkt moeilijk te beantwoorden om verschillende redenen. Ten eerste is het lastig om het effect te berekenen omdat duidelijke indicatoren ontbreken. Daarnaast is er in de periode van 2012 tot 2014 sprake van een

heroriëntatie door de invoering van de Wet SUWI per 2012. Er moest daardoor een nieuwe basis voor regionale samenwerking worden gezocht. Het is duidelijk dat aan het eind van 2014 de samenwerking zich weer in positieve zin heeft ontwikkeld, mede door de aangekondigde wetten Wet Werken naar Vermogen en de Participatiewet, maar de samenwerking is nog niet op het niveau van voor de wetswijziging. Op het gebied van de werkgeversdienstverlening zijn er nog veel verbeteringen te behalen. Daarnaast is het een probleem dat gemeente en het UWV vaak niet werken in hetzelfde systeem. De samenwerking tussen UWV en gemeenten wordt moeilijker wanneer de cultuurverschillen groter zijn en het gevoel van concurrentie toeneemt. Hierdoor is er geen gezamenlijke basis waarop kan worden samengewerkt.

Regionaal-economische groei in Nederland: Een typologie van regio's

Planbureau voor de Leefomgeving (2017)

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het PBL onderzoek gedaan naar de vraag: Hoe hebben de Nederlandse regio's zich over een langere periode economisch ontwikkeld, is daar een typologie van te maken, en welke karakteristieken horen bij deze regio's? De uitgevoerde analyses lijken te bevestigen dat economische opgaven contextspecifiek zijn en verschillen in aard en omvang per regio. Er komt een divergentiepatroon naar voren tussen een groeiende Noord- en Zuidvleugel van de Randstad, via de A2(snelweg)-as naar Brabant, en een daarbij achterblijvende groep regio's in het noordoostelijk, meer perifeer gelegen deel van Nederland. Beleidsmakers zouden ook oog moeten hebben voor deze 'nieuwe tweedeling'. Groeiregio's scoren hoger op een aantal indicatoren voor het woon-werkklimaat, nabijheid, bereikbaarheid. Ook hier is Groot Amsterdam koploper.

Samen de regionale economie stimuleren: De 'onderkoepelende' rol van gemeenten

VNG (2016)

VNG heeft onderzoek gedaan naar de vraag: Waar zit de lokale en regionale beleidsruimte en wat zijn de handelingsperspectieven voor de gemeente? Uit dit onderzoek blijkt dat gemeenten hun rol vooral zien in het aanjagen van samenwerking

en het ondersteunen van en ruimte geven aan initiatieven. Daarbij is samenwerking met andere publieke en private partners onmisbaar. De gemeente is vooral een onafhankelijke partij die verbindingen maakt of ondersteunt en inzet op stimuleren, ondersteunen, verbinden, inspireren en agenderen. Aanbevelingen voortkomend uit het onderzoek zijn: zoek het regionale DNA, waardoor er een gezamenlijke agenda komt op basis van de sterke punten van de regio; creëer en faciliteer netwerken; weet welke sectoren belangrijk zijn voor de regio; stel verbinding centraal tussen economisch en sociaal beleid, tussen stad en ommeland, tussen sectoren, en tussen burgers en initiatieven; bevorder kenniscirculatie dat stimuleert innovatie; synchroniseer het regionaal economisch beleid met de Europese smart specialisation strategy; het Rijk moet zich verantwoordelijk voelen voor de infrastructuur, ICT, onderwijs en de regelruimte en hierdoor de regionale economie stimuleren; en stem het onderwijs af op de regionale behoeften van bedrijven.

Regionale hotspots: Broedplaatsen voor innovatie

AWTI (2014)

In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft de Adviesraad voor Wetenschap Technologie en Innovatie onderzoek gedaan naar de vraag: Wat is de rol van de centrale en decentrale overheden inzake hotspots? Er worden drie types hotspots genoemd in het onderzoek: creatief stedelijke, engineering en wetenschapsgedreven hotspots. Succesvolle hotspots ontstaan veelal vanuit de interactie tussen bedrijven onderling en met kennisinstellingen, gevolgd door een triple helix-samenwerking. Ze zijn zelforganiserend. Ze worden niet opgezet door overheden, maar wel gesteund. Vooraf is niet te voorspellen waar een hotspot zal ontstaan, vaak is er sprake van een samenloop van omstandigheden: geografische ligging, toeval en mensen die het verschil maken. Decentrale overheden benutten hotspots om hun eigen (economische) doelen te realiseren. De Europese Commissie heeft het opstellen van een zogenaamde Smart Specialisation Strategy als voorwaarde gesteld voor regio's om in de periode 2014-2020 aanspraak te kunnen maken op EU-middelen uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling. Slimme specialisatie gaat ervan uit dat regio's zich op verschillende sterktes toeleggen, zodat zij zich niet allemaal op dezelfde markt richten. Aanbevelingen uit het onderzoek voor de Rijksoverheid zijn: identificeer en

steun hotspots van nationaal belang. Ondersteun medeoverheden bij het faciliteren van regionale hotspots. Lokale overheden moeten participeren en commitment tonen. Daarnaast is ondersteuning op maat belangrijk, elke samenwerking is anders.

Laat stad en regio bruisen: Naar één krachtig netwerk van onderscheidende stedelijke regio's, binnensteden én vitale kernen

VNO-NCW, MKB Nederland, VNG, G32, IPO (2017)

Er dreigt een kloof tussen enkele succesvolle stedelijke regio's en andere regio's in Nederland. Om te zorgen dat veel meer steden en dorpen in héél Nederland bruisen en vitaal blijven, is een regionale aanpak rond grote en kleine steden cruciaal. Rijk, medeoverheden en bedrijfsleven moeten nauw samenwerken en scherpe keuzes maken om tot aantrekkelijke en onderscheidende stedelijke regio's te komen. Om transities te realiseren, kan niet vertrouwd worden op alleen nationale kaders of alleen een regionale aanpak. Intensieve samenwerking, mede op de schaal van stedelijke regio's, is cruciaal om in te spelen op de transitieopgaven. Het onderzoek doet verschillende aanbevelingen aan het kabinet: Het kabinet sluit ten minste vijftien regiodeals met samenwerkende decentrale overheden en bedrijfsleven. Het nodigt decentrale overheden, bedrijfsleven en andere regionale stakeholders uit om via concrete projecten bij te dragen aan de realisatie van de transitieopgaven: energietransitie en klimaatadaptatie, circulaire economie, digitalisering, mobiliteit. Het kabinet stelt middelen beschikbaar voor concrete projecten en geeft ruimte om binnen wetgeving te experimenteren.

Kansrijk: Sterk ondernemerschap voor de lokale en regionale economie

MKB-Nederland en VNO-NCW

MKB-Nederland en VNO-NCW willen economische samenwerking in de regio graag bevorderen. Er moet worden samengewerkt tussen gemeenten onderling met ondernemers, kennisinstellingen en provincies. Het doel is om kansrijke en economisch sterke regio's te ontwikkelen. Daarom is deze regionale economische agenda opgesteld en aangeboden aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en gemeentebestuurders. De diversiteit tussen samenwerkingsverbanden blijkt zeer

groot, op het vlak van financiering, deelname, focus en impact. Een duidelijk overzicht van samenwerkingsvormen bestaat niet, noch een duidelijk inzicht in bepalende succesfactoren. Toch is er een belangrijke succesfactor te benoemen: er moet worden samengewerkt rond regionale economische structuren en niet rond institutionele structuren. Bestuurders en hun ambtenaren moeten over hun eigen grenzen heen durven te kijken, elkaar iets gunnen en beseffen dat het regionale gemeenschappelijke belang zwaarder weegt. Voor overheden is de rol weggelegd om in kaart te brengen wat het regionaal DNA is en om de verschillende partijen samen te brengen. Uit het rapport komen drie actielijnen naar voren: Inspelen op regionaal economisch DNA; een mkb-vriendelijke gemeente door in te spelen op de kracht van de bedrijven binnen de regio; en inspelen op grote actuele maatschappelijke thema's.

Perspectief op werk: Tien oplossingen voor de arbeidsmarkt van de toekomst

Nationale DenkTank

De Nationale DenkTank 2017 heeft zich ten doel gesteld dat het Nederland van 2025 een inclusieve arbeidsmarkt heeft waaraan iedereen kan meedoen. Om dit te helpen realiseren heeft de Nationale DenkTank zich de afgelopen maanden gericht op vier specifieke doelgroepen die moeite hebben om mee te komen op de Nederlandse arbeidsmarkt: jongeren met een chronische arbeidsbeperking, nieuwkomers en multiculturele Nederlanders, mensen die onvrijwillig en langdurig een flexibele arbeidsrelatie hebben, en mensen van wie het werk verdwijnt of verandert ten gevolge van automatisering en robotisering. De centrale vraag van het rapport is: Hoe bieden we in 2025 iedereen in Nederland perspectief op werk? De denktank heeft tien aanbevelingen geformuleerd in de vorm van concrete projecten. 1) DoneerJeNetwerk: mensen met een groot netwerk wordt gevraagd die open te stellen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. 2) TalentenMapp: dit is een persoonsgebonden wegwijzer voor werkgevers en jongeren met een arbeidsbeperking met daarin relevante informatie voor het werk. 3) Taalbootcamp: in dit traject leren nieuwkomers in tien weken de Nederlandse taal en worden ze klaargestoomd voor de arbeidsmarkt. 4) ToThePoint: een sociaal leerpuntensysteem dat de levenslange ontwikkeling van werkenden stimuleert, meet en beloont. 5) Wat is Werk: vrijwilligerswerk moet erkend worden als werk om zo mensen in de bijstand de mogelijkheid te geven om te

kunnen werken met behoud van uitkering. 6) Een manier om transparant en digitaal te communiceren wanneer vertegenwoordigers van werkenden onderhandelen over collectieve pakketten. 7) AzCademy: in het asielzoekerscentrum worden nieuwkomers snel en succesvol opgeleid voor sectoren die kampen met tekorten. 8) ReflectEerder: jonge coaches faciliteren het eerste gesprek met werknemers over hun ontwikkeling binnen een veranderende arbeidsmarkt. 9) Pensioen: met elke pintransactie spaar je voor je pensioen, zoveel als je zelf wilt. 10) Het contractneutraal sociaal stelsel: een vernieuwing van ons huidige sociale stelsel, waarin er een basiscontract wordt ingevoerd en iedereen perspectief op bestaanszekerheid heeft.

Stedelijke regio's als motoren van economische groei

Planbureau voor de Leefomgeving

De centrale vraag van dit onderzoek is: welk beleid speelt een belangrijke rol bij de economische ontwikkeling van stedelijke regio's? Om antwoord te geven op deze vraag hebben ze naast een literatuurstudie en kwantitatieve analyses, ook zes internationale cases in meer detail bekeken. Uit het onderzoek blijkt dat groei sector- en contextspecifiek is. Het helpt om beleid te richten op een aantal robuuste factoren die (positief of negatief) samenhangen met economische groei (van werkgelegenheid én productiviteit). Factoren als human capital (een goed gekwalificeerde beroepsbevolking), een attractief woon-werkklimaat en voorzieningenniveau (een hoge kwaliteit van onderwijs, en veel culturele en culinaire voorzieningen), en een goede bereikbaarheid (fysiek en digitaal) stimuleren economische groei, zo blijkt uit de kwantitatieve analyses in deze studie. Veel groeiprocessen zijn dus padafhankelijk. Ook nationale overheden kunnen een belangrijke rol spelen bij regionaal-economische ontwikkelingen. Nationaal beleid werkt regionaal door, en zou via maatwerk effectief kunnen aansluiten bij de regionale context en regionale beleidsinitiatieven. Bovendien kan de nationale overheid een aantal zaken bieden waarin regionale overheden minder voorzien. Denk aan het borgen van nationale of bovenregionale belangen, het uitstijgen boven de regionale lobby, en het bieden van een kennis- en monitoringssysteem om economische ontwikkelingen te analyseren en te beoordelen.

Bijlage 4

Verantwoording

Interviews en bijeenkomsten

21 september 2017	Bijeenkomst VNG Denktank
November/december 2017	Gesprekken denktankleden
6 november 2017	Interview regio en provincie, Dairy Valley
	Interview gemeente, Dairy Valley
14 november 2017	Interview werkgevers, Zeeland
	Interview UWV, Zeeland
	Interview onderwijs, Zeeland
	Interview arbeidsmarktregio/gemeenten, Zeeland
16 november 2017	Bijeenkomst VNG Denktank
28 november 2017	Bijeenkomst Gelderse gemeenten
29 november 2017	Interview regio, Economic Board Utrecht
30 november 2017	G32 Netwerkdag
8 december 2017	Bijeenkomst bestuurders Cleantech
20 december 2017	Gesprek gemeente Hengelo
21 december 2017	Interview Haaglanden
8 januari 2018	Interview arbeidsmarktregio en UWV Zeeland
9 januari 2018	Interview, Rijnmond
10 januari 2018	Interview onderwijs, Seed Valley
	Interview bedrijfsleven en gemeente, Seed Valley
	Interview regio, Seed Valley
22 januari 2018	Bijeenkomst VNG denktank
29 januari 2018	Interview gemeente, EB Utrecht
6 februari 2018	Interview regio, West-Brabant
9 februari 2018	Interview gemeente, West-Brabant
	Interview werkplein, West-Brabant

12 februari 2018	Interview regio, Dairy Valley
	Interview onderwijs, Dairy Valley
	Interview bedrijfsleven, Dairy Valley
22 februari 2018	Interview gemeente, West-Brabant
9 maart 2018	Interview gemeente, Zwolle
12 maart 2018	Interview, Rijnmond
13 maart 2018	Interview, Rijnmond
14 maart 2018	Interview gemeente en arbeidsmarktregio, Zwolle
22 maart 2018	Interview regio, Cleantech
22 maart 2018	Interview, Rijnmond
26 maart 2018	Interview werkgevers, Haaglanden
	Interview werknemers, Haaglanden
4 april 2018	Bijeenkomst VNG Denktank
10 april 2018	Interview UWV, Zwolle
13 april 2018	Interview gemeente, EB Utrecht
25 april 2018	Bijeenkomst VNG Denktank

Literatuurlijst studies naar samenwerking

- Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (2014). *Regionale hotspots: broedplaatsen voor innovatie*.
- Baggerman, S. en Rutgers, J. (2016). *Hoe regelen we de regio? Een verkenning naar de impact van het groeiend belang van stedelijke regio's op lokaal bestuur*. Den Haag: Platform 31.
- Boogers, M. (2013). *Het raadsel van de regio: waarom regionale samenwerking soms resultaten oplevert*, Enschede: Universiteit Twente.
- Boogers, M., Klok, P.J., Denters, B., Sanders, M. en Linnenbank, M. (2016). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten: bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Enschede: Universiteit Twente.

- Ebbekink, M., Hoogerbrugge, M., Lagendijk, A. en Kerkhof J. (2015). *Cluster governance: lessen voor clusters in Nederland*. Den Haag: Platform 31.
- Groenleer, M. (2017). *Proeftuinen Maak verschil: observaties en reflecties*. Wetenschappelijke Reflectiegroep Proeftuinen Maak Verschil.
- Inspectie SZW (2014). *Afspraken en resultaten: regionaal arbeidsmarktbeleid*.
- Inspectie SZW (2013). *Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid*.
- MKB-Nederland en VNO-NCW (2016). *Kansrijk: sterk ondernemerschap voor de lokale en regionale economie*.
- Nationale DenkTank (2017). *Perspectief op werk: Tien oplossingen voor de arbeidsmarkt van de toekomst*.
- Nehmelman, R. (2017). *Observatie & reflectie proeftuin Zwolle*. Wetenschappelijke Reflectiegroep Proeftuinen Maak Verschil.
- Panteia (2015). *De uitgestoken hand: Evaluatie van de samenwerking van UWV en gemeenten op het gebied van werk en inkomen 2012-2014*.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2013). *De veerkracht van regionale arbeidsmarkten*.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2017). *Regionaal-economische groei in Nederland: Een typologie van regio's*.
- Platform31 (2015a). *Bouwstenen voor de regionale arbeidsmarkt*.
- Programmaraad Samen voor de Klant (2014). *Het echte werk: publiek-private samenwerking in 35 arbeidsmarktregio's*. Utrecht.
- Provincie Overijssel en provincie Gelderland (2017). *De kracht van Oost-Nederland: een economisch-geografische analyse*.
- Raad voor de Financiële Verhoudingen (2017). *Economisch omgaan met financiële verhoudingen: een (regionaal) economisch perspectief op bestuurlijke en financiële verhoudingen*. Den Haag.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2015a). *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*. Den Haag.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2015b). *Wisselwerking: naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*. Den Haag.
- Raspe, O., M. van den Berge & T. de Graaff (2017). *Stedelijke regio's als motoren van economische groei. Wat kan beleid doen?* Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving

- SER Noord-Nederland (2017). *Het werkend alternatief voor Noord-Nederland: de noordelijke aanpak maakt het verschil*. Groningen.
- Sociaal-Economische Raad (2017). *Regionaal samenwerken: leren van praktijken*. Den Haag.
- Stam, E. (2017). *De bestuurlijke uitdaging van economische opgaven in Nederland. Wetenschappelijke Reflectiegroep Proeftuinen Maak Verschil*.
- Studiegroep Openbaar Bestuur (2016). *Maak verschil: krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Stuurgroep proeftuinen Maak verschil (2017) *Geleerd van de proeftuinen Maak verschil*.
- Teisman, G.R. (2017). *Maak verschil in de regio: bestuurskracht door wederzijds meerwaarde creëren in ketens en netwerken. Wetenschappelijke Reflectiegroep Proeftuinen Maak Verschil*.
- UWV (2017). *Regio in Beeld Vereniging van Nederlandse gemeenten (2016). Samen de regionale economie stimuleren: De 'onderkoepelende' rol van gemeenten*
- VNO-NCW, MKB-Nederland, VNG, G32, IPO (2017). *Laat stad en regio bruisen: naar één krachtig netwerk van onderscheidende stedelijke regio's, binnensteden én vitale kernen*.
- VNO-NCW (2016). *Kansrijk: Sterk ondernemerschap voor de lokale en regionale economie*.

Wetenschappelijke literatuurlijst

- Andersson, K.P. and E. Ostrom (2008). *Analyzing decentralized resource regimes from a polycentric perspective*. Policy Science, 41(1): 71-93.
- Ansell, C. and A. Gash (2008). *Collaborative governance in theory and practice* Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4): 543-571.
- Batty, M. (2003) *The new science of cities*. Cambridge: The MIT Press.
- Berkes, F., C. Folke and J. Colding (2000). *Linking social and ecological systems: management practices and social mechanisms for building resilience*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Brass, D.J., J. Galaskiewicz, H.R. Greve and W. Tsai (2004). *Taking stock of networks and organizations: a multilevel perspective*. The Academy of Management Journal, 47(6): 795-817.
- Edelenbos, J. (2005). *Institutional implications of interactive governance: insights from Dutch practice*. Governance, 18(1): 111-134.
- Edelenbos, J. and I. van Meerkerk (Eds) (2016). *Critical reflections on interactive governance: self-organization and participation in public governance*. Edward Elgar.
- Emerson, K., T. Nabatchi and S. Balogh (2012). *An integrative framework for collaborative governance*. Journal of Public Administration Research and Theory, 22(1): 1-29.
- Folke, C., S. Carpenter, T. Elmqvist, L. Gunderson, C.S. Holling and B. Walker (2002). *Resilience and sustainable development: building adaptive capacity in a world of transformations*. Ambio: A journal of the human environment, 31(5): 437-440.
- Foster-Fishman, P.G., S.L. Berkowitz, D.W. Lounsbury, S. Jacobson and N.A. Allen (2001). *Building collaborative capacity in community coalitions: a review and integrative framework*, American Journal of Community Psychology, 29(2): 241-261.
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding common ground for multiparty problems*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Gupta, J., K. Termeer, J. Klostermann, S. Meijerink, M. van den Brink, P. Jong, S. Nooteboom en E. Bergsma (2010). *The adaptive capacity wheel: a method to assess the inherent characteristics of institutions to enable the adaptive capacity of society*. Environmental Science & Policy, 13(6): 459-471.
- Hodge, G.A. and C. Greve (2007). *Public-private partnerships: an international performance review*. Public Administration Review, 67(3): 545-558.
- Hooghe, L. and G. Marks (2003). *Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance*. The American Political Science Review, 97(2): 233-243.
- Huxham, C., ed. 1996. *Creating collaborative advantage*. London: Sage.
- Innes, J.E. and D.E. Booher (2003). *The impact of collaborative planning on governance capacity*. Institute of Urban and Regional Development, Working Paper 2003-03.
- Jessop, R. (2003). *Governance and meta-governance: on reflexivity, requisite variety and requisite irony*, in H.P. Bang (ed) Governance as social and political communication (pp 101-116), Manchester: Manchester University Press.
- Klijn, E.H. (1996). *Regels en sturing in netwerken: de invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*, Delft: Eburon.

- Klijn, E.H. and G.R. Teisman (2003). *Institutional and strategic barriers to public-private partnership: an analysis of Dutch cases*. Public Money & Management.
- Kooiman, J. (1999). *Social-political governance: overview, reflections and design*. Public Management, 1(1): 67-92.
- Koppenjan, J. & E.H. Klijn (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge.
- Kooiman, J., M. Bavinck, R. CHuenpagdee, R. Mahon and R. Pullin (2008). *Interactive governance and governability: an introduction*. The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies, 7(1).
- Koppenjan, J.F. and B. Enserink (2009). *Public-private partnerships in urban infrastructures: reconciling private sector participation and sustainability*. Public Administration Review, 69(2): 284-296.
- Marks, G. and L. Hooghe (2000). *Optimality and authority: a critique of neoclassical theory*. Journal of Common Market Studies, 38(5): 795-816.
- McGinnis, M.D. (1999). *Polycentricity and local public economies: Readings from the workshop in political theory and policy analysis*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Olsson, P, C. Folke, V. Galaz, T. Hahn and L. Schultz (2007). *Enhancing the fit through adaptive co-management: creating and maintaining bridging functions for matching scales in the Kristianstads Vattenrike Biosphere Reserve Sweden*. Ecology and Society, 12(1): 28.
- Oort, F. van, E. Meijers, M. Thissen, M. Hoogerbrugge en M. Burger (2015). *De concurrentiepositie van Nederlandse steden: Van agglomeratiekracht naar netwerkkracht*. Den Haag: Platform31.
- Ostrom, E. (2010). *Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change*. Global Environmental Change, 20(4): 550-557.
- Pahl-Wostl, C. (2009). *A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes*. Global Environmental Change, 19(3): 354-365.
- Peters, B.G. (1998). *Managing horizontal government: the politics of co-ordination*. Public Administration, 76: 295-311.
- Pierre, J. and B.G. Peters (2000). *Governance, politics and the state*. London: MacMillan Press.
- Popering-Verkerk, J. van (2017). *Synchrone besluitvorming: over versterkend handelen van tussenpersonen in meervoudige besluitvorming*. Den Haag: Boom.

- Provan, K.G., A. Fish and J. Sydow (2007). *Interorganizational networks at the network level: a review of the empirical literature on whole networks*. Journal of Management, 33: 479-516.
- Rhodes, R.A.W. (1996). *The new governance: governing without government*. Political Studies, 652-667.
- Scharpf, F.W. (1997). *Introduction: the problem-solving capacity of multi-level governance*. Journal of European Public Policy, 4(4): 520-538.
- Scott, T.A. and C.W. Thomas (2017). *Unpacking the collaborative toolbox: why and when do public managers choose collaborative governance strategies?* Policy Studies Journal, 45(1): 191-214.
- Skelcher, C. (2005). *Jurisdictional integrity, polycentrism, and the design of democratic governance*. Governance, 18(1): 89-110.
- Sørensen, E. (2006). *Metagovernance: the changing role of politicians in processes of democratic governance*. The American Review of Public Administration, 36(1): 98-114.
- Sørensen, E. (2013). *Institutionalizing interactive governance for democracy*. Critical Policy Studies, 7(1): 72-86.
- Sørensen, E. and J. Torfing (2009). *Making governance networks effective and democratic through metagovernance*. Public Administration, 87(2): 234-258.
- Spekkink, W. (2016). *Industrial symbiosis as a social process: developing theory and methods for the longitudinal investigation of social dynamics in the emergence and development of industrial symbiosis*. Rotterdam: Optima.
- Stam, E. (2015). *Entrepreneurial ecosystems and regional policy: A sympathetic critique*. USE Discussion Paper, 15-7.
- Steen, M. van der & A. Van Buuren (2017). *Doe maar gewoon: aan de slag met de Omgevingswet door systematisch proberen*. Den Haag: NSOB.
- Steen, M. van der, J. Scherpenisse & M. van Twist (2015). *Sedimentatie in sturing: systeem brengen in netwerkend werken*. Den Haag: NSOB.
- Steen, M. van der, M. Hajer, J. Scherpenisse, O.J. van Gerven & S. Kruitwagen (2014). *Leren door doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB.
- Stoker, G. (1998). *Governance as theory: five propositions*. International Social Science Journal, 50(155): 17-28.

- Termeer, C.J.A.M., A. Dewulf and M. van Lieshout (2010). *Disentangling scale approaches in governance research: comparing monocentric, multilevel, and adaptive governance*. *Ecology and Society*, 15(4).
- Tordoir, P., A. Poorthuis en P. Renooy (2015). *De veranderende geografie van Nederland: De opgaven op mesoniveau*. Amsterdam: Regioplan.
- Vangen, S. (2016). *Developing practice-oriented theory on collaboration: a paradox lens*. *Public Administration Review*, 77(2): 263-272.
- Voets, J., K. Verhoest and A. Molenveld (2015) Coordinating for integrated youth care: the need for smart metagovernance. *Public Management Review*, 17(7): 981-1001.
- Whitehead, M. (2003). *'In the shadow of hierarchy': meta-governance, policy reform and urban regeneration in the West Midlands*. *Area*, 35(1): 6-14.
- Zijderveld, A.C. (2000). *The institutional imperative: The interface of institutions and networks*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Colofon

Deze publicatie is tot stand gekomen in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Auteurs

- Martijn van der Steen (adjunct-directeur NSOB, bijzonder hoogleraar Erasmus Universiteit Rotterdam)
- Geert Teisman (hoogleraar Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam)
- Jitske van Popering-Verkerk (postdoc onderzoeker Erasmus Universiteit Rotterdam)
- Petra Ophoff (onderzoeker en opleidingsmanager NSOB)
- Arwin van Buuren (bijzonder hoogleraar bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam)
- Astrid Molenveld (universitair docent Erasmus Universiteit Rotterdam)

Vormgeving en illustratie

Studio Dimdim, Den Haag

Druk

Drukkerij Excelsior, Den Haag

ISBN

978-90-828798-0-3

Den Haag, juni 2018



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten