

Nut en noodzaak van een bredere regionale samenwerking Een ambtelijke verkenning van de opgaven, kansen en mogelijkheden

De Regio Zwolle is sterk. Al jaren staat de regio hoog op de nationale lijst van economisch succesvolle gebieden. Iets om trots op te zijn. Tegelijk ook alle reden om scherp te blijven en te focussen op behoud en verdere versterking van de slagkracht. Maar hoe geef je daar samen vorm aan? Wat zijn de next steps in onze regionale samenwerking? Zit die extra slagkracht in verbreding? Of in een ruimtelijke agenda? Op donderdag 24 oktober opende Regio Zwolle zijn proeftuin voor een ambtelijke én inspirerende verkenning.

Volgens de kabinetsnota 'Maak Verschil' (afkomstig van het BZK) vinden economische activiteiten in toenemende mate plaats op regionale schaal - een overigens wereldwijde ontwikkeling. De dagelijkse activiteiten van de meeste burgers, bedrijven en voorzieningen gebeuren primair op het niveau van de regio, binnen het daily urban system. Deze ontwikkeling is al enkele decennia gaande en lijkt alleen maar sterker te worden. Naast de kenmerkende sterke wil tot samenwerken is het een van de krachten achter het succes van de regio Zwolle.

'Heb je als regio een voorbeeldfunctie dan is het zaak deze sterke positie te behouden en te optimaliseren.'

Dat het hier goed gaat is geen geheim. In dezelfde kabinetsnota wordt de regio Zwolle mede om die reden samen met zes andere regio's (Metropoolregio Amsterdam, Brainport Eindhoven, Drechtsteden, Noordoost Fryslan en Zeeland) aangewezen als proeftuinregio. Heb je als regio een voorbeeldfunctie dan is het zaak deze sterke positie te behouden en te optimaliseren. Regionaal bestuur kan hierin volgens het BZK een belangrijke rol spelen. De regio Zwolle werkt op dit niveau al in een lichte constructie samen aan een economische agenda. En succesvol bovendien, maar hoe kan de slagkracht van de regio worden vergroot zonder haar lichtheid te verliezen? Het is een van de centrale vragen op deze 24e oktober tijdens het diner pensant georganiseerd door Regio Zwolle.

Over de toekomst van de regio

Wat zijn het nut en de noodzaak van een bredere regionale samenwerking? En wat zou hierin de volgende stap kunnen zijn? Kiezen we voor verdieping van de economische agenda of trekken we het breder en voegen we een ruimtelijke agenda toe? Grote vragen met vermoedelijk evenzo grote antwoorden. Zo'n twintig bestuurders, stakeholders en deskundigen uit overheid en bedrijfsleven ontmoeten elkaar tijdens deze expert meeting in het Zwolse Hanz. Het doel: leren van elkaars ervaringen en ideeën, elkaar inspireren en gezamenlijk een eerste aanzet doen voor een advies over de toekomst van de regio.

In de zaal zit een rijke bron aan bestuurlijke kennis en bagage. De groep is divers en uiteenlopend, maar alle aanwezigen hebben één ding gemeen: ze komen allen uit de regio en kennen deze goed. Uiteraard ieder vanuit zijn of haar eigen vakgebied en gemeente. Eén aanwezige komt van wat verder: Miriam Wouters, beleidsmedewerkster en lid van het project Proeftuinen van het Ministerie van BZK. Zij schetst kort de context rondom de eerdergenoemde kabinetsnota 'Maak Verschil' en het thema van deze avond.

'Wil je kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen besef dan dat 'blauwdrukdenken' niet meer van deze tijd is.'

"In het rapport is onderzoek gedaan naar de samenhang tussen economische groei en de inrichting van openbaar bestuur", vertelt Wouters. "Hierin werden een aantal ontwikkelingen onderstreept, onder andere de wereldwijde toename van regionalisering en de steeds grotere onvoorspelbaarheid van de economie. Het rapport bevat een aantal aanbevelingen voor decentrale overheden waaronder het vooropzetten van regionale opgaven en - heel belangrijk wanneer je wilt inspelen op deze ontwikkelingen - het besef dat

'blauwdrukdenken' niet meer past in de huidige tijd. Om onze aanbevelingen te toetsen en om een kijkje te nemen in regionale keukens, zijn wij de Proeftuinen gestart waarvoor we ook de regio Zwolle aanwezen."

Kenmerken en karakteristieken

Dat er de afgelopen jaren veel gebeurde in de keuken van regio Zwolle wordt vervolgens toegelicht door Friso de Vor, researcher regional economics and innovation bij hogeschool Windesheim. Hij deed vijf jaar monitor onderzoek en vertelt aan de hand van een SWOT analyse over de kenmerken en karakteristieken van de regio. Zo zijn de economische prestaties van de regio bovengemiddeld; er is continu een hogere groei dan in de rest van het land. Met name op het vlak van productie en werkgelegenheid zijn de verschillen zichtbaar. In de economische structuur (de verhouding van aanwezige sectoren) zit weinig verschil met andere regio's. Alleen met de sector Landbouw blinken we uit in omvang en prestaties. De gunstige ligging van de regio is eveneens een sterk kenmerk. We liggen op prima afstand van de Randstad en vormen een schakel tussen het noorden en noord-oosten van Nederland. Ook de financiële situatie van bedrijven in de regio is gezond te noemen. De solvabiliteit en de buffers zijn beter voor elkaar dan in vele andere regio's. Dat geeft veerkracht in slechtere tijden. Regio Zwolle is ook relatief snel weer opgeklommen uit de crisis.

'Regio Zwolle kenmerkt zich door prudent ondernemerschap: er is hier een goede, degelijke moraal.'

"Wat ook opvalt is dat we een samenhangende regio zijn", vervolgt De Vor. "Zo'n 72 procent van de inwoners woont en werkt binnen de regio. Daaruit kun je onder meer opmaken dat er een goede match is tussen vraag en aanbod in de markt. We werken veel en hard, maar er mag misschien ook wat slimmer gewerkt worden. Al met al zitten onze sterke punten in de samenhang, geografische ligging en prudent ondernemerschap: er is hier een goede, degelijke moraal. Minder sterk: kennis, innovatie en er zijn relatief weinig hoogopgeleiden in onze regio. Een ander punt is dat de focus vooral op onze vijf grootste sectoren ligt: agro, food, zorg, overheid en logistiek. Maar deze topsectoren daar is de regio Zwolle juist wat minder sterk in. Bovendien zorgen deze sectoren op lange termijn niet voor groei. Op dit punt zijn we kwetsbaar en hier is dus een slag te maken. Er zou ook ruimte en aandacht moeten zijn voor de bredere maatschappelijke opgaven en voor bijvoorbeeld versholene expertise in de regio. Wellicht zelfs de niches. Daar liggen mooie kansen."

Aanvullende inzichten en perspectieven

Veel sterktes, zwaktes en kansen zijn al in het beeld, maar met een zaal vol bestuurders en ervaring uit het regionale veld is de SWOT van De Vor ongetwijfeld aan te vullen. Pieter van Ree, gespreksleider van de bijeenkomst, nodigt de aanwezigen uit om samen additionele kansen en bedreigingen te formuleren. Wat volgt is een inspirerende lijst aan potentieel en risico's.

Zo wordt de fysieke leefomgeving in de regio gezien als vruchtbare kans: naast de geografische ligging biedt de regio prachtige mogelijkheden om te wonen, werken en recreëren. Daarnaast leeft er een sterke arbeidsmoraal, men is bereid tot werken. Bovendien heerst er een aantrekkelijk ondernemersklimaat, wat zorgt voor de nodige beweging en aantrekkingskracht. Er is een grote diversiteit aan MKB, een zeer actieve en innovatieve sector binnen de regio. In die omvang ligt tevens een bedreiging, want het meekrijgen van die groep MKB'ers in bijvoorbeeld een opgave als circulariteit is niet vanzelfsprekend en eenvoudig.

Een andere risico dat genoemd wordt, is het gebrek aan onderscheidend economisch vermogen. Is er voldoende om te kunnen wedijveren met andere regio's? We lijken 'stuck in the middle' en om die reden zouden we moeten onderzoeken of je zonder specialisatie überhaupt kunt excelleren als regio. Anderzijds, zo wordt er aangevuld vanuit de zaal, zou je in de regio ook de samenwerking kunnen opzoeken binnen de grootste sectoren om zo massa te maken en daarmee samen te excelleren op nationaal niveau. Een frisse, andere kijk op dezelfde situatie...

Een bedreiging die uit meerdere hoeken wordt gehoord is congestie, het dichtslippen van de wegen. Willen we meer samenwerking in de regio dan moet er meer focus komen op een toegankelijke en samenhangende infrastructuur. Als laatste wordt er geconstateerd dat regio Zwolle geen universiteit heeft, maar er zijn er wel drie in het oosten. Het is zaak om verbinding te zoeken met deze onderwijsinstellingen. De sterkste topregio's hebben allen één of meerdere universiteiten. Dit zou je als toeval kunnen bestempelen, maar het verdient in elk geval serieuze aandacht.

Eens of oneens

Na het gezamenlijk diner - deze bijeenkomst is tenslotte een diner pensant - start het tweede en afsluitende deel van de avond met enkele stemrondes, een herkenbaar 'spel' voor een zaal vol bestuurders. Er worden een aantal stellingen voorgelegd waarop de aanwezigen mogen reageren door een groene of rode kaart omhoog te houden. De stellingen zijn kort en to-the-point, de toelichting op de keuzes van de aanwezigen zijn divers en interessant.

Het is simpel om de samenwerking in regio Zwolle te verbreden en te verdiepen, zo luidt de eerste stelling. Veel groen, maar de enkele rode kaarten trekken uiteraard de aandacht. "Er zit volgens mij meer in verdiepen dan in verbreden", zo is de toelichting. "Als je kijkt naar het profiel van de regio is het verstandig om dat wat goed is te verdiepen. Er zijn een paar sectoren waarin het goed gaat, haal daar dan nog meer winst uit - in alle betekenissen van het woord. Maak sterker wat je hebt voordat je verder kijkt." Een andere 'oneens' vult aan: "Ik heb samenwerkingsverbanden wel eens ten onder zien gaan, omdat de deelnemers zich niet meer herkenden in iets dat eerst hun samenwerkingsverband was. Dat risico loop je als je heel erg gaat verdiepen en verbreden." Zijn advies is dan ook om te voorkomen dat je je gaat gedragen als een grootse, zelfstandige entiteit waarbinnen kleinere partijen zich niet meer gehoord of gezien voelen. Het risico is aannemelijk dat als je te groot wordt het aanvankelijke, gedeelde agendapunt kan of zal verwateren. Daarnaast zul je de samenwerking op het moment dat je breder gaat ook zwaarder moeten maken. Het lichte karakter verdwijnt, waardoor sommige deelnemers die afstand zullen voelen. Bovendien heb je hiervoor mensen nodig en vraagt een dergelijke stap om middelen en financiering, dit kan tevens een uitdagende drempel zijn. Uiteraard moeten we ons afvragen of we al deze uitdagingen ook als drempels moeten zien. Want willen we de samenwerking in de regio verbreden, dan moeten we een stip op de horizon zetten en alle hobbels en hindernissen die we op de weg tegenkomen voor lief nemen. Het is nodig het gesprek over de stip te voeren, anders komen er geen next steps.

'Willen we de samenwerking in de regio
verbreden, dan moeten we een stip op
de horizon zetten. Hobbels en hindernissen
onderweg moeten we voor lief nemen.'

Er wordt nog een laatste zijweg ingeslagen in de discussie rond deze stelling. Pieter van Ree merkt met recht op: "We zijn een succesvolle regio zonder uitgesproken ruimtelijk verhaal, denk bijvoorbeeld aan de bekende T-structuur van Groningen en Assen, waar de economie al vele jaren aan hangt (hier wordt ruimtelijk ingezet op de bundeling en concentratie van het wonen en werken op deze zogeheten T-structuur, gevormd door de A7, de A28 en het spoor, [red.]). Kan een regio zonder verhaal?" Uit de groep komt een mooi antwoord: "Het lijkt alsof de ruimtelijke factoren in belang toenemen. Daarbij gaat het over collectiviteit en bijvoorbeeld over kwaliteit van woon- en leefomgeving. Daar wil ik nog aan toevoegen de factoren beleving, promotie en identiteit. Dan gaat het wel degelijk om het vertellen van het verhaal. En ook met z'n allen dat verhaal kunnen vertellen. Je moet de kwaliteiten van jouw regio met elkaar weten te verbinden."

Kijken wat er nodig is

Een volgende stelling: *We werken nu vijf jaar samen, dat is goed gegaan. Maar als we er nog jaren aan vast willen knopen dan moet het meer actiegericht zijn.* Eén van de 'roodstemmers' geeft aan uiteraard niet tegen actiegerichtheid te zijn, maar hij ziet projecten in de stad en regio enorm snel en makkelijk van de grond komen. Het gezamenlijk havenbedrijf is daarvan een mooi voorbeeld. Het werkt volgens hem dus al in onze regio en daarmee is de focus op actiegerichtheid niet direct een agendapunt. Een mooie aanvulling volgt: de bestuurders herkennen zich hierin, maar het is belangrijk dat ondernemers en het MKB hierin worden meegenomen. Er is al een soort latente manier van samenwerken die tot actie leidt. De schaal waarop dat gebeurt is echter nog redelijk beperkt en dat heeft alles te maken met de schaal van onze regio. Verbreding én actiegerichtheid zijn in dat opzicht dus zeker wenselijk.

Lichtheid van de organisatie is geen doel op zich. Er kan ook een toekomst zijn waarin de samenwerking wel wat zwaarder zou moeten worden. De derde stelling wordt meteen gevolgd door een duidelijk en concreet antwoord: "Organisatie volgt inhoud. Je moet aangeven waar je de focus op legt, waar je acties op wilt zetten, zorgen dat daar commitment op is en op basis daarvan ga je kijken wat er nodig is, pas daar de organisatie op aan. En niet andersom." Terwijl er knikkend wordt ingestemd, volgt er meteen een reactie: "Als je wilt gaan verbreden en verdiepen dan volgt ook het nadenken over een organisatie die daarbij past. Natuurlijk gaat het dan ook over commitment op acties, flexibiliteit en makkelijke bestuurlijke

besluitvorming, daarbij hoort een bepaalde lichtheid. Dat is een belangrijke randvoorwaarde om goed te blijven presteren.” Kees Praamstra, secretaris bij Regio Zwolle en programma manager Zwolle Kampen Netwerkstad, vult aan: “Maar hebben we als regio meer ambities dan moeten daar ook meer handjes bij. Wordt lichtheid een doel op zich, dan kun je als organisatie heel kwetsbaar zijn. Misschien wel té kwetsbaar.” Een begrijpelijke opmerking van Praamstra, die op zijn beurt in een bijzonder kleine bezetting invulling geeft aan de organisatie RegioZwolle.

Meerwaarde van de samenwerking

Bij de een-na-laatste stelling gaan er veel groene kaartjes omhoog. *Democratische legitimiteit dat is geen probleem in deze regio.* Er blijkt voor sommige gemeenten echter wel een uitdaging om burgers mee te krijgen in bepaalde veranderingen of samenwerkingen. Eén van de aanwezigen geeft aan dat het veel tijd heeft gekost om de gemeenschap te doordringen van het belang van de regio Zwolle. Daarin kunnen politieke tendensen en culturele waarden een rol spelen. Heb je een visie dan is het belangrijk om daar zoveel mogelijk mensen in te betrekken. En dan heb je het toch echt over democratische legitimiteit. Het gaat om het zoeken naar betrokkenheid binnen de regio, zo krijg je draagvlak. Een relevante afsluiter: “Als je de inhoud eenmaal hebt en de agenda is in beeld, dan kan iedere partner dat binnen zijn eigen gemeente of werkveld uitleggen. Dan kun je met elkaar praten over de meerwaarde van de samenwerking.”

‘Het gaat om het zoeken naar
betrokkenheid binnen de regio,
zo krijg je draagvlak.’

De laatste stelling van de avond: *Is er een financiële strategie nodig om een volgende stap in regionale samenwerking te kunnen zetten?* De zaal is het er in groten getale mee eens, onder enkele voorwaarden. Je dient wel eerst je programma op orde te hebben, zodat je weet wat je nodig hebt en langs welke lijn je dit gaat mobiliseren. Ook is men het eens dat er meer ruimte moet komen voor decentrale mogelijkheden, meer ruimte voor regionale initiatieven die kansrijk zijn. “Het is ook interessant om eens te verkennen hoe je als regio bijdraagt aan het nationale product. Het is helemaal niet zo gek dat er onderscheid wordt gemaakt in wat je terugkrijgt van het Rijk. Regio’s die het goed doen - zoals de regio Zwolle - mogen best iets meer te besteden hebben. Ik beseft dat dit wellicht een brug te ver is voor BZK, maar het zou een mooie incentive zijn om goed presterende regio’s te ondersteunen. In ieder geval denk ik dat het huidige financieringssysteem niet altijd passend is voor de ambities die regio’s hebben.”

Tot slot

Er is veel gezegd, gedacht en besproken. Een eenduidige conclusie valt niet te trekken over een onderwerp dat zo divers is en zoveel stakeholders raakt - het gaat hier immers over een forse regio, ook nog eens binnen een groter geheel. Over een aantal zaken en uitspraken zijn de aanwezigen het wel eens. Verbinding is een randvoorwaarde, zeker waar de ruimtelijke en de economische agenda elkaar raken. En waar het om de economische agenda gaat, mag die ruimtelijke agenda niet worden vergeten. Verken dit en maak daarin kleine stapjes zodat je de impact van wat je voorstelt kunt onderzoeken. Daarbij zijn actiegerichtheid en een goed verhaal wenselijk, ook de financiële ruimte mag wat breder. De lichtheid van de samenwerking wordt wellicht nog het meest gewaardeerd, het wordt gezien als één van de krachten van onze regio. Mits en zolang je als organisatie niet te kwetsbaar wordt. Want dan wordt het gezamenlijk nemen van next steps een wel heel grote, zo niet onmogelijke opgave.

Tijdens het diner pensant is in elk geval een veelbelovend en kansrijk zaadje geplant. Het moet uiteraard worden gevoed. Die intentie is er, met name ook bij de aanwezigen van deze avond. De organisatie Regio Zwolle blijft zich hiervoor inzetten als drijvende kracht achter volgende stappen, de next steps. Dit verhaal krijgt zeker een vervolg.