

Alle ruimte voor regionale coalities: *leren bij regionale agendavorming door gelegenheid*



16 augustus 2017

Willem-Jan Velderman

Studentnummer 439898, Faculteit der Sociale Wetenschappen (FSW)
Student master Bestuurskunde, Governance en Management van Complexe Systemen
Erasmus Universiteit Rotterdam

Onder begeleiding van:

Prof. Dr. M.A. van der Steen, Erasmus Universiteit Rotterdam
Prof. Dr. C.W.A.M. van Paridon, Erasmus Universiteit Rotterdam

Alle ruimte voor regionale coalities: leren bij regionale agendavorming door gelegenheid

Door Willem-Jan Velderman

Masterstudent Bestuurskunde, 439898
Erasmus Universiteit Rotterdam
Bestuurskunde, Faculteit der Sociale Wetenschappen

Masterscriptie, 16 augustus 2017

Onder begeleiding van Prof. Dr. Martijn van der Steen
en tweede lezer Prof. Dr. Kees van Paridon.

Samenvatting

Deze masterscriptie gaat in op de vraag 'Wat draagt bij aan leren in regionale samenwerking gericht op regionale agendavorming?'. Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn over drie casussen 32 personen geïnterviewd. Deze drie casussen zijn regionaal economische samenwerkingsverbanden gericht op agendavorming in Noordoost Friesland, de Achterhoek en Parkstad Limburg. Door per regio agendaveranderingen in versies van agenda's na te gaan zijn leerbeelden ontwikkeld waarin duidelijk wordt op welke niveaus en in welke opzichten naar verloop van tijd is geleerd. Deze niveaus van leren kunnen worden gevangen in ordeniveaus; leren op 1^e orde niveau gaat over de vraag of dingen juist worden gedaan, leren op 2^e orde niveau of de juiste dingen worden gedaan en leren op 3^e orde niveau gaat over het waarom van het doen van dingen. Deze leerbeelden zijn onderscheiden naar inhoudelijke agendaveranderingen en sociale agendaveranderingen. Inhoudelijke agendaveranderingen hebben betrekking op de thema's en opgaven van de regionale samenwerking, sociale agendaveranderingen hebben betrekking op de samenstelling van de regionale coalities. Om te kunnen nagaan welke factoren deze agendaveranderingen als gevolg van leren nu wel of niet gunstig maken zijn per regio gelegenheidsbeelden gemaakt. Leren in regionale samenwerking vereist het bieden van alle ruimte aan de coalities aan de hand van gelegenheid. Door verschillende gelegenheden te bieden kan er sociaal en inhoudelijk op verschillende ordeniveaus geleerd worden. Gelegenheden zijn te onderscheiden in formele en informele sociale gelegenheden, alsmede in formele en informele inhoudelijke gelegenheden. Door informele sociale en inhoudelijke gelegenheid te bieden kan het niet vanzelfsprekende geleerd worden: door over grenzen van organisaties, netwerken en coalities elkaar te ontmoeten en te delen worden diverse inzichten eigen gemaakt ten bate van integrale regionale vraagstukken en ontstaat in sociaal opzicht een gedeeld begrip.

Voorwoord

Met deze masterscriptie rond ik mijn masteropleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam af. Na m'n bachelorstudie Bestuurskunde aan de Universiteit Twente te hebben afgerond kwam ik in de zomer van 2016 naar Rotterdam om o.a. meer te weten te komen over samenwerkingsprocessen in de context van het Nederlands openbaar bestuur. De specialiteit van de master, governance en management van complexe systemen, heeft me een brede kijk gegeven op verschillende facetten van samenwerken aan maatschappelijke opgaven uit onze samenleving en alle onzekerheden die daarbij komen kijken. In Twente vond ik mijn belangstelling voor samenwerken op lokaal en regionaal niveau bij m'n lokale publieke omroep, bachelorscriptie en onderzoekstages bij Regio Twente, Kennispunt Twente en de Twentse griffiers. In Rotterdam heb ik mijn kennis en vaardigheden als het gaat om samenwerken in de context van het openbaar bestuur mogen verrijken met voor mij nieuwe inzichten uit de praktijk en wetenschappelijke literatuur. Ik raakte erg geboeid door de vele praktijkvoorbeelden die theorie een gezicht gaven.

De master hamert op de vele (veranderende) afhankelijkheden die maatschappelijke opgaven beïnvloeden. Om in het openbaar bestuur met deze maatschappelijke veranderingen te kunnen meebewegen zijn samenwerking en leren vereist; het eigen maken van vaardigheden en nieuwe inzichten. Hoewel leren als iets heel vanzelfsprekends klinkt in het openbaar bestuur hoeft dat niet zo te zijn. Er zijn verschillende redenen namelijk om juist niet te leren; een politieke afrekencultuur of juist alle aandacht voor de waan van de dag. Vandaag de dag zijn regio's met een weinig institutioneel karakter erg populair als poging onze maatschappij te beïnvloeden. We weten weinig over in hoeverre in deze regio's 'nieuwe stijl' geleerd wordt. Met nieuwe stijl wordt geen intergemeentelijke samenwerking bedoeld maar een samenwerking tussen verschillende hiërarchieën van overheden (gemeente, waterschap, provincie, Rijk) en vertegenwoordigers vanuit regionale bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties. In de wetenschappelijke literatuur spreekt men van *multilevel* en *triple-* en *quadruplehelix*. Deze samenwerkingsarrangementen hebben een informeel karakter en brengen een relatief onbekende manier van werken met zich mee en het de vraag is hoe belangrijk gevonden leerprocessen plaatsvinden.

Voordat u in de masterscriptie leest over wat leren in regionale samenwerking vereist wil ik van de gelegenheid gebruik maken om een aantal personen te bedanken. Ik wil Prof. Dr. Martijn van der Steen en Prof. Dr. Kees van Paridon bedanken voor het begeleiden van mijn afstudeeronderzoek. Ik ben veel aan het denken gezet en ik vond de begeleiding met altijd positieve constructieve feedback erg prettig. Mijn voormalige collega's bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wil ik bedanken voor het fijne halfjaar waarin ik tijdens m'n stage aan deze scriptie en mijn persoonlijke vaardigheden met heel veel plezier heb mogen werken en leren. Ik wil de geïnterviewde personen in Noordoost Friesland, de Achterhoek en Parkstad Limburg bedanken voor alle gastvrijheid, openheid, tijd, energie en het delen van rijke kennis en ervaring. Met deze masterscriptie komt voor nu een einde aan m'n studietijd; een prachttijd waarin ik vele mooie nieuwe mensen heb mogen ontmoeten. Ik wil m'n vrienden bedanken voor alle mooie en minder mooie momenten die we samen altijd meemaken en doorkomen. Tot slot wil ik mijn familie bedanken voor al jullie fantastische support, energie en motivatie die ik van jullie krijg.

Wanneer u bij het lezen van de masterscriptie vragen, feedback of kritiek heeft, ontvang ik deze graag van u zodat ik contact met u kan opnemen.

Ik wens u veel leesplezier.

Hengelo, 16 augustus
Willem-Jan Velderman

wjvelderman@gmail.com

Inhoudsopgave

1. Inleiding	7
1.1. Probleemstelling	7
1.2. Doelstelling	7
1.3. Vraagstelling	8
1.4. Relevantie	8
1.5. Leeswijzer	9
2. Theoretisch kader	10
2.1. Ontwikkeling 'regio'	10
2.2. Lerende overheid	13
2.3. Leren	15
2.4. Alle ruimte voor regionale coalities; leren door gelegenheid	17
3. Methodologisch kader	20
3.1. Casus selectie en sampling	20
3.2. Dataverzameling en data-analyse	21
3.3. Operationalisatie	22
4. Leren in Noordoost Friesland	24
4.1. Agendaontwikkeling	25
4.2. Leerbeeld	26
4.3. Gelegenheidsbeeld	27
4.4. Conclusie	32
5. Leren in de Achterhoek	34
5.1. Agendaontwikkeling	35
5.2. Leerbeeld	36
5.3. Gelegenheidsbeeld	37
5.4. Conclusie	42
6. Leren in Parkstad Limburg	44
6.1. Agendaontwikkeling	45
6.2. Leerbeeld	46
6.3. Gelegenheidsbeeld	47
6.4. Conclusie	52
7. Analyse	54
7.1. Leerbeeld	54
7.2. Gelegenheidsbeeld	55
7.3. Alle ruimte voor regionale coalities: leren vereist gelegenheid	58
8. Conclusie	60
9. Discussie en reflectie	62

Referenties	63
Bijlagen	65
Bijlage 1: Overzicht geraadpleegde beleidsdocumenten	65
Bijlage 2: Overzicht geïnterviewde personen	66

1. Inleiding

In 2009 zitten in de Achterhoek een regionale ondernemer en een burgemeester tegenover elkaar in een televisieprogramma. Het hoogtepunt van de goed voelbare economische crisis. Onderwerp van discussie is een al dan niet ondernemende overheid. De standpunten tussen de ondernemer en burgemeester lopen stevig uit elkaar. Behalve mooie televisie door de discussie zijn ook twee gemotiveerde mannen zichtbaar die het beste voor de regio willen. Na afloop zoeken de burgemeester en ondernemer elkaar op met de vraag hoe zij elkaar kunnen versterken in hun ambitie voor de regio. Ze besluiten een structurele samenwerking op te zetten tussen overheden en ondernemers uit de regio om er zo samen achter te komen hoe zij in samenwerking het hoofd kunnen bieden aan de economische crisis in de regio. Samen organiseren zij verschillende sessies waarin beide 'geledingen' onderzoeken wat regionale opgaven zijn en hoe zij hier actie op kunnen ondernemen. De samenwerking wordt uitgebreid met maatschappelijke organisaties, kennismakelaars en werkt met een regionale agenda die door de jaren heen steeds specifiekere wordt. De ontmoeting tussen deze twee mensen in 2009 leidde tot een andere manier van regionaal samenwerken waarbij de ontmoeting van verschillende geledingen het mogelijk maakte van én met elkaar te leren over wat regionale opgaven zijn en wat zij behelzen.

1.1. Probleemstelling

Het is maart 2016 als Studiegroep openbaar bestuur het rapport 'Maak Verschil – krachtig inspelen op regionaal economische opgaven' presenteert. De onderzoekers van de studiegroep pleiten hierbij voor het zogeheten 'adaptief' inspelen op economische opgaven in regio's; "een overheid die in staat is om te leren van ervaringen en het geleerde toe te passen in nieuwe situaties". De combinatie van kennis, leren, autonomie en kwaliteit staat hierin als zijnde lerend vermogen centraal. Dit lerend vermogen moet in het openbaar bestuur versterkt worden volgens de onderzoekers door intergemeentelijke samenwerkingsverbanden te stimuleren met regelmaat een zoektocht te starten naar economische prestatieverbetering.

Een lijfmotief wat het belang van blijvend leren aanstipt. Dit sluit goed aan bij andere praktijkvoorbeelden uit onze dagelijkse maatschappij zoals, 'een leven lang leren' en afdelingen *research and development* (R&D). Lerend vermogen is vanuit het perspectief van een overheidsorganisatie nodig om onze veranderende samenleving bij te kunnen blijven; door te leren over maatschappelijke ontwikkelingen is een overheid in staat zich blijvend aan te passen (Wijsman, 2015). Leren bij het komen tot beleid kan gericht zijn op veranderingen waarbij bestaande beleidsinstrumenten worden bijgesteld (1e orde veranderingen), bestaande beleidsinstrumenten worden vervangen door nieuwe beleidsinstrumenten (2e orde veranderingen), of bestaande veronderstellingen achter beleid ter discussie worden gesteld (3e orde veranderingen) (Bekkers, 2012).

Het lerend vermogen van regionaal-economische samenwerking staat voor een collectief leerproces van verschillende gemeenten en partners. Regionale samenwerking bestaat steeds vaker uit bewuste coalities van samenwerkende gemeenten, vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, onderwijs en onderzoek. Deze manier van (net-)werken kan gezien worden als een zoektocht naar adaptiviteit binnen de regionale context. Hoewel het belang van leren erg helder is en we steeds meer weten over regionale netwerksamenwerking in coalities kunnen we nog geen eenduidig antwoord geven op de vraag hoe dit precies plaatsvindt. Welke agendaveranderingen zien we bij regionale samenwerking in coalities en welke factoren maken het optreden van leereffecten gunstig?

1.2. Doelstelling

Dit onderzoek verkent welke factoren bijdragen aan leren in regionale samenwerking gericht op regionale agendavorming. Doelstelling is agendaveranderingen als resultaat van leren te signaleren en na te gaan welke gelegenheden om te leren hiertoe kunnen leiden. Het onderzoek vindt plaats in de context van een onderzoeksopdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

1.3. Vraagstelling

Om na te gaan welke factoren bijdragen aan leren in regionale samenwerking gericht op regionale agendavorming is het zaak agendaveranderingen als resultaat van leren te signaleren en na te gaan welke factoren hiertoe kunnen leiden. Met leren als resultaat worden veranderingen van de eerste, tweede of derde orde bedoeld ten opzichte van een eerdere agenda, factoren worden uit de wetenschappelijke literatuur betreffende leren in multi-actornetwerken gedestilleerd. Om na te gaan hoe leren plaatsvindt bij regionale samenwerking gericht op agendavorming luidt de onderzoeksvraag:

Wat draagt bij aan leren in regionale samenwerking gericht op regionale agendavorming?

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden wordt gebruik gemaakt van de volgende deelvragen:

1. *Wat wordt er in de huidige wetenschappelijke literatuur verstaan onder 'regio' in de context van regionale samenwerking gericht op agendavorming?*
2. *Welke inzichten biedt de huidige wetenschappelijke literatuur betreffende het leerstuk leren?*
3. *Welke inzichten biedt de huidige wetenschappelijke literatuur betreffende leren in multi-actor samenwerkingen?*
4. *Welke factoren kunnen bijdragen leveren aan leren in de context van regionale samenwerking gericht op agendavorming?*
5. *Hoe zien we deze factoren terug in de regionale samenwerkingspraktijk van Noordoost Friesland, de Achterhoek en Parkstad-Limburg?*

1.4. Relevantie

Wetenschappelijke relevantie

Het handelen rondom vraagstukken in het openbaar bestuur gaat steeds minder uit van institutionalisering en strategisch uitonderhandelen maar gaat steeds meer over informeel samenwerken in verschillende coalities. In de huidige wetenschappelijke literatuur weten we veel over verschillende institutionele arrangementen en daarbij behorende leerinstrumenten, zoals evaluaties en bestuurskrachtmetingen, die hierbij worden ingezet om leerprocessen binnen de taakuitoefening te stimuleren. We zien tegelijkertijd in de huidige wetenschappelijke literatuur open plekken als het gaat om leren in samenwerkingsverbanden met een weinig institutioneel karakter. De wijze waarop samenwerken in coalities met een informeel karakter werkt is een zoektocht. De wetenschappelijke relevantie van de scriptie uit zich in het uitdiepen van hoe leren plaatsvindt bij agendaverandering van regionale samenwerking in coalities en na te gaan welke gelegenheden tot leren als resultaat kunnen leiden. De huidige wetenschappelijke literatuur biedt een rijkelijk inzicht in het belang van leren als individu en organisatie. In mindere mate wordt dit inzicht geboden als het gaat om hoe dit leren van netwerkende regionale samenwerkingsverbanden plaatsvindt en wat hieraan bijdraagt.

Maatschappelijke relevantie

In het huidige openbaar bestuur wordt steeds meer informeel samengewerkt in coalities in een poging beter en anders maatschappelijke vraagstukken te beïnvloeden. Deze informele samenwerkingsarrangementen beperken zich in deelnemers niet tot louter verschillende hiërarchische overheden zoals gemeenten, provincies en Rijk, ook vertegenwoordigers van bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties acteren steeds nadrukkelijker binnen deze arrangementen. Deze samenwerkingsarrangementen zien we op én tussen verschillende beleidsterreinen zoals regionale (sociale-) economie, veiligheid, ondermijnende criminaliteit en zorg. Het openbaar bestuur is in grote mate actief in regionaal verband terwijl we eigenlijk niet goed weten hoe regionaal samenwerken in informeel verband werkt. Verondersteld wordt dat het bijeenbrengen van de verschillende actoren bijdraagt aan leren binnen de regionale samenwerking, maar hoe deze leerprocessen precies in elkaar steken is iets waar we een minder helder beeld over hebben. Dit betere beeld van hoe regionaal samenwerken en leerprocessen hierbinnen werken is relevant voor samenwerkende partijen maar ook voor 'koepelorganisaties' zoals het Ministerie van Binnenlandse

Zaken en Koninkrijksrelaties, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Interprovinciaal Overleg (IPO), VNO-NCW, Kamer van Koophandel en MKB Nederland. De maatschappelijke relevantie van de scriptie uit zich in het structureren van factoren die kunnen bijdragen aan leerprocessen in het kader van regionale agendavorming. Regionale samenwerking in coalities is in Nederland zeer divers als het gaat om opgaven en stadia. Zicht op factoren die kunnen bijdragen aan leerprocessen kunnen samenwerkende partijen helpen naar de eigen unieke context invulling aan deze factoren te geven.

1.5. Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk, het theoretisch kader, vindt u het antwoord op de eerste drie deelvragen. In het derde hoofdstuk, het methodologisch kader, vindt u een uitleg van de gehanteerde methodologie. Vervolgens vindt u de antwoorden op deelvragen vier en vijf in hoofdstuk vier, vijf, zes en zeven, deze corresponderen met de drie onderzochte casussen en zijn voorzien in zowel een resultaten als analyse gedeelte. In hoofdstuk acht vindt u de beantwoording van de onderzoeksvraag. Het laatste hoofdstuk, hoofdstuk 9, voorziet in een reflectie en discussie met betrekking tot het onderzoek en het verloop daarvan. Tot slot vindt u geraadpleegde referenties en bijlagen achterin de scriptie.

2. Theoretisch kader

2.1. Ontwikkeling 'regio'

In toenemende mate bent u in aanraking met het fenomeen regio. Natuurlijkerwijs voelt een regio aan als iets wat een 'bovenlokale' ondergrens heeft. De bovengrens van het begrip regio is echter minder natuurlijk te duiden. Is een regio een streek? Is een regionale begrenzing ingegeven door cultuurhistorie, voorzieningenniveaus of bestuurlijke grenzen als veiligheids- en arbeidsmarktregio's? Het fenomeen regio kent in tegenstelling tot buurten, wijken, gemeenten en provincies verschillende grenzen of juist geen grenzen. Het regionaal doelgroepgebied van een nieuwsmedium hoeft niet dezelfde grenzen te beslaan als een regionale samenwerking van gemeenten, bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties. Een regionale arbeidsmarkt vanuit inwonersperspectief kan voor ieder individu anders zijn; de grens van regionaal woon-werkverkeer.

In de context van het Nederlands openbaar bestuur kunt u ook steeds meer lezen over 'de regio'; een niet opgelegde bovenlokale tussenruimte waarin overheden alleen met elkaar samenwerken dan wel met vertegenwoordigers van bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties aan regionale opgaven. Hoewel de term regio de afgelopen jaren in populariteit is toegenomen kent Nederland een ruime eeuw geschiedenis op het gebied van regionaal samenwerken. Bij de ontwikkeling van de regionale context in het openbaar bestuur zijn kortweg twee stromingen te onderscheiden; (1) structuurdiscussies (regio als bestuurlijke tussenlaag) en (2) partnerschap (regio als tussenruimte) (Boogers, 2013) (Teisman, 2017).

Regionale structuurdiscussie

Eind 19^e eeuw tot de jaren '70 van de 20^e eeuw wordt de manier van overheidshandelen in algemene zit opgevat als 'bestuurskunde' en gekenmerkt door bureaucratie, een ambtelijke-bestuurlijke scheiding en professionele medewerkers (Osborne, 2006). Een manier van overheidshandelen waarin vooral overheden aan de knoppen zitten, een fase die ook wel geschetst wordt als 'government'. Een overheid kan dat doen op schaalniveau waar zij voor is ingericht, de gemeente is lokaal actief, de provincie een schaalniveau hoger; provinciaal. Maar gemeenten hebben eind 19^e eeuw de behoefte om bovenlokaal elkaar te ontmoeten en opgaven in samenwerking te benaderen. Een lijfmotief voor samenwerking wordt regelmatig gevat als "alleen ga je sneller, samen kom je verder". Het is 1850 als in de Drechtsteden verschillende lokale burgemeesters een regionaal overleg starten (Van Wijk, 2014). Eind jaren '20 van de 20^e eeuw ontstaan in 'Den Haag' verwachtingen om zodoende het hoofd te bieden aan "een chaotische toestand" als het gaat om intergemeentelijke samenwerking (Libert, 2016). Na de Tweede Wereldoorlog wordt door kabinet Beel 1 de commissie Poelma ingesteld om na te gaan hoe bestuurlijk om te gaan met gemeente overstijgende problematiek (Libert, 2016) (Dijk, 1996). Geconcludeerd werd dat "oorspronkelijke samenwerkingsvormen niet langer voldeden, zodra er sprake was van een complex van belangen. De belangen moesten in veel situaties worden beschouwd als belangen van het stedelijk gebied in zijn geheel, in plaats van als een soort optelsom van afzonderlijke gemeentelijke belangen" (Dijk, 1996). Poelma en commissie adviseerden het instellen van districten met gekozen politici. Het advies werd opgevolgd door middel van de Wet gemeenschappelijke regelingen in 1950 waardoor gemeenten en provincie op wettelijke basis met elkaar konden samenwerken (Libert, 2016). Tussen de jaren zestig en negentig ontstaan verschillende regionale netwerkorganisaties als samenwerkingsverbanden tussen gemeenten (VU Magazine, 1973) (Van Wijk, 2014). Deze regionale netwerkorganisaties kunnen gezien worden als dan wel een autonome bestuurlijke netwerkorganisatie, één leidende gemeente of onderlinge verdeling van taken en verantwoordelijkheden conform Provan en Kenis (2008).

Vanaf de jaren '70 tot eind 20^e eeuw wordt de manier van overheidshandelen opgevat als 'nieuw publiek management' en gekenmerkt door aandacht voor lessen uit de private sector, een groei van management, planning en controlemechanismen en het gebruik van competitie en marktaanbieders (Osborne, 2006). In diezelfde jaren '70 worden in Nederland zogeheten gewesten gevormd; regio's waarin bestaande lokale taken anders verdeeld worden. Binnen deze gewesten was het mogelijk dat bestaande kleinere samenwerkingsverbanden, gemeentekringen, bestonden waarin gemeenten met elkaar samenwerkten (Archief Regio Twente) (VU Magazine, 1973). Begin jaren tachtig werd de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) vernieuwd. Zo'n samenwerking tussen overheden met een verschillende plek in de hiërarchie heet *multilevel governance* in de wetenschappelijke literatuur (Verkerk et al., 2014). Eind tachtiger jaren worden enkele stedelijke gewesten aangewezen als stedelijk knooppunten die vervolgens in de jaren negentig weer werden aangewezen als Kaderwetgebied (Boogers, 2013) (Archief Regio Twente).

Vanaf het begin van de 21^e eeuw wordt de manier van overheidshandelen opgevat als *new public governance* en gekenmerkt door de bijdrage van meerdere inter-afhankelijke actoren aan publieke taken, samenwerking, vertrouwen, sociaal kapitaal en het inrichten van governanceprocessen (Osborne, 2006). Governance gaat in de kern over samenwerken. In het rapport 'Grip op regionale samenwerking' wordt governance gedefinieerd als "het geheel van sturings- en verantwoordingsrelaties bij een samenwerkingsverband" (De Greef & Stolk, p. 132, 2015). Door iets in te zoomen zien we dat governance verschillende vormen kan hebben. Een van deze vormen die het meest aansluit bij de perceptie van regionaal samenwerken vandaag de dag is het zogeheten '*collaborative governance*'. Ansell en Gash definiëren *collaborative governance* als "een bestuurlijk arrangement waar een of meerdere publieke organisaties op directe wijze stakeholders, die niet een overheid zijn, betrekken in een collectief besluitvormingsproces dat formeel, consensus georiënteerd en *deliberatief* is met als doel het maken of implementeren van publiek beleid of het managen ervan" (Ansell & Gash, 2008). Beiden hebben een model van *collaborative governance* ontwikkeld waarin vier variabelen een plek hebben: startcondities, institutioneel ontwerp, leiderschap en het samenwerkingsproces op zich met daarbinnen één op één contact, vertrouwen, commitment, een gedeeld begrip en tussentijdse uitkomsten (Ansell & Gash, 2008). In 2006 worden de kaderwetgebieden opgevolgd door de status van 'plusregio' of 'stadsregio' in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen plus (Wgr-plus). Bevoegdheden op het gebied van onder meer verkeer, vervoer, ruimtelijke structuur, woningbouw en bedrijventerreinen worden vanuit Rijk en provincie overgedragen naar het ontstane regionale bestuur. In 2015 wordt een einde gemaakt aan de Wgr-plusregio's waarmee verschillende taken terugvloeien naar provincies.

Regionaal partnerschap

Bij de start van het tijdperk *new public governance* werd de discussie over een juiste regionale structuur losgelaten en werd het uitgangspunt dat er werd samengewerkt met diegenen die willen samenwerken; de zogeheten *coalition of the willing*. Ook lijkt de zoektocht naar een ideaal schaalniveau voor politiek-bestuurlijke problemen van de baan (Boogers, 2013) (Teisman, 2017). Het idee was dat het bestuurlijk antwoord op maatschappelijke veranderingen gezocht moest worden in bestuurlijke schaalverandering (VU Magazine, 1973). Hierbij is niet langer het uitgangspunt dat alleen gemeenten onderling of met provincies regionaal kunnen samenwerken. In *new regionalism* zijn o.a. factoren die naast gemeentebesturen, ook bedrijven en kennis- en onderwijsinstellingen er toe bewegen regionaal samen te werken van belang (Boogers, 2013). Deze vorm van samenwerking tussen vertegenwoordigers van overheden, ondernemers en onderwijsinstellingen kent vele benamingen als een gouden driehoek of de drie o's en kent in de wetenschappelijke literatuur de naam *triple helix* (Etzkowitz & Leydesdorff, 2000). Wanneer omgeving of maatschappelijke organisaties aan deze triple helix worden toegevoegd wordt gesproken van een *quadruple helix* of vier o's (Carayannis & Campbell, 2009).

Zogezegd zijn bij regionaal partnerschap taken, bevoegdheden en structuren niet langer het uitgangspunt van regionale samenwerking tussen actoren. Samenwerking vanuit een vraagstuk of opgave om vervolgens partnerschappen te sluiten met actoren die hiervoor een bijdrage kunnen en willen leveren is het lijfmotief van dit tijdperk van regionale samenwerking. Hiermee is de regio niet langer een gebied wat is afgebakend met bestuurlijke grenzen maar een informele tussenruimte tussen Rijk, provincie en gemeente waarin verschillende overheidslagen, vertegenwoordigers vanuit bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties samen werken aan regionale opgaven (Teisman, 2017). Deze regionale opgaven worden opgepakt aan de hand van een strategische visie voor een geografisch gebied waarin wensen en problemen door samenlevende mensen gedefinieerd worden, door samen bestuurlijke afspraken te maken over hoe vorm te geven aan de uitvoering (Boogers, 2013).

Belang van regionaal samenwerken

Structuurdiscussies of partnerschap, in de basis is én blijft de regio een poging een antwoord te bieden op maatschappelijke en economische opgaven. In toenemende mate wordt waargenomen dat deze opgaven zich voordoen op regionaal niveau. Wat deze maatschappelijke en economische opgaven voor regio's zijn, verschilt per regio (Studiegroep Openbaar bestuur, 2016). Er achter komen wat deze regionale opgaven precies behelzen of waar ze mee geholpen zijn is echter niet altijd een vanzelfsprekende voorgaande actie op interventies (Stam, 2017).

Voor gemeenten is de mate van realisatie van lokale beleidsdoelstellingen het doel van regionale samenwerking, meer specifiek is hierin een onderscheid te maken in strategische, tactische en operationele doelen. Strategische doelen hebben betrekking op het integraal aanpakken van maatschappelijke vraagstukken op een passende schaal, tactische doelen hebben betrekking op

beleidsinhoudelijke optredende schaalvoordelen en operationele doelen op bedrijfseconomische schaalvoordelen (Boogers et al., 2015). Wanneer de regio een poging is een antwoord te bieden op maatschappelijke en economische opgaven spreken we van een strategisch doel van een regionale samenwerking. Deze opgaven kunnen tenslotte een integraal karakter hebben. Werk, wonen en voorzieningen overlappen elkaar vaak in zogeheten ruimtelijke *daily urban systems*. Deze gebieden verschillen voor 'groepen' uit de samenleving naar leeftijd en opleidingsniveau (Tordoir et al., 2015).

Overheden in Nederland werken sinds de Tweede Wereldoorlog aan zogeheten regionaal-economisch beleid om zodoende werkgelegenheid en economische groei in de regio aan te jagen. Deze manier van overheidshandelen vindt z'n oorsprong in de jaren '20 en '30 waarbij sociale onrust als gevolg van werkloosheid opriep tot overheidsingrijpen om de groei van de regionale economie te bevorderen (Molema, 2011). Het gedachtegoed achter dit handelen is in de loop der jaren veranderd van werkgelegenheidsprojecten naar een meer stimulerende en faciliterende rol voor overheden. Regio's hebben economische potentie wanneer regionale netwerken van stedelijke regio's en dichtbevolkte grotere en kleinere steden bestaan doordat zij op basis van nabijheid agglomeratievoordelen bieden (CPB/PBL, 2015). Overheden kunnen ten bate van de regionaal economische ontwikkeling gunstige randvoorwaarden scheppen, partijen bij elkaar brengen en de regio onder de aandacht brengen (Kennispunt Twente, 2016). Als het gaat om het scheppen van gunstige randvoorwaarden kan het ontwikkelen van een zelfversterkend geconcentreerd netwerk van bedrijven en kennisinstellingen een doel zijn, we praten dan over clustervorming. Dit beleid is veelal erg specifiek in te kiezen sectoren als doelgroep (Blien & Maier, 2008). Zo profileren Nederlandse regio's zich in innovatieve niches aanhangig aan hoogwaardige technologie, voedsel, gezondheid en transport. In welke mate clustervorming of netwerkoriëntatie gunstig is voor een regionaal-economische structuur is afhankelijk van het type niche of sector waarin zij actief is (Thissen et al., 2011).

Conclusie

Regionaal samenwerken is in een ruime eeuw geschiedenis een poging een antwoord te bieden op bovenlokale maatschappelijke en economische vraagstukken. Deze vraagstukken zijn door de jaren heen aan verandering onderhevig en kennen veelal een onzeker en dynamisch karakter, waarbij de regio als poging hier antwoord op te bieden als een golfbeweging zich ontwikkelde in populariteit. De regio heeft vandaag de dag geen bovengrens meer door verschillende *daily urban systems* en is daarom ook ongeschikt om bestuurlijk te begrenzen bij wet. Coalities breiden zich uit van louter gemeenten naar bredere regionale coalities door deelname van provincies, waterschap, Rijk en vertegenwoordigers van bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties. Een brede regionale coalitie is van belang om in gezamenlijkheid te leren hoe om te gaan met het complexe karakter van regionale vraagstukken. Door grenzen van organisaties, netwerken en coalities te overstijgen worden zo veel mogelijk puzzelstukjes verzameld waardoor een beter zicht ontstaat hoe regionale vraagstukken eruit zien en waar zij mee geholpen zijn zodat breed gedragen regionale agenda's ontstaan.

Ontwikkeling begrip 'regio'		
	Van <u>structuurdiscussies (1)</u>	Naar <u>partnerschap (2)</u>
Stijl overheidshandelen	Bestuurskunde, New Public Management	New Public Governance
Governance	Multilevel governance, wettelijke begrenzingen	New regionalism, collaborative, triple-, quadruple helix
Uitgangspunt	Wettelijke basis, taken, bevoegdheden en structuren	Coalition of the willing, bijdrage aan vraagstuk
Leerinstrumenten	Evaluatie, bestuurskrachtmetingen	Gedeelde leerprocessen

2.2. Lerende overheid

Lerende organisatie

Het begrip 'leren' heeft een goede voorstelling. Wie de spreekwoordelijke 'Dikke van Dale' openslaat leest dat leren staat voor onderwijzen, het krijgen van een vaardigheid in iets, iets in het geheugen opnemen en studeren. Naast personen kunnen ook organisaties leren. Een lerende organisatie is een organisatie die gericht is op continu leren om in haar prestaties te kunnen verbeteren en in staat is de bijkomende en benodigde verandering te bewerkstelligen. Een organisatie leert in de vorm van de organisatieleden. Dit doet zij door leren te faciliteren door een open cultuur, verbonden te zijn met haar omgeving en gelegenheid en mogelijkheden te bieden om te leren (Yang et al., 2004). Naast prestatieverbetering vanuit een nieuw publiek management perspectief vat het belang van leren als organisatie in het publieke domein het bijblijven van een maatschappij die snel verandert. Het beschikken over lerend vermogen is voor overheden van belang om zodoende met deze maatschappelijke ontwikkelingen mee te bewegen (Bekkers, 2013).

Een overheid is als het gaat om 'ongetemde problemen' afhankelijk van de inbreng van maatschappelijke actoren (WRR, 2006). Door samen te werken kan een overheid zodoende leren om vervolgens door middel van beleid maatschappelijke ontwikkelingen in een gewenste richting te beïnvloeden (Van der Knaap, 1997). Hierbij leert een overheid continu van successen en mislukkingen waarna structuren, processen en beleid hervormd worden (OECD, 2001). Evaluatie is als leermoment nodig om te kunnen bepalen in hoeverre een overheid daadwerkelijk leert (Bovens et al., 2012). Andere bekende vormen waarvan het doel leren is, zijn in het openbaar bestuur het uitvoeren van een monitor, analyse, benchmarking, bestuurskrachtmetingen en visitatiecommissies (Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016). Dit soort instrumenten in de context van het openbaar bestuur hanteren o.a. beleidsinhoudelijke medewerkers van overheden en medewerkers van afdelingen onderzoek en statistiek, commissies, rekenkamers, externe advies- en onderzoeksbureaus en studenten zoals bijvoorbeeld ikzelf.

Omgaan met onzekerheden

Door de complexe omgeving waarin het openbaar bestuur opereert is het belangrijk dat het overheidshandelen zich toelegt op het omgaan met onzekerheden die hierbij komen kijken. In het omgaan met onzekerheden kennen we leren, het eigen maken van vaardigheden en inzichten, als een positief begrip waar niemand iets op tegen heeft. Leren vinden we dan ook vaak vanzelfsprekend. In het openbaar bestuur veranderen veel vragen waarop doorlopend reacties worden gevraagd. We besteden veel aandacht aan deze reacties, vaak oplossingen voor vraagstukken. Tegelijkertijd bestaat het verlangen meer aandacht te besteden aan hoe hierbij te leren. Het als overheid in netwerkverband regionaal samenwerken met andere overheden, bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties is hiermee een lerend antwoord op de ontwikkeling van onzekere maatschappelijke en economische vraagstukken; een gedeeld leerproces. De reacties en oplossingen vanuit deze regionale samenwerkingen worden veelal gekenmerkt door het gaande weg ontdekken hoe opgaven in elkaar steken en waar deze mee zijn geholpen. Dit gedeelde proces gedurende een uitvoering in regionale vraagstukken benadrukt het belang om te leren als regionale samenwerking. Leren gaat hierbij niet alleen om het verbeteren van bestaande praktijken binnen regionale vraagstukken maar ook om hierin te overleven. In regionale netwerken kan deze onzekerheid op drie verschillende manieren terugkomen (Koppejan & Klijn, 2004). Zo wordt van *substantiële onzekerheid* gesproken wanneer er zorgen zijn over de beschikbaarheid van informatie en kennis; deze zijn überhaupt niet beschikbaar dan wel niet tijdig. Daar komt bij dat actoren verschillende percepties hanteren en daarmee informatie op zo'n manier interpreteren dat dit versterkend is op de manier waarop zij reeds acteren (Koppejan & Klijn, 2004). Dit verschijnsel kan gevangen worden als negatieve feedback en autopoiesis (Gerrits, 2012). Van *strategische onzekerheid* wordt gesproken wanneer verschillende actoren vanuit hun eigen perceptie of koker een strategie hanteren die niet door anderen erkend of opgemerkt wordt. Doordat actoren verschillende strategieën hanteren ontstaat onzekerheid over het effect van deze wisselwerking op het probleem van onderwerp (Koppejan & Klijn, 2004). Van *institutionele onzekerheid* wordt gesproken wanneer verschillende actoren met verschillende achtergronden, achterbannen hebben en gewend zijn om vanuit deze perceptie en taakstelling te opereren (Koppejan & Klijn, 2004).

Inspelen op onzekerheden

Om te kunnen meebewegen als netwerksamenwerking is het van belang in te spelen op verschillende onzekerheden. Eén manier om dit te doen is het uitvoeren van gericht onderzoek naar vraagstukken rondom inhoudelijke of procesmatige onzekerheid; de manier van samenwerken. Onderzoeksresultaten kunnen handvatten geven om in te spelen gesignaleerde vraagstukken vanuit de netwerksamenwerking maar niet alle onzekerheden wegnemen. Samenwerking wordt aan de hand van substantiële, strategische en institutionele onzekerheid principieel gekenmerkt door onzekerheid.

Wanneer soortgelijke netwerksamenwerkingen in regionaal economische context samenwerken werken zij in een context die in grote mate kenmerkend is door een complex karakter (Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016). Er vinden veel interacties plaats tussen verschillende regionale actoren, deze interacties en samenstelling kunnen echter ook na verloop van tijd veranderen conform Gerrits (2012). De samenwerking en vraagstukken hebben te maken met een zogeheten vastgeprikt evenwicht; op het ene moment is er een gevoel van evenwicht en stabiliteit, op het andere moment is dit evenwicht verschoven naar een andere situatie (Gerrits, 2012). De ontwikkeling van regionaal economische context kan verschillende kanten op gaan, hiermee is zij non-lineair conform Gerrits (2012). Dit brengt met onzekerheid met zich mee over de vraagstukken van onderwerp bij regionaal economische samenwerking door regionaal bestuur. Vanuit het perspectief van overheden is het volgens Studiegroep Openbaar Bestuur zaak vanuit een regionale opgave op flexibele wijze in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en veranderingen (Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016).

Adaptiviteit zegt iets over de mate van aanpassing, een proces wat inspeelt op onvoorspelbare veranderingen en waarbij door samenwerking in het meest positieve geval een versterking kan ontstaan (Gerrits, 2012). In het overheidshandelen wordt er steeds vaker gestreefd naar adaptief vermogen waar dit voorheen juist een zwaktebod was en tekenend voor institutioneel onvermogen. Naast lokale overheden, onderwijs, ondernemers en omgeving kan een nationale overheid ook subsysteem zijn wat onderdeel uitmaakt van een regio, wat als tussen- en ontmoetingsruimte geldt voor waarin aan regionale vraagstukken gewerkt kan worden. Het leidmotief bij, zoals Teisman met 'regio-nieuwe-stijl' adaptief bestuur beschrijft, lijkt te gelden: 'je gaat er niet over maar je neemt wel de verantwoordelijkheid' (Teisman, 2017).

Om als overheid op deze complexe en ambigue regionaal economische vraagstukken flexibel te kunnen meebewegen wordt soms de metafoor van de puzzel gebruikt. Een overheid heeft namelijk slechts een deel van de onzekere regionaal economische puzzelstukjes in handen. Een set van naast overheid, vertegenwoordigers partners van onderwijs, ondernemers en omgeving kan al veel meer puzzelstukjes leggen en zodoende een beter antwoord bieden op het verlangen om om te gaan met onzekerheid. Partners uit onderwijs, cultuur en het lokale en regionale bedrijfsleven zorgen in de planfase voor een extra dimensie met vernieuwende oplossingsrichtingen: "om een probleem op te lossen dat door anderen ervaren wordt, is het een voorwaarde om die doelgroep in een vroeg stadium te betrekken en na te gaan wat het probleem in hun ogen precies behelst en welke maatregelen dat probleem volgens hen kan oplossen" (Vergeer, 2016). De samenwerking met vertegenwoordigers partners draagt volgens Vergeer daarnaast bij aan het politieke draagvlak van regionaal economische planvorming. Een bredere set van actoren draagt ook bij aan de legitimatie van de samenwerking (Teisman, 2017). De puzzelmetafoor benadrukt het belang om verschillende perspectieven te verzamelen bij het formuleren van regionale probleemoplossing-combinaties bij maatschappelijke en economische vraagstukken. Tegelijkertijd is de regio geen gewone puzzeldoos met compleet passende stukjes en een afbeelding hoe de puzzel eruit moet komen te zien. De regio is een veel dynamischer en ingewikkelder puzzel doordat gewerkt wordt tussen meerdere puzzeldozen (netwerken en coalities uit overheid, bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties) met daarin verschillende soorten puzzelstukjes (individuele organisaties) die niet altijd even vanzelfsprekend over grenzen van puzzeldozen in elkaar passen; samenwerken. Deze puzzelstukjes zijn hierin oprecht en stiekem verschillend. Oprecht vanwege het feit dat samenwerkende partijen verschillende belangen dienen maar ook stiekem omdat samenwerken tactisch gedrag met zich mee brengt.

2.3. Leren

Ordes van leren

Net als onzekerheid kent leren een gelaagdheid, de zogenaamde ordes van leren. Leren kan plaatsvinden op verschillende niveaus. Argyris en Schön (1978) conceptualiseerden het zogeheten double-loop leren waarna Hargrove *triple-loop* leren conceptualiseerde (van Gans, 2008) (Pahl-Wostl, 2009). *Single-loop* leren gaat over een incrementele verbetering van actiestrategieën zonder vraagtekens te zetten bij de daarbij onderliggende veronderstellingen (Pahl-Wostl, 2009, p. 359). De vraag bij *single-loop* leren gaat over of de gehanteerde de aanpak juist is (Pahl-Wostl, 2009, p. 359). Deze vorm is gericht op verbeterend leren (Van Gans, 2008) of framing (Van Buuren, 2006) en heeft betrekking op vaststellen en corrigeren van fouten, alsmede het voortdurend verbeteren van het bestaande (van Gans, 2008). *Double-loop* leren gaat over het vernieuwen van onderliggende veronderstellingen binnen een normatief raamwerk van waarden (Pahl-Wostl, 2009, p. 359). De vraag bij *double-loop* leren gaat over of de juiste zaken worden aangepakt (Pahl-Wostl, 2009, p. 359). Deze vorm is gericht op vernieuwend leren en heeft betrekking op vervanging van het bestaande door iets nieuws (van Gans, 2008). *Triple-loop* leren gaat over het heroverwegen van onderliggende waarden, gedachtegoed en kijk op de wereld, wanneer deze als niet meer houdbaar worden ervaren (Pahl-Wostl, 2009, p. 359). De vraag bij *triple-loop* leren gaat over juistheid gesteund wordt door macht en of macht gesteund wordt door juistheid (Pahl-Wostl, 2009, p. 359). Deze ordes van leren zien we terug in eenzelfde gelaagdheid als het gaat om verandering. Zo hebben veranderingen van de eerste orde betrekking op een verbetering van een bestaande aanpak, veranderingen van de tweede orde hebben betrekking op het veranderen van instrumenten, terwijl veranderingen van de derde orde hebben betrekking op het ter discussie stellen van onderliggende veronderstellingen (Bekkers, 2013).

Verschillende stijlen van leren vertellen ons meer over hoe te komen tot verschillende ordes van leren en verandering. Zo kan leren een gerichte opdracht in de zin van een onderzoeksopdracht om zodoende een bijdrage te leveren een uitvoerende organisatie, we spreken dan van *systeemleren* (Wijsman, 2015, p. 18). Leren kan ook plaatsvinden door de toename van kennis en informatie over een probleemoplossingscombinatie, we spreken dan van *cognitief leren* (Wijsman, 2015, p. 20) (Koppejan & Klijn, 2004, p.125-126). Als het gaat om het niveau van de organisatie is er sprake van organisatorisch leren wanneer leren gericht is op het laten bewegen van kennis en informatie door verschillende organisatieonderdelen; van individu naar groep (Wijsman, 2015, p. 21-22) (Jerez-Gomes, et. al., 2005).

Leren in netwerken

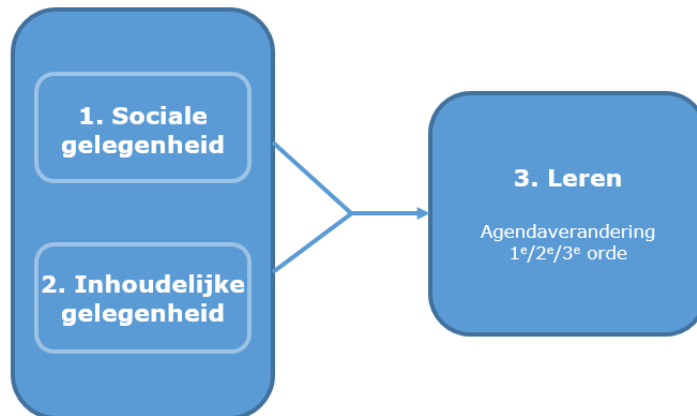
Wanneer het gaat over leren in netwerken maken Koppejan en Klijn onderscheid in drie typen: (1) cognitief leren, (2) strategisch leren en (3) institutioneel leren (2004). *Cognitief leren* heeft betrekking op "de toegenomen kennis en inzichten over de aard, oorzaken en effecten van een probleem, alsmede mogelijke oplossingen en de consequenties daarvan". Effecten van cognitief leren zijn zichtbaar als door het scherper krijgen van een probleemoplossingscombinatie waar actoren het over eens zijn en waar met zo veel mogelijk belangen rekening is gehouden. Meer concreet zijn leereffecten van cognitief leren het opbouwen van een gezamenlijk imago en de verwevenheid van elkaars doelen (Koppejan & Klijn, 2004). *Strategisch leren* heeft betrekking op het "onderling bewustzijn van actoren als het gaat om ieders betrokkenheid en de wederzijdse afhankelijkheid". Effecten van strategisch leren zijn zichtbaar als naar tevredenheid onderhandelingsprocessen over problemen en oplossingen zijn doorlopen en rekening is gehouden met elkaars belangen. Meer concreet kunnen leereffecten worden bespeurd via de mate van toegang voor derde partijen en het verlopen van onderhandelingsprocessen via democratische fora (Koppejan & Klijn, 2004). *Institutioneel leren* heeft betrekking op de "mate waarin actoren bij machten zijn om relaties te ontwikkelen, regels, betekenissen, taal en vertrouwen dat onderlinge interacties meer voorspelbaar maakt". Effecten van institutioneel leren zijn zichtbaar als actoren "elkaar beter vinden, weten hoe om te gaan met elkaar en daardoor beter vorm kunnen geven aan de onderlinge interactie" door te kijken naar veranderende relaties (Koppejan & Klijn, 2004). De verschillende typen onzekerheid en actoren die komen kijken bij samenwerken in netwerken zorgen ervoor dat de sociale kant van samenwerking op zich een leerproces is. Hierbij wordt leren verondersteld over grenzen van organisaties, netwerken en coalities. Deze veronderstelling waarbij grenzen worden overstegen, aan de hand van zogeheten *boundary spanning activities*, wordt als *cross-frame reflectie* geduid (Koppejan & Klijn, 2004) (Williams, 2002).

Conclusie

Het maken van een regionaal beleid in een netwerkcontext is een lang en gedeeld leerproces. Regionaal samenwerken aan de hand van een regionale agenda is een poging onzekere en dynamische maatschappelijke en economische vraagstukken te beïnvloeden. Een agenda wordt bij het maken van beleid samengesteld, vanuit de gedachte van een rationele beleidscyclus, aan de hand van problemen of opgaven, die erkend zijn door politici, bestuurders en beleidsmakers. Hierna zal beleid worden voorbereid (Bekkers, 2013). Wanneer twee of meerdere wederzijdse afhankelijke organisaties samenwerken kunnen zij agenda's synchroniseren op basis van *confluente evolvment*: dit vindt plaats wanneer samenwerkende partijen een gedeelde betekenis ontwikkelen, acties samenvloeien en als gevolg hiervan een versterkend effect van de acties ontstaat (Verkerk et al., 2014). Bij regionaal samenwerken wordt veelal een agenda samengesteld door, al dan niet vertegenwoordigers van, gemeenten, eventueel geadviseerd door vertegenwoordigers van onderwijs, ondernemers en omgeving. Door deze samenwerking over grenzen van coalities, netwerken en organisaties ontstaat een synchronisatie met als gevolg een gedeelde agenda als eerste antwoord op de onzekere en dynamische regionale vraagstukken. In de uitvoering van deze gedeelde regionale agenda wordt gaandeweg steeds concreter geleerd wat regionale vraagstukken daadwerkelijk behelzen en wat zij vragen van de samenwerkende partijen.

Om na te gaan in hoeverre leren resultaat heeft worden in het onderwijs leerdoelen opgesteld. De leerling neemt vervolgens deel aan toetsing aan deze leerdoelen, wat het leerresultaat bepaalt: "Leerresultaten bepalen wat een lerende verwacht wordt te kennen, te begrijpen, te doen bij het afronden van een leertraject en de wijze waarop het geleerde kan worden getoond" (Vandenbroucke, 2008). Leerresultaten zoals zij gedefinieerd worden in de onderwijspraktijk zijn niet als zodanig toepasbaar bij regionale samenwerking. In een schoolklas worden leerlingen instaat gesteld te leren van hun fouten. Waar leerresultaten in de onderwijspraktijk getoetst worden aan de hand van een demonstratie van reproductie van voorgeschreven en zekere leerstof, is het startpunt van deze leerstof bij regionaal samenwerking bij aanvang wel te formuleren middels een agenda, toch is het vraagstuk onderhevig aan complexiteit en de samenwerking op zich aan onzekerheid. Dit roept de vraag op hoe leerprocessen plaatsvinden in de context van regionale samenwerking. Lukt het samenwerkende partijen in regionale netwerkcontext hun gedeelde regionale agenda te ontwikkelen en stappen te laten maken waardoor we verandering zien in agendaversies? In de wetenschappelijke literatuur geven de meeste auteurs aan dat leren niet plaats vindt tenzij er een bepaalde beleidsverandering kan worden waargenomen als resultaat van een leerproces (Bennett & Howlett, 1992).

2.4. Alle ruimte voor regionale coalities; leren door gelegenheid



Gelegenheid

Wanneer leerlingen in het basis- of middelbaar onderwijs naar school gaan brengen leerlingen zichzelf in de gelegenheid om te leren. Voor hen is school een gelegenheid op locatie om te leren op individuele wijze via onderwijs en begeleiding van professionele docenten en lesmateriaal zoals boeken en ICT-voorzieningen. Een werkzaam persoon kan leren door ook gebruik te maken van gelegenheid, zoals op individuele wijze het volgen van een cursus of op gedeelde wijze gelegenheid te scheppen door het vragen van feedback aan collega's en anderen, nu hebben de gelegenheden die scholen aan leerlingen bieden een bij wet een verplichtend karakter en is het gebruik maken van gelegenheid op de werkvloer een vrijwillige keuze die overgeslagen kan worden. Zonder de vraag om feedback zou de gelegenheid en mogelijk ook het leren er niet zijn. Het vrijwillige karakter van het bieden van deze gelegenheid op de werkvloer, dan wel het gebruik maken ervan, maakt dat leren een strategische keuze wordt om wel of niet leren te laten plaatsvinden. Niet leren kan daarmee ook een keuze zijn. Feit is dat in alle gevallen gelegenheid de aanleiding is om al dan niet leerprocessen te starten. In een multi-actorcontext is gelegenheid de aanleiding om te leren en onderscheidt hierin zich in twee vormen: (1) sociale interactie als gelegenheid en (2) inhoudelijke interactie als gelegenheid. Deze multi-actor regionale samenwerking is niet altijd vanzelfsprekend en is pionierend door de directe betrokkenheid van verschillende overheden, regionale bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties. Om gedeelde leerprocessen als het niet vanzelfsprekende en onwennige wél te laten plaatsvinden kunnen verschillende soorten gelegenheid geboden worden.

Leren

Leren in algemene zin is het eigen maken van een nieuw inzicht of vaardigheid, meer concreet gebeurt dit op 1^e orde niveau door na te gaan of een juiste uitvoering plaatsvindt, op 2^e orde niveau door na te gaan of de juiste activiteiten plaatsvinden en op 3^e orde niveau door onderliggende waarden ter discussie te stellen; waarom houdt men zich eigenlijk bezig met activiteiten? Hierbij wordt geleerd aan de hand van drie te onderscheiden stijlen; als concrete onderzoeksopdracht (systeempleren), door uitwisseling van kennis en ervaring (cognitief leren) en het stimuleren van interne kennisdeling langs verschillende organisatieonderdelen (organisatorisch leren). Deze leerprocessen gaan over het bestaan van een context waarin gelegenheid is waardoor leren kan plaatsvinden. Het is vervolgens aan betrokkenen om gebruik te maken van gelegenheid om zodoende te leren. Het aanbieden van gelegenheid is dan ook een vereiste om leren te kunnen plaatsvinden. Bij regionaal samenwerken gaat het om gedeelde leerprocessen in sociaal en inhoudelijk opzicht. Het is zaak elkaar te ontmoeten en te begrijpen door uitwisseling rondom kennis en inhoud inzake regionale vraagstukken. Of dit gedeelde leerproces gestart en doorlopen wordt is volledig afhankelijk van het bieden van gelegenheid zodat netwerken, coalities en organisaties over elkaars grenzen elkaar ontmoeten en gedeeld begrip ontwikkelen door kennis, informatie, ervaring en interactie uit te wisselen. Hoewel het enerzijds vanzelfsprekend klinkt dat om te leren gelegenheid geboden wordt of plaatsvindt gaat leren door jezelf gelegenheid te bieden zoals op school in regionaal samenwerking niet vanzelf.

Sociale interactie als gelegenheid

In een ruime eeuw geschiedenis van regionaal samenwerken kent sociale interactie als gelegenheid een formeel en een informeel karakter. Het formele karakter van sociale interactie als gelegenheid kent zijn oorsprong in het geschiedenishoofdstuk 'regionale structuurdiscussie'. Regionale netwerkgroeperingen zijn gelegenheden door bijbehorende vertegenwoordigende bestuursorganen en commissies, zij zijn aanleiding voor **gestructureerd bestuurlijk overleg** en ambtelijke voorportalen. Door regionale bestuurders en omgeving kan dit gestructureerde en gestandaardiseerde overleg als te frequent, te stroperig of niet zinvol worden ervaren waarna termen als 'bestuurlijke drukte', 'bestuurlijke spaghetti' hun intrede doen. In de overgang van regionale structuurdiscussie naar regionaal partnerschap maken niet alleen vertegenwoordigers van overheden deel uit van regionaal bestuur. Vertegenwoordigers van bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties treden in als regionale bestuurders of adviseurs. Om het gestructureerde overleg energiek te houden is het van belang om **strategisch om te gaan met tussentijdse uitkomsten** in de zin van kleine successen en winsten. Zo kan een oplevering van een project, een gewonnen prijs of lovend krantenartikel zingeving geven aan het formele karakter van sociale interactie. **Institutionele kaders voor experimenteren** waarmee openheid en ruimte voor experiment geboden wordt, kan als bevorderend gezien worden om te leren. Zo kunnen formele verbanden, organisaties of afdelingen worden georganiseerd waarin nadrukkelijk geëxperimenteerd wordt, innovatie wordt aangejaagd of onderzoek gedaan, allen in het kader van regionale samenwerking en ten bate van regionale vraagstukken.

Het informele karakter van sociale interactie als gelegenheid kent zijn oorsprong in het geschiedenishoofdstuk 'regionaal partnerschap'. Hier is het erkennen van afhankelijkheid van verschillende regionale actoren van belang om zo veel mogelijk puzzelstukjes van regionale opgaven te leggen met als leidmotief: 'meer weten meer dan één' wat slaat op het als overheden betrekken van vertegenwoordigers van regionaal bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties bij het vormen van een regionale coalitie en agenda. Een **netwerk van op enig moment te activeren relaties** waar deze vertegenwoordigers deel uit maken is van belang, net als vaardigheden om in soortgelijke netwerken te opereren (Benz & Fürst, 2002). Zo zijn op regionaal niveau verschillende netwerken en coalities actief rondom sectoren, beroepsgroepen en gemeenten die raakvlakken hebben met maatschappelijke en economische vraagstukken. Wanneer deze actoren een interactieve gezamenlijke zoektocht naar kennis, informatie, ervaring en interactie starten wordt gesproken van **joint fact finding**. Het is een gelegenheid om in gezamenlijkheid rondom vraagstukken te ontdekken en **gedeeld begrip** te ontwikkelen van elkaars noden en afhankelijkheden.

Inhoudelijke interactie als gelegenheid

Het concept *cross-frame* wat het belang van het overstijgen van grenzen van organisaties, netwerken en coalities schets heeft een plaats in formele en informele sociale interactie als gelegenheid. Naast sociale interactie als gelegenheid is het zaak inhoudelijke interactie als gelegenheid te bieden en wordt deze gelegenheidsvorm ook gekenmerkt door een formeel en informeel karakter. Formele inhoudelijke interactie als gelegenheid gaat om de uitwisseling rondom kennis en informatie welke op papier staan. Als samenwerking kan een duidelijke missie ontwikkeld zijn op welke vlakken van kennis ontwikkeld moet worden waardoor gewerkt wordt met **institutionele leerdoelen**. Deze kunnen bijvoorbeeld in de regionale agenda verwerkt te zijn middels het open laten van aanpakken van opgaven of het formuleren van ambitieprojecten. Van belang is om opgedane **vaste geïnstitutionaliseerde kennis en informatiebronnen** langs verschillende niveaus van de samenwerking te delen om deze vervolgens te **op te volgen** in het handelen van de samenwerking. Hierbij hoort ook het beschikken en interpreteren van **rapportages door externe instituten en partijen die om reactie vragen** ten opzichte van de samenwerking als goed gepoetste spiegel. Voorbeelden hiervan zijn onderzoek- en adviesrapporten.

Informele inhoudelijke gelegenheid gaat over informele gelegenheden om tot de inhoud te komen, op basis van uitwisseling van ervaringen en interactie, zij worden uitgesproken. Ervaringen en interacties kunnen betrekking hebben op zowel de manier van samenwerken als de inhoudelijke samenwerking. Informele inhoudelijke gelegenheid is hiermee aanleiding om elkaar bij te praten over opgedane ervaringen tijdens de samenwerking of bijvoorbeeld een rapport. Om tot informele inhoudelijke interactie te komen is vertrouwen een voorwaarde aan de hand van **committing** aan elkaar in de samenwerking. Hoewel lokale overheden formeel gezien bevoegdheden hebben regionaal beleid te construeren is de **ruimte voor onverwachte ontmoeting** op grenzen van organisaties, netwerken en coalities met informele actoren uit bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties van belang voor de waarborging van gelegitimeerd regionaal beleid.

Deze ongestructureerde ontmoetingen bieden secundair de gelegenheid ervaring en interacties uit te wisselen. Een voorbeeld hiervan zijn themabijeenkomsten, maar ook media-aangelegenheden zoals lokale en regionale televisie- en radioprogramma's. Een gezamenlijke stip op de horizon als **consensus over te bereiken doelen** helpt het delen van ervaringen en interactie. In sociaal opzicht is het gezond **interne kritische ervaringen en interacties** te delen binnen de samenwerking vanuit een positief constructief perspectief.

Leren als resultaat

Het bieden van meer gelegenheid zorgt voor leereffecten, meer specifiek door meer soorten gelegenheid te bieden kan er op verschillende wijzen geleerd worden binnen de samenwerking. Er kan sociale interactie als gelegenheid worden geboden om te ontmoeten waardoor in formeel en informeel verband over grenzen van organisaties, netwerken en coalities geleerd kan worden. Wanneer in deze formele en informele verbanden inhoudelijke interactie als gelegenheid wordt geboden, is het mogelijk naast kennis en informatie te delen, ook ervaringen en interacties uit de praktijk te delen. Het waarborgen van kritische informatie vergroot het stellen van leervragen en agendaveranderingen in de zin van de 1^e, 2^e en 3^e orde: (1^e) 'doen we dingen juist?' (2^e) 'doen we de juiste dingen?' en (3^e) 'waarom doen we dingen?' waardoor aan de hand van het bieden van gelegenheid op verschillende niveaus geleerd wordt.

Concepten	Subvorm	Indicatoren	Bron
1. Sociale interactie als gelegenheid	1.1. Formele sociale gelegenheid	1.1.1. Gestructureerd bestuurlijk overleg	Documentanalyse en interviews
		1.1.2. Strategisch omgaan met tussentijdse uitkomsten	Interviews
		1.1.3. Institutionele kaders voor experimenteren	Interviews
	1.2. Informele sociale gelegenheid	1.2.1. Netwerk van op enig moment te activeren relaties	Interviews
		1.2.2. Joint fact finding	Interviews
		1.2.3. Gedeeld begrip	Interviews
2. Inhoudelijke interactie als gelegenheid	2.1. Formele inhoudelijke gelegenheid	2.1.1. Institutionele leerdoelen	Documentanalyse en interviews
		2.1.2. Vaste geïnstitutionaliseerde kennis en informatiebronnen	Interviews
		2.1.3. Opvolging van vaste geïnstitutionaliseerde kennis en informatiebronnen	Interviews
		2.1.4. Rapportages door externe instituten en partijen die om reactie vragen	Interviews
	2.2. Informele inhoudelijke gelegenheid	2.2.1. Committing	Interviews
		2.2.2. Ruimte voor onverwachte ontmoeting	Interviews
		2.2.3. Doelconsensus	Interviews
		2.2.4. Interne kritische deling van ervaring en interactie	Interviews
3. Leren als resultaat		3.1. Leerbeeld veranderingen 1 ^e orde	Documentanalyse
		3.2. Leerbeeld veranderingen 2 ^e orde	Documentanalyse
		3.3. Leerbeeld veranderingen 3 ^e orde	Documentanalyse

3. Methodologisch kader

Om te komen tot een antwoord op de onderzoeksvraag 'Wat draagt bij aan leren in regionale samenwerking gericht op regionale agendavorming?' zijn verschillende methoden van onderzoek gecombineerd, ook wel een triangulatie van methoden genoemd. Er is gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur om de ontwikkeling van regionale samenwerking, leren en leren in netwerken te kunnen duiden in het theoretisch kader om hier vervolgens een conceptueel model mee samen te stellen. Om tot een inzicht te komen wat bijdraagt aan leren in regionale samenwerking gericht op agendavorming wordt in dit verkennende onderzoek gebruik gemaakt van een kwalitatieve studie van casussen door middel van een documentanalyse en kwalitatieve interviews.

3.1. Casus selectie en sampling

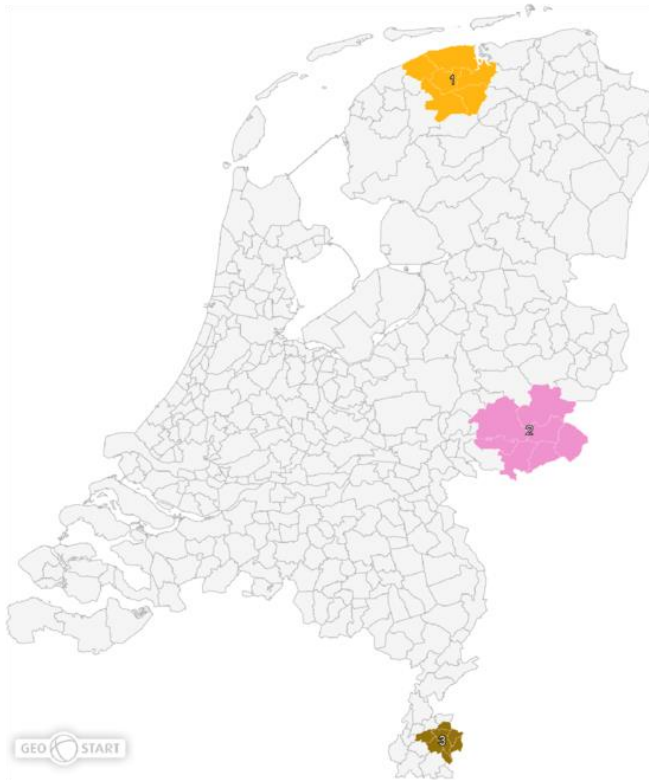
De casussen van het onderzoek zijn de Nederlandse regionale samenwerkingsverbanden Noordoost Friesland, Achterhoek en Parkstad Limburg. Deze regionale samenwerkingsverbanden zijn een (1) netwerk samenwerkingsverband in de zin van een bestuurlijke netwerkorganisatie (NAO cf. Provan & Kenis), er (2) formele bestuurlijke vertegenwoordiging van gemeenten plaatsvindt, (3) zij werken met een regionale agenda en beschikken (4) over een eerdere (versie van een) regionale agenda. Hierbij beschikken twee regionale samenwerkingsverbanden, Noordoost Friesland en Achterhoek, over een advisering vanuit onderwijs, ondernemers of omgeving, en één samenwerkingsverband deels, Parkstad Limburg. De drie regio's zijn hiermee niet vanwege hun officiële krimpstatus gekozen.

Regio/criterium	Bestuurlijke netwerkorganisatie	Bestuurlijke vertegenwoordiging	Agenda	Eerdere agendaversie	Eventuele advisering door 4 O's)
Noordoost Friesland	Ja	Ja	Ja	Ja (2.0. versie)	Ja
Achterhoek	Ja	Ja	Ja	Ja (2.0. versie)	Ja
Parkstad Limburg	Ja	Ja	Ja	Ja (2.0. versie)	Deels

Een groot aantal Nederlandse regio's zijn niet gekozen omdat zij of niet beschikken over een bestuurlijke netwerkorganisatie, of niet over bestuurlijke vertegenwoordig, niet met een regionale agenda werken en een geschiedenis hierin kennen of geen ervaring hebben met eventuele advisering vanuit een triple- of quadruplehelixverband. In internationaal perspectief kunnen Nederlandse regio's verschillen met regio's in andere landen in omvang (aantal inwoners) en formele begrenzings en bijbehorende taken en bevoegdheden door wetgeving.

Doel is om door middel van drie casussen om tot een inzicht te komen wat bijdraagt aan leren in regionale samenwerking gericht op agendavorming. Om te komen tot documenten en te interviewen personen is gebruik gemaakt van het bestaande netwerk van het *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, het bestaande netwerk van *Erasmus Universiteit Rotterdam*, alsmede sociale- en persoonlijke netwerken. De geïnterviewde personen zijn benaderd aan de hand van hun hoedanigheid met betrekking tot de regionale samenwerking.

In de onderstaande kaart is de geografische ligging van de drie casussen en bijbehorende gemeenten weergegeven. Het regionaal samenwerkingsverband Noordoost Friesland kent zes gemeenten met een inwoneraantal van 124.543, de Achterhoek kent zeven gemeenten met een inwoneraantal van 262.819 inwoners en Parkstad Limburg kent zeven gemeenten met 237.990 inwoners.



Regio	Aantal gemeenten	Aantal inwoners
1) Noordoost Friesland	6	124.543
2) Achterhoek	7	262.819
3) Parkstad Limburg	7	237.990

Figuur / Kaartbron: Regioatlas.nl

3.2. Dataverzameling en data-analyse

De te analyseren documenten en te houden interviews dienen als data voor het onderzoek, zij zijn in het onderzoek gepresenteerd en geanalyseerd. Als eerste is een documentenanalyse uitgevoerd van beleidsdocumenten en versies van regionale agenda's over de drie casussen. Agendaveranderingen zijn op inhoudelijk en sociaal vlak hierbij nagegaan in leerbeelden aan de hand van veranderingen van de eerste, tweede en derde orde. Onder inhoudelijke veranderingen kunnen thema's en opgaven van de regionale samenwerking geschaard worden, onder sociale veranderingen wijzigingen in de governance of samenstelling van de regionale coalitie. Om de onderzoeksvraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden is onderzocht aan welke van dit soort veranderingen regionale agenda's onderhevig zijn ten opzichte van een eerdere versie. Om hiertoe te komen is een studie van casussen uitgevoerd aan de hand van een documentanalyse. Openbare beleidsdocumenten en versies van regionale agenda's zijn verzameld en geanalyseerd op veranderingen. Om na te gaan wat bijdraagt aan deze veranderingen als gevolg van leren in regionale samenwerking gericht op agendavorming is gebruikt gemaakt van kwalitatieve interviews binnen diezelfde casussen.

Hierin is een lijst van te interviewen personen samengesteld. Doel was om verschillende personen die vanuit verschillende hoedanigheden betrokken zijn bij de regionale samenwerking te betrekken in het onderzoek. Hierbij kan gedacht worden, als het gaat om gemeenten en regionale netwerkorganisaties, aan bestuurders en ambtenaren en om vertegenwoordigers van bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties. Vervolgens zijn de mogelijkerwijs te interviewen en te ondervragen personen benaderd voor het afnemen van een interview. Om een goed inzicht te kunnen geven was het voornemen per casus tien kwalitatieve interviews af te nemen. De interviews zijn opgenomen, anoniem verwerkt en gecodeerd om zodoende de privacy van de te interviewen personen te waarborgen. Uiteindelijk zijn 32 personen geïnterviewd. Deze interviews zijn gekenmerkt aan de hand van 'regio, hoedanigheid, actor X' waarbij X een nummer binnen de regionale casus is, corresponderend aan het aantal geïnterviewde personen. Anonieme en niet

herleidbare verslagen van de interviews zijn op aanvraag verkrijgbaar. In de interviews is bewust niet louter gesproken over wat bijdraagt aan leren in regionale samenwerking gericht op agendavorming. Om een zo volledige constructie van verandering te kunnen weergeven, is over verscheidende aspecten van regionale agendavorming gesproken in de specifieke casussen. De interviews zijn semigestructureerd, dat wil zeggen dat het (grootste) gedeelte van de interviews open van aard zijn en afgesloten worden met een kleine vragenlijst. Door middel van de open vragen tijdens de interviews hebben geïnterviewde personen de mogelijkheid te beschrijven welke veranderingen optraden en wat bijdraagt aan leren in regionale samenwerking gericht op agendavorming in de eigen ervaring. De kleine vragenlijst maakt het mogelijk om een semigestructureerde vergelijking te maken tussen de casussen. De vragenlijst is gebaseerd op de indicatoren uit het conceptueel model, zoals meer specifiek beschreven in hoofdstuk 2.4. Deze bijdragen aan leren in regionale samenwerking gericht op agendavorming zijn vervolgens interpretatief in gelegenheidsbeelden gevat. De semigestructureerde vragenlijst is op aanvraag beschikbaar.

Door openbare documenten en tenminste tien personen per casus met semigestructureerde vragenlijst te interviewen is gepoogd met twee methoden een betrouwbaar beeld van de casussen te construeren. Om een nog meer betrouwbaar onderzoek te krijgen hadden naast formele agenda's ook tussentijdse vergaderverslagen en andere meer actuele documenten geanalyseerd kunnen worden. Om de validiteit te waarborgen is veel theorie onderzocht, zijn te interviewen personen zorgvuldig uitgenodigd op basis van hoedanigheid en betrokkenheid, en zijn drie casussen onderzocht. Om een meer valide onderzoek te krijgen was een betere balans in hoedanigheid van te interviewen personen wenselijk geweest.

Overzicht geïnterviewde personen in hoedanigheid per regio				
Regio/hoedanigheid	Bestuurder	Ambtenaar	Vertegenwoordiger bedrijfsleven, kennisinstelling of maatschappelijke organisatie	Totaal
Noordoost Friesland	2	6	3	11
Achterhoek	2	5	3	10
Parkstad Limburg	1	6	4	11
Totaal	5	17	10	32

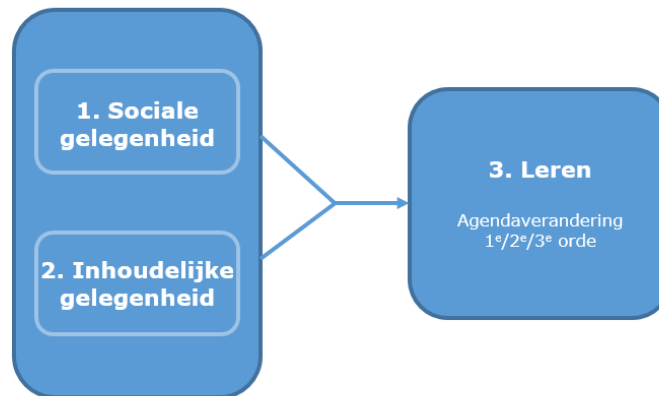
3.3. Operationalisatie

Het onderstaande concept model staat centraal in het onderzoeken van wat bijdraagt aan leren in regionale samenwerking gericht op agendavorming. Leren is in dit onderzoek de afhankelijke variabele, waarbij onderzocht wordt hoe de invloed van de onafhankelijke variabelen sociale gelegenheid en inhoudelijke gelegenheid hierop in elkaar steekt.

Sociale gelegenheid onderscheidt zich, zoals in hoofdstuk 2.4. meer specifiek beschreven, in twee subvormen; formele sociale gelegenheid en informele sociale gelegenheid. Formele sociale gelegenheid wordt gemeten aan de hand van de indicatoren 'gestructureerd bestuurlijk overleg', 'het strategisch omgaan met tussentijdse uitkomsten' en 'institutionele kaders voor experimenteren'. Informele sociale gelegenheid kent de indicatoren 'netwerk van op enig moment te activeren relaties', 'joint fact finding' en 'gedeeld begrip'.

Inhoudelijke gelegenheid onderscheidt zich ook in twee subvormen; formele inhoudelijke gelegenheid en informele inhoudelijke gelegenheid. Formele inhoudelijke gelegenheid kent de 'institutionele leerdoelen', 'vaste geïnstitutionaliseerde kennis en informatiebronnen', 'opvolging van vaste geïnstitutionaliseerde kennis en informatiebronnen' en 'rapportages door externe instituten en partijen die om reactie vragen' als indicatoren. Informele inhoudelijke gelegenheid wordt gemeten aan de hand van de indicatoren 'committing', 'ruimte voor onverwachte ontmoeting', 'doelconsensus' en 'interne kritische deling van ervaring en interactie'.

Agendaveranderingen kennen drie indicatoren, veranderingen in agendaversies ten opzichte de voorgaande editie in de zin van veranderingen van de eerste, tweede en derde orde. Deze veranderingen worden in sociaal en inhoudelijk opzicht gemeten. Met sociale agendaveranderingen wordt de beweging rondom de regionale coalitie bedoeld, met inhoudelijke agendaveranderingen geformuleerde regionale opgaven.



Concepten	Subvorm	Indicatoren	Bron
1. Sociale interactie als gelegenheid	1.1. Formele sociale gelegenheid	1.1.1. Gestructureerd bestuurlijk overleg	Documentanalyse en interviews
		1.1.2. Strategisch omgaan met tussentijdse uitkomsten	Interviews
		1.1.3. Institutionele kaders voor experimenteren	Interviews
	1.2. Informele sociale gelegenheid	1.2.1. Netwerk van op enig moment te activeren relaties	Interviews
1.2.2. Joint fact finding		Interviews	
1.2.3. Gedeeld begrip		Interviews	
2. Inhoudelijke interactie als gelegenheid	2.1. Formele inhoudelijke gelegenheid	2.1.1. Institutionele leerdoelen	Documentanalyse en interviews
		2.1.2. Vaste geïnstitutionaliseerde kennis en informatiebronnen	Interviews
		2.1.3. Opvolging van vaste geïnstitutionaliseerde kennis en informatiebronnen	Interviews
		2.1.4. Rapportages door externe instituten en partijen die om reactie vragen	Interviews
	2.2. Informele inhoudelijke gelegenheid	2.2.1. Committing	Interviews
		2.2.2. Ruimte voor onverwachte ontmoeting	Interviews
3. Leren als resultaat		2.2.3. Doelconsensus	Interviews
		2.2.4. Interne kritische deling van ervaring en interactie	Interviews
		3.1. Leerbeeld veranderingen 1 ^e orde	Documentanalyse
		3.2. Leerbeeld veranderingen 2 ^e orde	Documentanalyse
		3.3. Leerbeeld veranderingen 3 ^e orde	Documentanalyse

4. Leren in Noordoost Friesland



4.1. Agendaontwikkeling

Onder de naam Netwerk Noordoost werken de gemeenten Achtkarspelen, Dantumadiel, Dongeradeel, Kollumerland en Nieuwkruisland, Tytsjerksteradiel en Ferweradiel, Provincie Fryslân, ondernemers en maatschappelijke organisaties samen aan regionale opgaven in Noordoost Friesland. Ondernemers worden vertegenwoordigd door o.a. de Ondernemersfederatie Noordoost Friesland (ONOF). Geografisch gezien ligt de regio in de nabijheid van Leeuwarden, Drachten en Groningen. Het cultuurlandschap bestaat uit een Nationaal Landschap, werelderfgoed De Wadden en twee nationale parken. De regio bestaat uit 124.543 inwoners en is door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangemerkt als zogenaamde 'krimpregio'.

Sociaal-economisch masterplan: 2010-2012

De gemeenten Achtkarspelen, Dantumadiel, Dongeradiel en Kollumerland c.a. werken tot 2009 intensief samen binnen NOFA-verband, waar NOFA staat voor *Noordoost Friese aanpak*. Na een evaluatie en discussie over eventuele toekomstige herindeling besloten de gemeenten alleen nog door middel van projecten met elkaar samen te werken waarmee de oorspronkelijke bestuurslagen verdwenen. Bij het uitvoeren van projecten zijn ook andere gemeenten en bedrijven en maatschappelijke organisaties welkom (Miedema, 2009).

De gemeenten, met nu ook Gemeente Tytjerksteradiel, Provincie Fryslân en vertegenwoordigers van het regionale bedrijfsleven willen in 2010 een aanzet maken tot een regionaal investeringsprogramma voor Noordoost Friesland. Het sociaaleconomische masterplan 'Netwerk Noordoost – wonen en werken in netwerken' uit 2010 van de gemeenten Achtkarspelen, Dantumadiel, Dongeradeel, Kollumerland c.a. en Tytjerksteradiel en de Provincie Fryslân is die aanzet en het uitgangspunt voor het formuleren voor een gezamenlijke ambitie voor Noordoost Fryslân (Boertjens & Bakker, 2010). Een visie op hoe dit bereikt zou moeten worden wordt samen met de betrokken gemeenten, provincie en bedrijfsleven geformuleerd in een nieuwe regionale agenda.

ANNO1: 2012-2016

In 2012 ondertekenen burgemeesters en gedeputeerde de regionale afspraken van Netwerk Noordoost. Gemeenten en provincie investeren ieder miljoenen in de samenwerking. Daarbij wordt afgesproken hoe er onderling samengewerkt wordt met bijvoorbeeld een evaluatieopdracht iedere twee/drie jaar en het hebben van regionale meerwaarde van uitvoeringsprojecten (Netwerk Noordoost, 2011). De samenwerking werd ondersteund door de Kamer van Koophandel, Ondernemersfederatie Noordoost Fryslân, MKB Noord en de vereniging Noardlike Fryske Wâlden. Later dat jaar sluit ook de gemeente Ferwerderadiel aan (Netwerk Noordoost, 2012).

De eerste agenda bestaat uit drie thema's; (1) economie, recreatie en toerisme, (2) sociaal en leefbaar en (3) ruimte en infrastructuur. Hiermee ontstond een ANNO 1 op basis van synchronisatie van bestaande lokale en provinciale agenda's en projecten, nieuwe projecten en ambitieprojecten. De meeste projecten zijn ruimtelijk van aard. Bij de ambitieprojecten is het zaak in gezamenlijkheid ambities verder uit te werken zodat deze op ANNO 2 een plek kunnen verwerven.

In 2014 is de regionale samenwerking in het kader van ANNO geëvalueerd door een adviesbureau waarbij de samenwerkende partners geadviseerd wordt om extra te investeren in samenwerken en dat partijen vanuit de eigen organisatie zorg dragen voor rand voorwaardelijke aspecten van samenwerken zoals formatie, mandaten en duidelijke informatie (Netwerk Noordoost, 2014).

Veranderingen ten opzichte van NOFA:

- *Sociaal*
 - Een bredere regionale coalitie van gemeenten en toetreding, provincie, bedrijven en instellingen tot regionale coalitie.
 - Het opstellen van een regionale agenda en deze synchroniseren met bestaande agenda's en projecten deelnemers regionale coalitie.
- *Inhoudelijk*
 - Het formuleren van drie kernthema's: (1) economie, recreatie en toerisme, (2) sociaal en leefbaar en (3) ruimte en infrastructuur.
 - Alleen nog projectmatige samenwerking

ANNO2: 2016-2020

Aan de hand van de lopende ambitieprojecten vanuit ANNO1 begon de regionale samenwerking in 2014 met het formuleren van een nieuwe agenda voor Noordoost Friesland: ANNO2. Een eerste concept werd door de samenwerkende partners voorbereid waarna een regionale bijeenkomst georganiseerd werd waarbij de regionale samenwerkingspartners inhoudelijk konden reageren door aan te vullen en in te brengen (Netwerk Noordoost, 2016). Vervolgens is een hernieuwde agendaversie gemaakt die als basis geldt tot 2020 en eind 2015 vastgesteld is door de colleges van B & W uit de regio en gedeputeerde staten. "De betrokkenheid van regionale partners wordt steeds sterker en van de overheden wordt bij een aantal opgaven een meer faciliterende rol en flexibiliteit in ondersteuning gevraagd. Daardoor kan beter ingespeeld worden op actuele situaties en kansrijke initiatieven van vooral onze regionale partners. De Agenda II is dynamisch, rekening houdend met de actualiteit op dat moment" (Netwerk Noordoost, 2016) (Teisman, 2017).

De basis voor de agenda wordt gevormd door de ambitieprojecten uit ANNO1 en bijeenkomsten ten tijde van ANNO1 en de overgangperiode naar ANNO2. De tweede agenda bestaat uit drie thema's; (1) wonen en leven, (2) economie en (3) groen en blauw. "Een aantal projecten is reeds klaar, andere zijn op dit moment volop in uitvoering". "ANNO II is veel meer opgave gestuurd. ANNO I was de investeringsagenda van ruim 60 miljoen euro. Geld voor grote projecten is er in ANNO II (nog) niet" (Netwerk Noordoost, 2015). Onder deze thema's worden 16 opgaven geformuleerd waar projecten onder hangen. Deze projecten moeten aan een drietal criteria voldoen willen zij een plaats vinden op ANNO2. Er moet sprake zijn van een bovenlokaal belang, een bijdrage aan de opgaven van ANNO2 en de zelforganisatie van benodigde middelen.

Veranderingen ten opzichte van ANNO1:

- **Sociaal:**
 - Een sterkere betrokkenheid van de coalitiepartners bij de uitvoering van de regionale opgaven.
- **Inhoudelijk:**
 - Een wijziging van de regionale thema's.
 - Het formuleren van zestien opgaven die onder de regionale thema's vallen.
 - De combinatie van concrete projecten en het openlaten van de invulling van de opgaven.

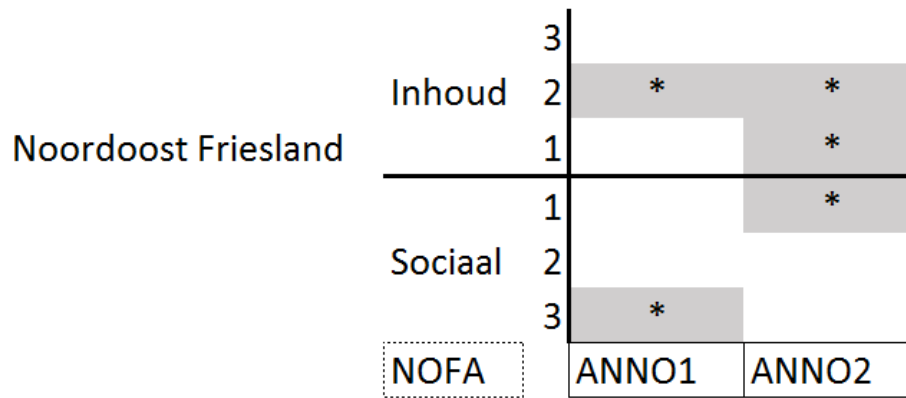
4.2. Leerbeeld

Sociaal

In sociaal opzichte veranderde de samenwerking in de context van ANNO 1 ten opzichte van NOFA door het organiseren een bredere coalitie. De fundamentele gedachte dat alleen overheden als regionale coalitie samen kunnen werken aan sociaaleconomische vraagstukken werd losgelaten door bedrijven en instellingen te betrekken in de regionale coalitie, een verandering van de derde orde. Daarbij werden bestaande overheidsagenda's gesynchroniseerd met die van de Provincie Fryslân. De samenwerking veranderde in de context van ANNO 2 ten opzichte van ANNO1 door het verbeteren van de betrokkenheid van de eerder nieuw toegetrokken partners uit de regionale coalitie bij de regionale samenwerking, een verandering van de eerste orde.

Inhoudelijk

Inhoudelijk veranderde de samenwerking in de context van ANNO 1 ten opzichte van NOFA door het gezamenlijk formuleren van drie kernthema's door de regionale coalitie en het besluit om alleen nog projectmatig te werk te gaan, een verandering van de tweede orde. De samenwerking veranderde inhoudelijk in de context van ANNO 2 en opzichte van ANNO1 door het wijzigen van de regionale thema's, de keuze voor het formuleren van zestien opgaven en het op de agenda combineren van concrete projecten met het openlaten van de invulling van de opgaven, veranderingen van de eerste en tweede orde.



4.3. Gelegenheidsbeeld

Sociale interactie als gelegenheid

Formele sociale gelegenheid

Gestructureerd bestuurlijk overleg

Een goed voorbeeld van gestructureerd bestuurlijk overleg beschrijft actor 10. Deze actor is bestuurder van een ondernemersvereniging: "Wat je zag is dat steeds meer gemeenten in regionaal verband gingen samenwerken en dat de meeste ondernemersverenigingen meer lokaal gericht zijn. Als er soms ook zaken zijn die regio-overstijgend of bovenregionaal, en er dan zaken zijn, kan het handig zijn dat je mee kunt praten met bestuurders. En er wordt steeds meer regionaal, dat zie je ook in de deze regio, besloten. Dat Friese gemeenten gezamenlijk tot een economische agenda komen, projecten, ontwikkeling en infrastructuur aanleggen". "Ik denk dat ondernemers meer bevraagd moeten worden op wat zij nodig hebben, dat doen we nog te weinig. Er wordt vrij snel, ook door overheden, verwacht dat ondernemers wel vertegenwoordigd worden door ondernemersverenigingen en dat die ook automatisch de vertaling zijn van wat nodig is. Dat is te simpel gedacht want in zo'n ONOF bestuur zitten een aantal ondernemers maar dat is een dwarsdoorsnede maar die kunnen niet exact gaan bepalen wat er echt nodig is. Daarom zul je in gesprek moeten gaan, dieptegesprekken met ondernemers om te kijken waar ligt de behoefte".

Actoren 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 en 11 spreken zich ook uit over het plaatsvinden van gestructureerd bestuurlijk overleg. Actor 4 zegt over het samen besturen met o's: "Die grens van beslissen of adviseren is natuurlijk niet heel scherp, de politiek, de gemeenteraad worden niet altijd goed meegenomen in het proces. Na afloop krijgen ze wel de kans om het goed te keuren of aan te passen en dan is het proces al zo ver, dan hebben die andere actoren al z'n invloed op de agenda uitgevoerd, dat het eigenlijk al in kanten en kruiken is. Dat is dan de spanning".

Strategisch omgaan met tussentijdse uitkomsten

Actor 1 beschrijft een goed voorbeeld van het strategisch omgaan met tussentijdse uitkomsten. Deze actor is werkzaam bij de regionale netwerkorganisatie en benadrukt het belang van het vieren van kleine successen om energie in de samenwerking te houden: "Met name bij anno 1 gaat er veel geld in om dus je moet laten zien waar gaat dan naar toe of aan op. En dat gaat ook naar pers toe. Je moet een beetje een positieve pers krijgen. We hebben regelmatig behoorlijk gelobbyd om krimpregio te worden. Dat moet je ook uitleggen, dat is helemaal niet leuk, dat is heel erg verdrietig maar goed, je kunt het ook zien als kans. Maar goed, dat moet je ook kunnen uitleggen".

Actoren 2, 7, 8 spreken zich ook uit over het strategisch omgaan met tussentijdse uitkomsten in Noordoost Friesland. Zo is actor 7 bestuurder in een gemeente in de regio, deze actor benadrukt evenzeer het belang van het vieren van succes: "Dat soort successen moet je vieren, dat is belangrijk. Ondernemers die mondiaal actief zijn komen wel op onze bijeenkomsten waar zij kennis of visie willen delen. Dat heeft ook een beetje met ambassadeurschap te maken dat ze dat willen vertellen. Daar werken we mee natuurlijk, koplopers, ambassadeurs, vrienden. Dat is belangrijk om de energie er in te houden".

Institutionele kaders voor experimenteren

Een goed voorbeeld van institutionele kaders voor experimenteren is actor 1. In het werk van deze actor bij de regionale netwerkorganisatie is veel zicht op het starten van nieuwe projecten in het kader van de regionale agenda in Noordoost Friesland: *"Openheid en ruimte voor experiment is eigenlijk vanzelfsprekend. Dat is er gewoon, we zijn heel erg transparant, open laagdrempelig zichtbaar dus die mogelijkheid is er. Er zijn natuurlijk wel regionale voorwaarden aan verbonden, ik bedoel geld is er natuurlijk niet maar het moet wel een doel heiligen en het doel is er, absoluut. Kennis wordt veel gedeeld, dat is ook weer dat open en transparant zijn, zichtbaar en ook weer die communicatie van we delen het"*.

Actoren 2, 6, 8 en 9 spreken zich ook uit over de mate van institutionele kaders voor experimenteren. Actor 6 benadrukt daarbij ook dat de randvoorwaarden voor experiment in het kader van de regionale agenda helder moeten zijn: *"Ja, maar dan moet je ook aan de voorkant zeggen wat die risico's zijn. En dan willen wij die risico's delen of niet"*.

Informele sociale gelegenheid

Netwerk van op enig moment te activeren relaties

Actor 1 is een goed voorbeeld van het belang van het beschikken over een netwerk van op enig moment te activeren relaties. Deze actor ziet het regionale netwerk als een middel om te signaleren waar regionale opgaven mee geholpen zijn: *"De samenwerking met de o's betekent voor ons signaleren. Dat zijn hele belangrijke partners, zij zitten aan tafel. De ONOF, de ondernemersfederatie met 1900 ondernemers en ondernemersverenigingen. Belangrijke gesprekspartner, kan ook signaleren, gevraagd en ongevraagd, bestuurders zitten aan de themagroep. Zij horen in ons netwerk, zij zijn gewoon een belangrijke speler vanaf het begin af aan. Zij zaten ook in het regioteam en een belangrijke speler voor de economische ontwikkeling"*.

Actoren 2, 3, 7, 8, 10 en 11 vertellen ook over het belang van het beschikken over een netwerk van op enig moment te activeren relaties. Actor 1 benadrukt ook dat door de organisatiegrenzen te overstijgen veel geleerd kan worden: *"Kruisbestuiving is een manier om elkaar te versterken en van elkaar te leren. Maar ook elkaar een podium bieden om te kijken wat je elkaar kunt bieden, verbindingen leggen. Dat is denk ik onze kracht als netwerk en ons als team. Heel erg de verbinding zoeken, daar is een initiatief maar op het andere vlak is men ook al bezig, dat je ze dan met elkaar in contact brengt"*.

Joint fact finding

Actor 6 geeft een goed voorbeeld van *joint fact finding* als tussentijdse uitkomst van samenwerking. Als bestuurder vertelt actor 6 over het belang van samen ontdekken: *"En in zo'n proces met die proeftuinen ga je bijvoorbeeld, we hebben Tordoir twee keer gehad om het ook in te laten zoomen op onze regio, vanuit zijn expertise, is het goed om mensen mee te nemen, om uit te zoeken, mee te nemen van hoe zit het. Je moet die mensen ook meenemen en vertellen in hun manier van denken en onderzoek met alle relativering die wetenschappers zelf inbrengen. Dat is goed mensen daar in meenemen, top down werkt niets meer. Dus je moet het ook organiseren om dingen duidelijk te krijgen, het is altijd wel gekoppeld aan een vraagstuk of aan een opdracht die wel of niet in een coalitieakkoord stond"*.

Actoren 2, 5 en 11 spreken zich ook uit over het gezamenlijk zoeken naar feiten en betekenis in Noordoost Friesland. Actor 5 vertelt dat het starten van zo'n zoektocht echter niet altijd even gemakkelijk is: *"Die bereidheid tot kennisdelen is er bij die partijen die wij spreken wel. Maar dat zijn in die zin wel een beetje dezelfde partijen. (Vertelt over dat MKB'ers door de actualiteit van de dag niet naar de lange termijn kunnen kijken, voor eigen bedrijf, laat staan voor de regio, red). Dat maakt het voor Noordoost wel lastig om dat soort vraagstukken met het bedrijfsleven op te pakken. De proeftuinen hebben daarbij geholpen"*.

Gedeeld begrip

Een goed voorbeeld van gedeeld begrip van de regionale opgaven en elkaars situatie in Noordoost Friesland geeft actor 8. Deze actor is werkzaam voor een gemeente in de regio en is erg tevreden over het gedeeld begrip als gevolg van parallelle ambtelijke voorbereiding: *"Ik vind eigenlijk wel de hele manier van samenwerken best goed gaat. Tijdens anno 1 heb ik er altijd bijgezet bij die bestuurlijke overleggen over economie, voorgezeten door burgemeester Waanders met allemaal"*

wethouders die economie en recreatie in de portefeuille hadden en ik vond dat er altijd heel goed met elkaar omgegaan werd en dat er begrip is voor elkaars noden en wensen en dat je dingen altijd wel ambtelijk kunt voorbereiden en dat die eigenlijk altijd wel doorgingen”.

Andere actoren die zich uitspreken zijn 1, 4 en 6. Actor 6 stipt hierbij het belang van het inzien van de urgentie van regionale opgaven in Noordoost Friesland aan: *“Het moet natuurlijk een eigen waarde hebben. In die tijd begon het besef van die krimpproblematiek. Het besef van de urgentie ervan ontstond en dat het opgaven met zich meebrengt. Dat begon ook sterker te worden”.*

Inhoudelijke interactie als gelegenheid

Formele inhoudelijke gelegenheid

Institutionele leerdoelen

Actor 2 geeft een goed voorbeeld van het hebben van institutionele leerdoelen in Noordoost Friesland. Deze actor is werkzaam bij een gemeente in de regio en beschrijft dat bijeenkomsten vaak een lerend doel hebben: *“Visie is helder, geen expliciete leerdoelen. Wel bijvoorbeeld bijeenkomsten waar we samen opzoek moeten naar kansrijke dwarsverbanden, dat kun je als vorm van leerdoel zien. We hebben een onderzoek van Partners en Pröpper wat op die leerkant zat, verbeteren en leren. Er zijn wel leermomenten waarop dat leren minder expliciet benoemd staat maar waar het wel centraal staat. De discussie van fase 1 naar fase 2 is daarbij wel belangrijk”.*

Actoren die zich ook uitspreken over het hebben van institutionele leerdoelen in Noordoost Friesland zijn actor 1, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10 en 11. Actor 2 beschrijft daarnaast ook een inhoudelijk leertraject met het oog op de overgang naar een nieuwe regionale agenda in Noordoost Friesland: *“Naast de harde projecten hadden ook al het idee wat moet er na die vier jaar, dus hadden we een aantal ambitieprojecten benoemd. Verschillende thema’s zijn er bijgekomen, die perioden hebben we gebruikt om verkenningen te maken. Eigenlijk is dat de basis van de tweede agenda, waar de eerste agenda vooral een investeringsagenda was. De tweede agenda is veel meer een beleidsagenda geleden, een verdiepingagenda, een strategische agenda”.*

Vaste geïnstitutionaliseerde kennis- en informatiebronnen

Een goed voorbeeld van het delen van vaste geïnstitutionaliseerde kennis- en informatiebronnen in de regionale samenwerking in Noordoost Friesland is actor 5. Deze actor is ambtenaar bij een gemeente in de regio en vertelt over de jaarlijkse vitaliteitsscan die door de Fryske Akademy wordt uitgevoerd ter ondersteuning van de regionale agenda: *“Er lopen verschillende onderzoeken. Ik heb zelf voor de anno 2 agenda een beetje een korte analyse gemaakt van de economie, ik heb wat beschreven, wat actuele kengetallen beschreven en daar kwam eigenlijk al een redelijk actueel beeld uit, dat de partijen het niet los van elkaar redden om het zo maar te zeggen. Om die economie goed op koers te houden. Dat alleen samenwerking loont gezien de uitdagingen die voor ons staan. We hebben ook al een meerjarig samenwerkingsverband met de Fryske Akademy, onderzoeksinstituut in Leeuwarden en die voeren jaarlijks een economische vitaliteitsscan uit en gaan daar wat dieper op in, op de economie en bekijken ook waar in de economie bijvoorbeeld kansen liggen”.*

Actor 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10 en 11 vertellen ook over het delen van vaste geïnstitutionaliseerde kennis- en informatiebronnen. Actor 9 roemt een interactieve component bij kennisdeling door bij onderzoek tussentijds stakeholders te betrekken: *“Dus niet wachten op een rapport en dat in de gemeenteraad brengen maar tussentijds die raadsleden erbij betrekken, goede vragen formuleren van wat vinden jullie ervan en dan zie je dat ze erbij betrokken worden en dan zie je dat ze het eindrapport niet eens hoeven te behandelen. De basis voor het enthousiasme is gelegd, ik hoop dat ze daar iets mee gaan doen”.*

Opvolging van vaste geïnstitutionaliseerde kennis- en informatiebronnen

Een goed voorbeeld van het opvolgen van vaste geïnstitutionaliseerde kennis- en informatiebronnen in de regionale samenwerking in Noordoost Friesland is actor 4. Deze actor is werkzaam bij een regionale kennisinstelling en levert kennis ten bate van de regionale agenda aan maar kan niet aangeven hoe opvolging aan deze kennis wordt gegeven: *“Ik zou wel graag willen weten hoe het gebruikt wordt. Ook om een methode te ontwikkelen hoe je dat beleidsproces kunt ondersteunen is het ook gewoon belangrijk om te weten hoe het beleidsproces werkt”.* Actor 5 en 6 geven over datzelfde onderzoek aan wat de plannen met het onderzoek zijn, actor 6 heel concreet: *“Die*

onderzoeken hielpen te bepalen in welke sectoren wat nodig was om de doelstelling van het BRP te bereiken”.

Actoren 1, 3, 5, 6, 7 en 10 spreken zich ook uit over het integreren van vaste geïnstitutionaliseerde kennis- en informatiebronnen ten bate van de regionale agenda in Noordoost Friesland. Actor 6 is bestuurder in een gemeente in de regio en benadrukt de rol van onderzoek in de praktijk: *“Om even een voorbeeld te noemen sinds kort hebben de woningbouwanalyse opgeleverd gekregen, gemaakt door iemand uit Groningen, echt heel goed werkstuk. Want we zeiden we hebben een probleem op die woningmarkt in die particuliere sector, dat zien wij ook maar goed dat is altijd samenspel tussen huur en particulier”. “Die uitkomst van die analyse die ligt er en die hakte er best behoorlijk in, het verbaast me niets, ik verbaas me in dat opzicht niet maar je hebt objectieve informatie waar je nu dus een strategie op kunt zetten naast die informatie die we al hadden vanuit dat atlasproject dus daar zul je met dorpen e.d....”.*

Rapportages door externe instituten en partijen die om reactie vragen

Actor 9 geeft een goed voorbeeld van rapportages door externe instituten en partijen die om reactie vragen. Deze actor vertelt over een traject met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: *“Daar hebben we ook een punt gemaakt bij de proeftuinen. Het gaat het ons er niet alleen om dat wij samenwerken als gemeenten, dus de raden moeten er veel meer bij betrokken worden maar ook de provincie willen wij nieuwe afspraken mee maken. Dus dat waren in feite drie poten van onze experimenteergebied, de economische structuurversterking, de raden er beter in betrekken en hoe zit die samenwerking met de provincie er verder uit”.*

Actoren 2, 3, 8, 10 en 11 spreken zich ook uit over rapportages door externe instituten en partijen die om reactie vragen. Zo zegt actor 2: *“Proeftuin is kans pakken externe kennis in te roepen. Project bureau is dat ook. Altijd gekozen voor mensen van buiten omdat dat goed is in neutraliteit en fris van buiten”.* Actor 10: *“Essentieel is een kritische noot van buiten. Met het KEI hebben we ook bewust gekozen mensen van buiten de regio ons een spiegel voor te houden. En ik merk dat juist gemeenten ook openstaan om van buiten te laten kijken hoe zit het nou”.*

Informele inhoudelijke gelegenheid

Committering

Een goed voorbeeld van commitment aan de regionale opgaven in Noordoost Friesland is actor 4. Hij werkt bij een regionale kennisinstelling en is van mening dat er een breed commitment is aan de regionale opgaven in Noordoost Friesland: *“Ik denk dat de drie o’s natuurlijk een bepaalde legitimiteit aan het beleid geven he. Hoe meer actoren er meepraten hoe beter het beleid gedragen wordt. Dat zie je ook wel in het regionaal beleid, doordat het beleid door zo veel actoren gedragen wordt, dat het regionaal beleid breed gedragen wordt”.*

Actor 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 10 en 11 spreken zich ook uit over commitment aan regionale opgaven in Noordoost Friesland. Actor 7 en 10 spreken zich daarbij ook uit over de houding van ‘what’s in it for me?’. Beiden zijn van mening dat deze houding niet voorop moet staan, actor 7 maakt daarbij wel een kanttekening door aan te geven dat je daar toch rekening mee moet houden: *“Ja, nee maar met What’s in it for me moet je toch een beetje voor oppassen, toch moet je daar ook rekening mee houden”.*

Ruimte voor onverwachte ontmoeting

Actor 5 beschrijft een goed voorbeeld van ruimte voor onverwachte ontmoeting. Deze ambtenaar roemt de ontmoeting met informele actoren: *“We gaan niet vanuit ivoren toren beleid maken maar gaan dat samen met de partijen zelf doen, met name onderwijs en ondernemers. We stonden eigenlijk al in de startblokken om die contacten wat meer te gaan intensiveren met die partijen en toen kwam de proeftuin ‘Maak Verschil’ erbij en toen is dat hele proces wat in een versnelling geraakt. Hebben we een aantal sessies gehad met ondernemers, onderwijsinstellingen, een aantal thema’s maar echt besproken. Dit kwam daar wel als belangrijk element uit dus daar gaan we nu verder mee”.*

Actoren 1, 2, 4, 6, 8, 9 en 11 spreken zich ook positief uit over de ruimte voor onverwachte ontmoeting. Zo stelt actor 8 dat de ontmoeting nodig is om te leren: *“Om daar achter te komen met je eigenlijk wel de samenwerking hebben met onderwijs en dan moet je de problemen die de ander heeft ook een beetje willen meevoelen. Daar moet je begrip voor kunnen hebben”.* “NOVA heeft flink

gestimuleerd dat er namens de ondernemers een sterke koepel komt die namens de ondernemers mee kan praten. Daarbij zie je dat de regionale samenwerking wel beter is geworden maar nog lang niet ideaal, nog lang niet goed genoeg ook. Dat ze elkaar nog meer zien als collega's uit hetzelfde gebied".

Doelconsensus

Een goed voorbeeld van consensus over de te behalen doelen in het kader van regionale opgaven in Noordoost Friesland is actor 1. Deze actor zet zich bewust in voor het behalen van consensus over te behalen doelen in het kader van regionale opgaven in Noordoost Friesland: *"We organiseerden bijeenkomsten voor plaatselijke belangen van de O's, dat doen we sowieso jaarlijks, maar alleen bij nut en noodzaak. Wat zou er in de agenda moeten komen was de vraag, er ontstonden veel ideeën en op basis daarvan is verder getrechterd met ambtenaren, opgavetrekken en gemeenten waar de agenda uit moet bestaan. Daar zijn die thema's uitgekomen".*

Actor 6 en 8 beamen deze manier van werken, waar actor 8 zich positief verraste over het gevoel van consensus om er samen uit te komen door het regionaal in plaats van lokaal benaderen van projecten in het kader van regionale opgaven in Noordoost Friesland ten tijde van de ANNO-1 agenda. Actor 11 is ambtenaar en erkent dat er een gezamenlijke stip op de horizon is maar dat de crux zit in hoe tot die stip op de horizon te komen: *"Waar Noordoost Friesland voor staat daar is wel een gedeeld beeld over, dus ik denk dat op zich de punt op de horizon wel gedeeld wordt, waar de crux zit is dat je aan backcasting doet, van oké wat is er voor nodig om tot die punt te komen en wie pakt daarin welke rol. Daar zit hem de crux".*

Interne kritische deling van ervaring en interactie

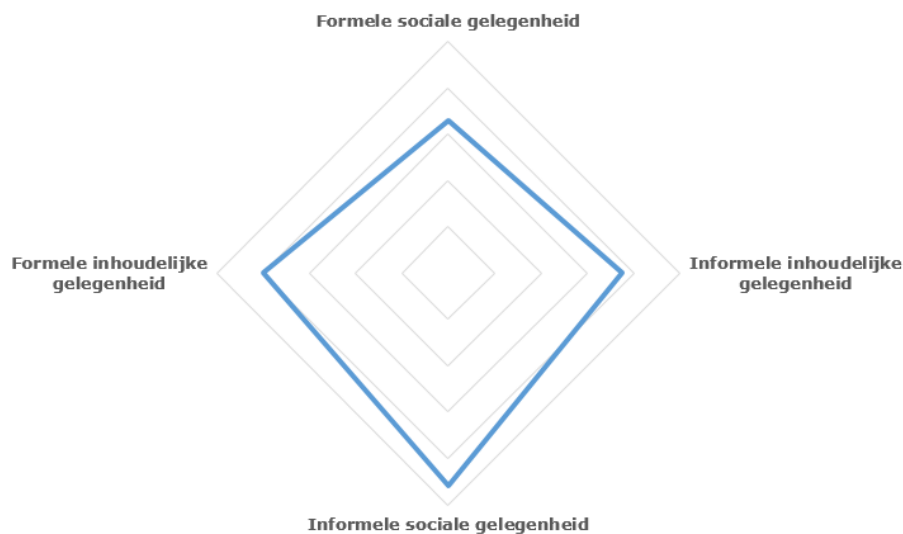
Actor 2 geeft een goed voorbeeld van interne kritische deling van ervaring en interactie: *"In principe moet je altijd mensen uitnodigen om kritisch te zijn. Je kunt beginnen met je thema of opgave vanuit verschillende perspectieven te bekijken, dat doe je deels door de samenstelling van de projectgroep, zowel ambtelijk als vanuit het maatschappelijk veld. Binnen elke discussie moet je langs een aantal portalen, we zitten in overheidsland en regionaal zijn we het daar over eens maar dan heb je nog integrale advisering, dat geldt zowel bij de provincie als bij de gemeente. Dat is sowieso wel een soort kritisch vermogen. De kracht van het hele verhaal is juist openheid".*

Actoren 3, 5, 7, 8, 9, 10 en 11 spreken zich ook uit over interne kritische informatie. Actor 3 is onderzoeker en vertelt over zijn betrokkenheid bij de regionale samenwerking: *"Ik ben uitgenodigd voor het regioteam bijvoorbeeld, dat is positief, ook dat idee van de drie o's; overheid, ondernemers en onderzoekers of kennisinstellingen. Wij zijn dan in die laatste categorie in te delen dus wij waren zeg maar die derde o als vertegenwoordigers van onderzoek en onderwijs. Daarbij ben ik iedere maand op zo'n vergadering geweest, meegedaan, zo merk je dat, dat je onderdeel bent".* Over een gehanteerd standpunt in een discussie: *"Dat geluid heb ik een aantal keer laten vallen. Je moet ook niet te betweterig overkomen natuurlijk, dat is contraproductief maar ik heb dat wel een aantal keer zo gezegd".*

Gelegenheden Noordoost Friesland

Door de betrokkenheid van de triple-helix partners zien we dat formele ontmoeting niet meer louter bestaan uit het samenkomen van vertegenwoordigers van gemeenten. Deze formele gelegenheden om te ontmoeten waarborgen ook de aanwezigheid van vertegenwoordigers van bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties. Zij zitten als vertegenwoordigers aan de formele bestuurlijke tafels. Als het gaat om gelegenheid om elkaar te ontmoeten zien we in Noordoost Friesland informele ontmoeting als een zeer gewaardeerde aanleiding om te leren door de vele bijeenkomsten. Deze veelal sociale gelegenheden zijn gericht op het delen van ervaring en interactie waardoor over grenzen van organisaties, netwerken en coalities geleerd wordt. Als het gaat om de inhoudelijke gelegenheid om te leren zien we dat er veel kennis en informatie vergaard wordt aan de hand van onderzoeken en trajecten met medeoverheden op andere schaalniveaus of uit andere regio's.

Gelegenheidsbeeld Noordoost Friesland



4.4. Conclusie

Het leerbeeld van Noordoost Friesland laat zien dat inhoudelijk drie kernthema's zijn geformuleerd die na verloop van tijd gewijzigd en aangepast werden. Deze werden later met 16 opgaven gekoppeld. Om te komen tot wijzigingen en aanpassingen werd er gebruik gemaakt van regionale agenderende bijeenkomsten maar ook van ambitieprojecten. Deze projecten hadden als doel te ontdekken wat voor een nieuwe regionale agenda opgaven kunnen zijn en hoe deze aan te pakken. In de meest recente versie van de regionale agenda bevinden zich geen ambitieprojecten maar opgaven waarvan de aanpak nog 'open' is. In sociaal opzicht laat het leerbeeld zien dat een brede coalitie is ontwikkeld aan de hand van vertegenwoordigers van bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties. Een coalitie die steeds meer betrokken raakte in de directe uitvoering en formele regionale samenwerkingsprocessen.

In Noordoost Friesland wordt formele sociale gelegenheid geboden om te ontmoeten door bestuurlijke ontmoeting waarin vertegenwoordigers van overheden, bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties in toenemende mate deelnemen. Nieuw aandachtspunt is hierin de vorm vertegenwoordiging. Er bestaat behoefte bij vertegenwoordigende partijen directer de te vertegenwoordigende te betrekken en door de regionale coalitie te bevragen. Hoe de rol van de vertegenwoordigende partijen gezien moet worden ten opzichte van gemeenteraden is een vraagstuk met een dunne grens tussen adviseren of beslissen. Gedurende het samenwerkingsproces wordt het vieren van kleine successen als een belangrijk iets ervaren om de 'energie in de samenwerking te houden'. Door openheid en transparant te zijn in het handelen van de regionale netwerkorganisatie in relatie tot de projecten die zij uitvoert, alsmede het delen van projectvoorwaarden en opgedane kennis hoopt zij experimentele projecten te faciliteren.

Als het gaat om het bieden van informele sociale gelegenheid zijn bijeenkomsten gericht op ontmoetingen binnen een netwerk van op enig moment te activeren relaties om zodoende kruisbestuivingen te bewerkstelligen, vanuit nut en noodzaak. De samenwerking in brede coalitie maakt het mogelijk gelegenheid te bieden om met verschillende perspectieven te onderzoeken wat er nodig kan zijn om met regionale opgaven om te gaan. Deze verschillende perspectieven worden door het bij elkaar brengen van netwerken actief met elkaar verbonden door de bijeenkomsten die de regionale netwerkorganisatie organiseert. Deze bijeenkomsten zijn voor een deel gericht op het bewerkstelligen van de kruisbestuivingen en de regionale agenda te verbeteren. Gelegenheid wordt geboden om deelnemers van de coalitie te laten reflecteren en interacteren rondom uit te voeren onderzoeken.

Het onbewuste doel van de bijeenkomsten die georganiseerd worden door de regionale netwerkorganisatie is om van elkaar te leren. De netwerkorganisatie heeft zich ten doel gesteld dit leren te faciliteren door gelegenheid te bieden om mensen vanuit verschillende organisaties, netwerken en coalities bij elkaar te laten komen en kennis en informatie uit te wisselen. Doel van de voormalige ambitieprojecten was om te leren wat eventuele nieuwe projecten en aanpakken waren

regionale opgaven in de nieuw te vormen agenda. Naast adviesopdrachten beschikt de regio door de brede coalitie van kennisinstellingen en een nationaal leertraject met wetenschappelijke reflectiegroep over structurele toegang tot kennis en informatie als het gaat om de manier van samenwerken. In een onderzoek zijn gemeenteraden betrokken bij het opstellen van de opzet van het onderzoek wat de interactie en betrokkenheid gedurende het hele onderzoek vergrootte. Als het gaat om de integratie van kennis en informatie in uitvoeringspraktijken met betrekking tot de regionale samenwerking sluiten onderzoeken en reflecties vanuit de coalitie in eenzelfde tempo aan bij de praktijk van de regionale samenwerking. Deze onderzoeken maar ook de adviesopdrachten helpen de regionale samenwerking daadkrachtiger te worden en er achter te komen wat regionale opgaven behelzen. Tegelijkertijd vernemen onderzoekers graag hoe en of er gebruik wordt gemaakt van aangeleverde kennis en informatie zodat zij erachter kunnen komen hoe beter aan te sluiten bij de beleidscyclus. Het nationale leertraject met reflectiegroep en andere regio's biedt externe kritische informatie op de regionale samenwerking. De coalitie is bewust van de waarde van externe kritische informatie en staat hiervoor open. Vraag is hoe deze waardevolle inzichten te verkrijgen wanneer het leertraject ten einde is.

Als het gaat om sociale gelegenheden om te delen, praten we over het delen van ervaringen en interacties. De regionale samenwerking kent een brede commitering door de brede regionale coalitie. De 'what's in it for me?' gedachte wordt niet onder stoelen of banken gestoken, sterker; het is goed om deze te erkennen als tweede doel van de samenwerking. Een gedeeld begrip is bij de onderlinge gemeenten ontstaan door jarenlange ambtelijke geschiedenis van samenwerken en het vertrouwen wat daarmee is opgebouwd. Meer algemeen voelen de deelnemers uit de coalitie de urgentie om regionaal samen te werken aan de regionale opgaven. Er is dan ook consensus over de doelen van de regionale samenwerking. Door samen te leren over de regio vindt agendering plaats. Wel bestaat verschil van inzicht op welke wijze deze opgaven moeten worden aangepakt. Deze inzichten worden opgehaald door een uitnodigende houding ten opzichte van brede coalitie om zodoende autonome en kritische informatie op te halen.

5. Leren in de Achterhoek



5.1. Agendaontwikkeling

Onder de naam Regio Achterhoek werken de gemeenten Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Doetinchem, Oude IJsselstreek, Oost-Gelre en Winterswijk samen aan de regionale agenda Achterhoek 2020 met ondernemers en maatschappelijke organisaties. Geografisch gezien ligt de regio binnen de provincie Gelderland, grenst het aan Twente, Duitsland en ligt het in de nabijheid van Arnhem. Het cultuurlandschap van de Achterhoek bestaat uit coulisselandschap, veen, bos, kastelen en Nationaal Landschap Winterswijk. De regio bestaat uit 262.819 inwoners en is door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangemerkt als zogenaamde 'krimpregio'.

Aanvalsplan Achterhoek: 2009 - 2014

In 2009 ontmoeten een burgemeester en een ondernemer uit de regio elkaar in een televisieprogramma. Zij bespreken elkaars zorgen en besluiten na afloop de handen ineen te slaan. In de Achterhoek ontstaat dan een samenwerking van regionale ondernemers, overheden en maatschappelijke organisaties. De samenwerking beoogt met het plan 'Aanvalsplan Achterhoek' het hoofd te bieden aan de economische recessie door in te zetten op de thema's (1) economie en (2) energie.

In 2011 committeert de samenwerking zich aan de opgaven van krimp, ontgroening en vergrijzing. Om deze opgaven gecoördineerd op te pakken stelden de samenwerkende partners de agenda 'Achterhoek 2020' op. Hoofdt thema's zijn dan (1) economie, (2) energie en (3) demografie en gewerkt wordt met een stuurgroep met vertegenwoordigers van de drie o's: overheden, ondernemers en maatschappelijke organisaties.

Uitvoeringsagenda 1.0: 2014 – 2016

In 2014 wijst het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Achterhoek als krimpregio aan. Eerder was de regio een zogeheten anticipeerregio. De samenwerkende regionale partners presenteren in dat jaar de eerste uitvoeringsagenda van Achterhoek 2020 (Achterhoek 2020 et al., 2014). Een stuurgroep van vertegenwoordigers uit overheid, ondernemers en maatschappelijke organisaties, nu met elk twee vertegenwoordigers van overheid, ondernemers en maatschappelijke organisaties, en onafhankelijk voorzitter Liesbeth Spies neemt het voortouw. Insteek is met een gezamenlijke koers op basis van een zelfbewuste regio met realiteitszin. De focus van de agenda komt tot stand op basis van het principe van 'coalition of the willing': er wordt gewerkt waar energie zit. Er worden drie hoofdopgaven geformuleerd: (1) werken, (2) wonen en (3) bereikbaarheid.

Bij de keuze voor projecten binnen deze opgaven wordt gewerkt met een afwegingskader waarin maatschappelijke behoefte en 'probleemeigenaren' en andere betrokkenen zich melden. Tussen 2011 en 2014 is geleerd dat het werken met een stuurgroep goed is om het proces van samenwerken en de uitvoering van activiteiten te faciliteren. Insteek is dat de agenda een dynamisch karakter heeft. Aan de hand van projectmonitoring/voortgangsrapportages worden eventueel projecten verwijderd van de agenda. Tegelijkertijd biedt de agenda ruimte voor nieuwe initiatieven binnen de drie hoofdopgaven, welke gedurende de uitvoering kunnen worden toegevoegd. Kennismakelaars treden in dienst als adviseurs van de stuurgroep en om gezamenlijk ervaringen te delen en te leren. Een regiobarometer moet ontwikkelingen en cijfers bij de drie hoofdopgaven presenteren.

Veranderingen ten opzichte van Aanvalsplan Achterhoek 2020:

- *Sociaal*
 - Een bredere betrokkenheid van regionale coalitiedeelnameers door het inrichten van extra zetels in een regionale stuurgroep met vertegenwoordiging van overheden, ondernemers en maatschappelijke organisaties.
 - Het werken volgens het uitgangspunt 'coalition of the willing'.
 - Het aanstellen van een kennismakelaar ten dienste van de regionale stuurgroep en het bevorderen van kennisdeling en leren.
- *Inhoudelijk*
 - Een aanscherping van de hoofdopgaven en toevoeging van de opgave bereikbaarheid.
 - Het mogelijk maken van een dynamisch karakter en bijsturing aan de hand van de kennismakelaars en een regiobarometer.

Uitvoeringsagenda 2.0: 2016 – 2020

In 2016 presenteert de regio de tweede uitvoeringsagenda. *“Enerzijds wordt de agenda als de opgave voor de regio tot minimaal 2020 gezien, anderzijds is het voor partners die de regionale ambitie steunen zoals Provincie en Rijk een belangrijk richtinggevend document”*. Er is een nieuwe onafhankelijk voorzitter van de stuurgroep, ditmaal een ondernemer. De uitvoeringsagenda is gesynchroniseerd als tevens de provinciale streekagenda.

Tijdens de vorige agenda vroeg de regio zich af hoe het beste kon worden omgegaan met de schaarse middelen van de samenwerking. Er was behoefte aan meer focus, aanscherping en verdieping die in de nieuwe agenda zijn ingevuld. Er worden vier hoofdogaven geformuleerd: (1) smart werken, (2) wonen, (3) bereikbaarheid en (4) verbinden & samenwerken. De nieuwe uitvoeringsagenda moet een basis bieden voor samenwerking ook buiten de Achterhoek met Provincie Gelderland, regio Twente, Rijk, Duitsland en Europa (Achterhoek 2020 & Regio Achterhoek, 2016). De focus van smart werken uit zich o.a. in een nieuw masterplan onder de noemer *Smarthub*. Ook is er ruimte voor een nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen op de regionale agenda door plaats te bieden aan de energietransitie.

Veranderingen ten opzichte van de eerste uitvoeringsagenda:

- *Sociaal*
 - Synchronisatie als streekagenda van Provincie Gelderland.
- *Inhoudelijk*
 - Het aanbrengen van meer focus in de regionale opgaven aan de hand van digitale voorwaarden en het toevoegen van een nieuwe opgave; verbinden en samenwerken.
 - Het inspelen op maatschappelijke ontwikkeling van energietransitie.

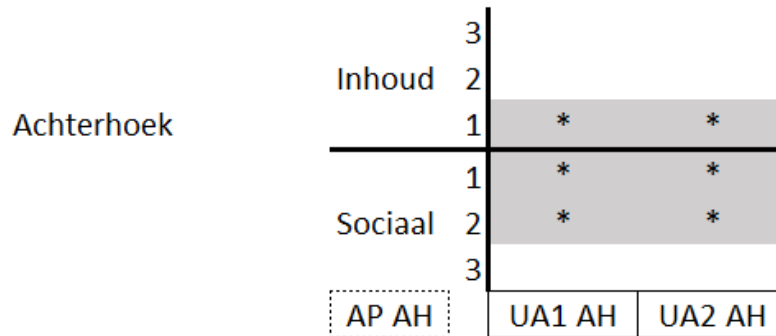
5.2. Leerbeeld

Sociaal

In sociaal opzicht veranderde de samenwerking in de context van de eerste uitvoeringsagenda ten opzichte van het Aanvalsplan Achterhoek door een grotere betrokkenheid van regionale coalitiedeelnemers door het inrichten van een regionale stuurgroep met extra vertegenwoordiging van overheden, ondernemers en maatschappelijke organisaties met als uitgangspunt *‘coalition of the willing’*, een verandering van de eerste orde. Een kennismakelaar werd ingesteld om actief deze stuurgroep te adviseren en in de uitvoering kennisdeling en leren te faciliteren door verbindingen te leggen, een verandering van de tweede orde. De samenwerking veranderde in de context van de tweede uitvoeringsagenda ten opzichte van de eerste uitvoeringsagenda door het synchroniseren van de regionale agenda als streekagenda van de Provincie Gelderland voor de regio, veranderingen van de eerste en tweede orde.

Inhoudelijk

Inhoudelijk veranderde de samenwerking in de context van de eerste uitvoeringsagenda ten opzichte van het Aanvalsplan Achterhoek door het aanscherpen en het toevoegen van hoofdogaven en het mogelijk maken van bijsturing van regionale agenda’s, een verandering van de eerste orde. De samenwerking veranderde inhoudelijk in de context van de tweede uitvoeringsagenda ten opzichte van de eerste uitvoeringsagenda door het wederom aanscherpen van de hoofdogaven en het inspelen op een nieuwe maatschappelijke ontwikkeling, energietransitie, veranderingen van de eerste orde.



5.3. Gelegenheidsbeeld

Sociale interactie als gelegenheid

Formele sociale gelegenheid

Gestructureerd bestuurlijk overleg

Een goed voorbeeld van gestructureerd bestuurlijk overleg in de Achterhoek beschrijft actor 8, deze actor vertelt over de werkzaamheden van de stuurgroep: "We dagen ze uit om projecten te formuleren, anders keuren wij dat niet goed. Wij komen een keer in de zes weken bij elkaar maar het zijn de kennismakelaars die dit soort dingen voorbereiden". "Wij zijn als stuurgroep wel door de provincie in een positie geschoven dat als wij het goed vinden, het een grote kans is dat de provincie het co-financiert. Als wij het niet gevonden heb je er toch nog heel veel moeite om het wel goed gekeurd te hebben. Want op zich zijn wij natuurlijk niets. We zijn geen entiteit, we zijn geen stichting, geen vereniging of andere vorm, we zijn gewoon een aantal goedwillende lieden die bij elkaar zitten en toch door deze opstelling van de provincie, de provincie zit er ook altijd bij, twee keer per jaar zit de gedeputeerde erbij maar er zit altijd een ambtenaar van de gedeputeerde bij ons in de stuurgroep. En we zitten met de ambtenaren en de eigen ondersteuning zitten we iedere veertien dagen bij elkaar als agendavoorbereidingscommissie, de ene keer met z'n drieën, de andere keer met de kennismakelaars erbij".

Actoren 4, 5, 6, 7, 9, 10 spreken zich ook uit over gestructureerd bestuurlijk overleg. Zo zegt actor 9: "En nu zie ik ook dat de gezamenlijke agenda ook voortvloeit in een uitvoeringscontract met de Provincie Gelderland en dat niet per se met de regio Achterhoek doet maar bijvoorbeeld met het onderdeel werken waar ik ook actief bij betrokken ben, dat juist de stuurgroep 2020 in belangrijke mate die agenda invult en dat is echt wel een behoorlijke vooruitgang".

Strategisch omgaan met tussentijdse uitkomsten

Actor 7 is een goed voorbeeld van het strategisch omgaan met tussentijdse uitkomsten. Als stuurgroep lid is deze actor zich er van bewust dat het vieren van succes in de regionale samenwerking positieve energie kan opleveren: "Ik denk dat het succes vieren de energie er in houdt, ook bij de ondernemers. Ondernemers willen snel graag ergens aan mee doen. En waar we sterk op gaan, is het innovatief, voegt het wat toe? Is het er al of voegt het echt iets toe. Dit doen we door samen te werken met ondernemers, WUR, Han, Radboud, dat we dit soort new knowledge in proberen te brengen in de bedrijf- en leerprocessen van de regio".

Actor 6 benadrukt dat je jezelf tussentijds niet gek moeten laken maken door berichtgeving in de media, tegelijkertijd benadrukt deze bestuurder dat ook niet kan aangeven wat de tussenstand van regionale opgaven is. Over een verkeerd geciteerde collega zegt deze actor: "Iedereen ergert zich daaraan maar niemand die hem opbelt, dus ik kom hem tegen en zeg : " Waar ben jij nou mee bezig man?". Was verkeerd geciteerd en zat anders in elkaar. Even aanspreken in plaats van eigen invulling aan geven en dat is een klein voorbeeld van die agenda. Ik kan nu niet van tien agendapunten opnoemen wat de huidige stand van zaken is".

Institutionele kaders voor experimenteren

Actor 5 spreekt zich als kennismakelaar uit over de openheid en ruimte voor institutionele kaders voor experimenteren. Deze actor beschrijft de ruimte voor het experiment door het mogen maken van fouten te benadrukken: *"Er zit natuurlijk een heel stuk experimenteel in. We hebben nu een van de grotere projecten is het smart business centrum waar ook een groot aantal experimenten opzetten, doen. Dat mag ook mislukken, anders is het geen experiment. Daarom is er ook de subsidie, anders zou zo'n avontuur misschien niet gestart worden en nu verzacht het"*.

Actor 2 geeft aan dat institutionele kaders voor experimenteren vooral een kwestie van gewoon doen: *"De ruimte is wel groot. Vooral als je het niet te veel formaliseert. Dat zie je doordat die regiegroep zelf een masterplan smart industry heeft gemaakt. Als je dit eerst aan de gemeente vraagt krijg je een heel andere discussie. Het is een kwestie van gewoon doen"*.

Informele sociale gelegenheid

Netwerk van op enig moment te activeren relaties

Een goed voorbeeld van het belang van het beschikken over een netwerk van op enig moment te activeren relaties beschrijft actor 5. Als kennismakelaar behoort het overstijgen van grenzen tot zijn rol: *"Waar je elkaar normaal gesproken niet zo snel met elkaar opzoekt en niet zo snel met elkaar samen gaat en waar je nu opeens wel met elkaar samen gaat werken. Eerder was dat veel minder en werd daar ook niet op gestuurd zeg maar. Je merkt dat daardoor het draagvlak in de samenleving veel breder wordt met wat je aan het doen bent. Als een overheid iets doet gaan burgers achterover leunen. Als burgers een initiatief hebben, gaat de overheid achterover leunen. Het probleem van krimp kun je alleen met elkaar benaderen als je met elkaar de schouders er onder zet. Dat doen we dus nu in toenemende mate, 3 o breed. Ben ervan overtuigd dat dat de sleutel van het succes is"*.

Actoren 4, 6, 7, 8, 9 en 10 spreken zich ook uit over het belang van het beschikken over een netwerk van op enig moment te activeren relaties. Actor 9 ziet een positieve ontwikkeling bij overheden die komt door de komst van de o's in de regionale samenwerking: *"Het begin is vooral doelstellingen benoemen en opgaven bekijken. Volgens mij was het z'n tijd wel voorruit doordat de noodzaak gezien werd dat overheden niet alles zelf doen maar met de partners. En of dat er nu twee of drie of vier os zijn. Maar in ieder geval de o van overheid en maatschappelijke organisaties en ondernemers. Onderwijs wordt als onderdeel van de maatschappelijke organisaties beschouwd. Wat je over het algemeen ziet is dat de overheid steeds meer extern georiënteerd is en een meer faciliterende rol vervuld. Dat heeft de regio Achterhoek redelijk vroeg gehad"*.

Joint fact finding

Actor 5 is een goed voorbeeld van joint fact finding in de Achterhoek. Als kennismakelaar organiseert deze actor gezamenlijke onderzoekende sessies: *"We zijn bijvoorbeeld ook met allerlei zorgpartijen in de regio in gesprek om te kijken hoe laat je nu wonen en zorg goed op elkaar aansluiten. Dat heeft weer een heel andere dynamiek. Dat schakelen en dat constant bezig zijn met nieuwe invalshoeken, daar ben ik het meeste mee bezig". "We zijn eens met elkaar gaan praten waar draait het nu om. Bij wonen gaat het om continuïteit, iemand die je kent, vanuit daar kijkend kom je dus tot andere oplossingen. Doordat je 3-O breed samen gaat kijken krijg je dat mensen over hun institutionele belangen gaan kijken"*.

Actor 1 geeft aan dat de regionale samenwerking zoals die nu georganiseerd is in brede coalitie, zijn oorsprong vindt in het gezamenlijk ontdekken wat aanpakken voor regionale opgaven behelzen: *"De crisis begon toen net. Het bedrijfsleven verweet de overheid dat het sneller moest handelen. Dat resulteerde in 2009 in een "werkfabriek", alle stakeholders uit de regio werkten toen samen aan een oplossing. Dat was het prille begin van de samenwerking binnen de drie O's"*.

Gedeeld begrip

Een goed voorbeeld van gedeeld begrip van actoren van de regionale opgaven is actor 10. Deze actor is een van de initiatiefnemers die jongeren rondom regionale opgaven mobiliseert en geeft aan dat het gedeelde begrip de regionale samenwerking hielp te versnellen: *"Je hebt vaak een urgentiebesef nodig he om verandering in gang te zetten en ik noem het maar even een aantal koplopers. In 2009 was er een sessie, de economische ontwikkeling van onze regio werd steeds onzekerder, daarbij kwamen ook nog eens de demografische negatieve gevolgen erbij, ontgroening, vergrijzing, dat maak je economie maar ook je aanpassingsvermogens ten opzichte van andere regio's, werd gewoon*

een groot probleem. Binnen die twee vormen, de economische crisis en de krimpcrisis noem ik het maar even, zijn wel heel belangrijke triggers geweest om versneld te komen tot waar we nu zijn. Ik vind het nog wel lang geduurd hebben”.

Actoren 4, 5, 6 en 7 spreken zich ook uit over de mate van gedeeld begrip. Actor 7 is tevreden hoe snel er geschakeld werd toen er gedeeld begrip van de regionale opgaven rondom krimp ontstond: *“Als je aan ziet komen dat de regio krimpt, kun je drie dingen doen, ontkennen wat soms nog wel gebeurt op gemeentelijk niveau, daar heeft onze kennismakelaar last van, je kunt bestrijden dat is lastig of je zoekt nieuwe kansen. En ik denk dat de regio Achterhoek jaren geleden heeft gezegd wat voor kansen biedt dit ons. En vanuit die insteek kijk je ook naar innovatie”.*

Inhoudelijke interactie als gelegenheid

Formele inhoudelijke gelegenheid

Institutionele leerdoelen

Actor 5 is een goed voorbeeld van het doelbewust inrichten van gelegenheden vanuit institutionele leerdoelen: *“Dat was nooit naar boven gekomen als de groep niet met elkaar gesproken had dus dat gericht organiseren van dit soort oplopen dat helpt heel erg om met elkaar achter de goede dingen te komen en uiteindelijk de goede knoppen vinden waar je aan moet draaien. Zo zijn we dus op meerdere terreinen bezig”. “Leren gebeurt op basis van toevalligheid, op basis van oplopen en het gebeurt ook zeg maar in de architectuur van de projecten door mensen bewust te laten nadenken over de doelgerichtheid van het project, door partijen bij elkaar te brengen die niet zo snel met elkaar samenwerken, ze laten na te denken over eventuele valkuilen”.*

Actoren 7, 8, 9 en 10 spreken zich ook uit over institutionele bij regionale samenwerking in de Achterhoek. Zo vertelt actor 8 over het leren ten aanzien van de rol van de regionale stuurgroep: *“Ik denk dat dat is goed om te doen. Wij doen het ook, wij proberen onszelf een keer per jaar, in januari, te evalueren, hebben wij nog bestaansrecht, moet het in deze vorm”.*

Vaste geïnstitutionaliseerde kennis en informatiebronnen

Een goed voorbeeld van een actor die zich uitsprekt over het delen van vaste geïnstitutionaliseerde kennis en informatiebronnen in het kader van de regionale samenwerking is actor 9. Hij vertelt enerzijds over het delen van onderzoeksresultaten en anderzijds over de culturele grondslag in de regio: *“Martin van Gils heeft het ecosysteem in de Achterhoek in beeld gebracht. En als je weet wat je hebt en je weet wat je moet hebben, dan weet je ook wat er aan mankeert. En als je vervolgens naar Kracht van Oost kijkt dan is dat ook op wat grof niveau gedaan. Daarin konden we zien op welke krachten we samen moeten werken met Twente. En als je dat nog niet weet, kun je vervolgens zeggen is dat essentieel of niet en dan zal je daar dus in de investeringsagenda's op moeten inzetten”.*

Actoren 5 en 7 spreken zich ook uit het delen van kennis en informatie ten bate van de regionale samenwerking in de Achterhoek. Zo vertelt actor 5 over hoe kennisdeling te stimuleren aan de hand van bijeenkomsten: *“Wat we willen stimuleren is een andere manier van denken, met andere blik naar de werkelijkheid kijken. Die bestaat uit een bijeenkomst van maximaal een uur maar daarvoor is minstens een half uur, soms wel een uur inloop en daarna is er nog minstens anderhalf uur een uitloop. Daar gaat het mensen om, dan komen ze elkaar tegen, dan worden er gesprekken gevoerd en worden de deals gesloten, afspraken gemaakt dat ze elkaar vaker moeten spreken en daar gebeurt ook heel vaak jij moet met hem of haar praten. Dan maak je fysiek al gewoon nieuwe verbindingen die leiden tot nieuwe samenwerking”.*

Opvolging van vaste geïnstitutionaliseerde kennis en informatiebronnen

Actor 5 beschrijft een goed voorbeeld van het opvolgen van vaste geïnstitutionaliseerde kennis en informatiebronnen in de uitvoering van werkzaamheden ten bate van de regionale agenda in de Achterhoek. Als kennismakelaar heeft hij buitengewoon zicht op dit proces: *“Kennisopvolging gebeurt nog heel onsamenhangend en fragmentarisch. Er wordt in het land ontzettend maar ook in de Achterhoek veel onderzoek gedaan, ten eerste weten we dat ook vaak niet van elkaar. Er gebeuren veel dingen langs elkaar heen”. “Had elkaar heel veel kunnen helpen. Tegelijkertijd veel onderzoek studenten waarvan ik denk sluit beter aan bij die kennisagenda. Ik denk dat er heel veel kennis is maar doordat die niet breder benut wordt en met elkaar in verband wordt gebracht met die grote kennisvragen krijgen ze niet het rendement wat ze verdienen zeg maar” (Kennisagenda platform 31 over krimp, red.).*

Actoren 6, 7 en 10 spreken zich ook uit over de integratie van kennis in de uitvoering van werkzaamheden ten bate van de regionale agenda in de Achterhoek. Actor 6 is bestuurder in een gemeente in de regio en ervaart als bestuurder niet altijd de vanzelfsprekendheid van het opvolgen van geleerde lessen: *"Opvolging kennis gebeurt via interactie. Wordt wel gedaan maar niet genoeg. We hebben ook geleerd van krimp in Groningen maar denk dat we te weinig naar onze eigenlijke dagelijkse praktijk kijken om daarvan te leren. Dus we zijn drukker bezig om te leren van anderen dan het leren van onze eigen processen. Maar ik denk dat dat heel gebruikelijk is in overheidsland. Maar denk dat veel makkelijker is om te kijken wat een ander gedaan heeft dan zelf te kijken en dan ook nog eens kritisch te kijken van joh wat had ik anders kunnen doen en dat komt eigenlijk door de afrekencultuur die we hebben". "Leerdoelen moet je implementeren, echt doen en ruimte geven om de fout te mogen maken. Dat geldt niet specifiek voor de regio Achterhoek maar zeker voor overheidsland. Gewoon accepteren dat je fouten maakt".*

Rapportages door externe instituten en partijen die om reactie vragen

Een goed voorbeeld van rapportages door externe instituten en partijen die om reactie vragen beschrijft actor 5. Hij vertelt over een scherpe noot van 'buiten': *"De toegang tot informatie is er wel maar wat we nu merken is dat om te zorgen dat iedereen gericht is op die doelen die we nu afspreken is er soms een impuls nodig van buitenaf om dat te organiseren. Dat kan de provincie zijn maar dat kan ook het Rijk zijn".*

Actor 2 ziet een rapport gemaakt in opdracht van Provincie Gelderland en Provincie Overijssel als een mooie vorm van rapportages door externe instituten en partijen die om reactie vragen: *"Kracht van Oost was gedeeltelijk kritische informatie omdat daar in stond dat als je iets goed wilde doen je een goed ICT bedrijf in je regio moet hebben. En die heeft de Achterhoek weinig. Daarnaast was er een discussie over de cijfers, zijn de juiste wel gebruikt en zijn de cijfers niet te oud. Maar uiteindelijk willen mensen er toch wel wat mee doen".*

Informeel inhoudelijke gelegenheid

Committing

Actor 4 beschrijft een goed voorbeeld van het committeren aan regionale opgaven in de Achterhoek. Deze actor is bestuurder in een gemeente in de regio en vertelt over het ontstaan van gedeeld eigenaarschap tussen de o's in de Achterhoek: *"Het is hier helemaal niet ontstaan vanuit de wens om een triple helix of economie board op te richten. Toen in 2009 de voorzitter van de regio Achterhoek Herman Kaiser destijds op een nieuwjaarsbijeenkomst was met Foppe Atema van VNO NCW. Die twee heren kenden elkaar nauwelijks maar kwamen met elkaar in gesprek en dat was net op het moment dat de economische crisis net was uitgebroken". "Toen is bedacht als iedereen uit de Achterhoek nu eens als het gaat om economie, onderwijs, voorzieningen, nou eens allemaal bij in een zaal stoppen en een programma opzetten en een ideegenerator om te kijken wat wij nu allemaal kunnen doen om de crisis te niet laten gaan, er sneller uit te komen of minder heftig te laten indalen in de Achterhoek".*

Actoren 6, 7, 8 en 10 spreken zich ook uit over de mate van commitment aan regionale opgaven in de Achterhoek. Zo zegt spreekt actor 7 zich ook uit over het gedeeld eigenaarschap, meer specifiek het aanjagen daarvan: *"En het aanjagen van eigenaarschap ligt niet bij de overheid. Het eigenaarschap ligt bij de burgers. Dat zit ook in die kracht van oost heel duidelijk. Het speelveld, het playing field is anders geworden. Het is niet meer de gemeenteraad als vertegenwoordiger van de gemeenteraad, de overheid die gaat bepalen en zet de regie uit. Nee, de burgers, dus de bedrijven, de maatschappelijke organisaties hebben zelf ook het eigenaarschap geclaimd van deze ontwikkelagenda".*

Ruimte voor onverwachte ontmoeting

Een goed voorbeeld van de ruimte voor onverwachte ontmoeting is actor 8. Deze actor is lid van de stuurgroep in het kader van de regionale agenda en beschrijft het doel van deze ontmoeting van formele en informele actoren: *"Bijeenkomsten zijn tweeledig, je wilt uitdragen, draagvlak creëren maar er zit ook een stuk leren in. Meestal zijn bijeenkomsten een plenair gedeelte met vertellen en vervolgens aan tafel te discussiëren, dus daar zit dat leren van mekaar in feite en ideeën proberen te genereren. Als daar dus inderdaad wat uitkwam werd er bij de kennismakelaar gedropt om daar op terug te komen. Om wat meer mensen bij elkaar te halen".*

Actoren 4, 5, 6, 7, 9 en 10 spreken zich ook uit over de ontmoeting van formele en informele actoren: Actor 6 is bijvoorbeeld redelijk kritisch ten opzichte van deze bijeenkomsten, deze bestuurder heeft andere verwachtingen: *"De stuurgroep houdt wel drie keer per jaar of zoiets een presentatie wat ze allemaal doet maar echt verantwoording afleggen in de zin van geleverde prestaties dat gebeurt niet. Er zijn avonden, agenda twintig avonden en dat wordt er een mooi voorbeeld aangedragen van hier zijn we mee bezig maar er is niet zoiets als verantwoording afleggen aan die achterban. Dit is wat we gedaan hebben, dit niet gelukt, dit is wel gelukt, we hebben om die reden gekozen om dit niet te doen of anders. Dat moet je organiseren want op dat moment trigger je organisaties om kritisch te kijken naar de voortgang, een situatie met ruimte om te evalueren en om uiteindelijk daarvan te kunnen leren"*.

Doelconsensus

Actor 6 is een goed voorbeeld van consensus over de te behalen doelen in de Achterhoek. Deze bestuurder uit een gemeente in de regio en roemt de positieve rol van scholengemeenschappen: *"Dat geldt eigenlijk ook een beetje voor ons als overheden. Bij de onderwijsinstellingen is dat misschien wel het minst een probleem. Hoe komt dat? We werken allemaal dagelijks op een bepaalde schaal en die onderwijsinstellingen zijn gewend om over die gemeentegrenzen heen die samenwerking te vinden. Hun leerlingen komen ook over verschillende gemeenten. Scholengemeenschappen en schoolbesturen hebben vaak meerdere gemeenten waar ze aan verbonden zijn. En wij hebben als gemeentebestuur altijd het dilemma; is dit voor de regio of is dat voor ons als gemeente van belang"*.

Actor 9 spreekt zich ook uit over de mate van doel consensus bij regionale opgaven in de Achterhoek. Als ambtenaar voor een gemeente in de regio houdt deze actor zich bezig met verschillende beleidsterreinen die op regionaal niveau spelen: *"De bonus op samenwerking moet altijd een positief resultaat zijn. Als samenwerking leidt tot verliezers dan is dat een hele negatieve prikkel. Uiteindelijk moet je gewoon kijken, wat levert de samenwerking ons op. Dat kunnen verschillende schaalniveaus zijn. Sommige dingen kun je alleen als gemeente doen, sommige doe je als buurgemeente, andere zaken doe je op regionaal niveau en de o's zijn daar essentieel in. Kun je nooit alleen"*.

Interne kritische deling van ervaring en interactie

Een goed voorbeeld van interne kritische deling van ervaring en interactie is actor 6. Deze bestuurder is van mening dat het intern wat kritischer naar elkaar mag: *"Ik denk dat er te weinig klimaat gecreëerd wordt om elkaar eens even de nieren te proeven en te zeggen jongens dit gaat goed of dit gaat niet goed. Het is geen onwil of onkunde maar het gebeurt gewoon niet. De voorzitter aan Achterhoek 2020 kom ik natuurlijk regelmatig tegen maar die komt nooit eens hier aan tafel zitten en zeggen "Joh, in [...] (gemeentenaam, red.), daar en daar gebeurt gewoon niets, kom op leveren". Dat gebeurt gewoon niet"*.

Actoren 4, 5, 7, 8 en 9 spreken zich ook uit over interne kritische informatie. Actor 7 beschrijft daarbij de rol van de provincie in de stuurgroep: *"Derde kritische noot is natuurlijk iemand van de provincie die constant aanwezig is bij onze stuurgroepvergaderingen. Die dus ook constant met ons meedenkt en vier keer per jaar ook de gedeputeerde die dan weet wat de voortgang is van de agenda, hoe zit dat, hoe past dat in het provinciale, in de gebiedsopgave, zijn er voldoende resultaten"*.

Gelegenheden Achterhoek

Formele ontmoetingen zijn in de Achterhoek ontmoetingen van vertegenwoordigers van overheden, bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties. Een stuurgroep waarin deze o's vertegenwoordigd worden komt geregeld bij elkaar in het bijzijn van vertegenwoordiging van Provincie Gelderland. Deze formele ontmoetingen worden voorbereid door ontmoetingen van de stuurgroepleden met kennismakelaars. Zij, de kennismakelaars, zijn de schakels tussen formele en informele actoren uit de praktijk door de vele informele ontmoetingen die zij organiseren. Zij bieden gelegenheid aan het delen van ervaring en interactie. Door hun kenniscomponent dragen zij ook zorg voor de het bieden van inhoudelijke gelegenheid vanwege hun paraatheid van accurate kennis en informatie in hun netwerk.



5.4. Conclusie

Het leerbeeld van de Achterhoek laat zien dat inhoudelijk opgaven zijn toegevoegd aan een bestaande regionale agenda en dat deze zijn aangescherpt om zodoende beter in te kunnen spelen op maatschappelijke ontwikkelingen zoals krimp en energie. In sociaal opzicht is een grotere betrokkenheid van de regionale coalitie van overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties ontstaan. Een stuurgroep is ingericht met daarin vertegenwoordigers van de drie o's welke later is uitgebreid naar in aantal vertegenwoordigers van diezelfde o's. De regionale agenda werd gesynchroniseerd als streekagenda van de Provincie Gelderland.

In de Achterhoek wordt formele sociale gelegenheid geboden door het organiseren van een stuurgroep met daarin elk twee vertegenwoordigers vanuit de drie o's, Provincie Gelderland en de ondersteuning vanuit de kennismakelaars. De samenwerking wordt energiek gehouden door kleine successen te vieren. De samenwerking kent echter ook soms teleurstellingen door mislukkingen. Dit is niet erg omdat er juist ruimte wordt geboden aan experiment door subsidies aan te bieden. De gedachte hierachter is dat zonder de subsidies projecten niet aangedurfd worden. De regionale stuurgroep adviseert direct op dit subsidiegeld vanuit de provincie. Zij doet dat op basis van heldere projectvoorwaarden zoals een verplichte betrokkenheid van tenminste twee o's en adviseren en begeleiding vanuit de kennismakelaars.

Als het gaat om het bieden van informele gelegenheid zijn bijeenkomsten gericht op het delen van informatie en het gezamenlijk leren. Bijeenkomsten hebben hierom een plenair gedeelte en een interactief gedeelte. Tegelijkertijd bestaat het verlangen naast op deze bijeenkomsten gemaakte keuzes en statusupdates te geven in de zin van verantwoorden. Het idee achter de bijeenkomsten is gelegenheid te organiseren waar dat niet vanzelfsprekend is, het is een bewuste keuze om te sturen op het laten samenkomen van verschillende organisaties, netwerken en coalities. De regionale opgaven moet vanwege het integrale karakter met elkaar worden opgelost.

Het bieden van formele inhoudelijke gelegenheid om kennis en informatie te delen is een bewuste keuze. Door gelegenheid te bieden worden ontdekkingen gedaan met betrekking tot de regionale opgaven en projecten die niet (zo snel) waren ontdekt als er geen gelegenheid was om inhoudelijk kennis en informatie met elkaar te delen. Kennismakelaars laten hierin initiatiefnemers voor projecten bewust nadenken over wat er mis kan gaan. De kennismakelaars begeleiden hierin niet alleen de initiatiefnemers maar ook de stuurgroepleden door hen te adviseren. De stuurgroep stelt zichzelf op hun beurt regelmatig de vraag hoe zij haar rolopvatting moet zien. Gedane onderzoeken sluiten goed aan bij het tempo van de regionale samenwerking. De bijeenkomsten hebben een lange inloop en uitloop; om gelegenheid te bieden het niet vanzelfsprekende op informele manier meer te delen. De integratie van kennis en informatie in de regionale uitvoeringspraktijk is soms onsamenhangend en fragmentarisch. Kritiek is dat als het om het proces van samenwerken gaat voornamelijk naar andere regio's en praktijken gekeken wordt om daarvan te leren en in mindere mate naar de eigen praktijk. Het implementeren van expliciete leerdoelen moet het mogen van

maken van fouten waarborgen. Toegang tot externe kritische informatie is aanwezig door de betrokkenheid van de provincie in de regionale stuurgroep. Soms is er een partij nodig die de focus van de regionale coalitie ook daadwerkelijk richt op de geuite kritiek. Deze rol kan bij het Rijk of de provincie liggen.

Als het gaat om informele inhoudelijke gelegenheden, het delen van ervaringen en interacties kent de regionale samenwerking een goede basis door de aanwezigheid van coalitie breed gevoel van urgentie. De brede coalitie moet hierin het eigenaarschap van deze urgente regionale opgaven aanjagen. Deze urgentie is ontstaan vanuit de economische crisis en de krimpproblematiek. Overheden en ondernemers moeten hierin nog wel wennen aan de regionale schaal van de vraagstukken. Maatschappelijke organisaties daarentegen gaan hierin meer natuurlijk te werk door de regionale schaal waarin zij dagelijks opereren en kunnen zich hierdoor beter identificeren met de regionale agenda. Er moet aandacht worden geschonken aan de 'what's in it for me' gedachte, het is goed om dit te erkennen. Als het gaat om het intern kritische delen van ervaringen en interacties kan een sterker klimaat worden gecreëerd om hier gelegenheid voor te bieden. De aanwezigheid en rol van de provincie in de stuurgroep wordt als waardevol gezien.

6. Leren in Parkstad Limburg



6.1. Agendaontwikkeling

Onder de naam Parkstad Limburg werken de gemeenten Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Nuth, Onderbanken, Simpelveld en Voerendaal samen aan het regioprogramma Parkstad Limburg samen met maatschappelijke organisaties en ondernemers. Geografisch gezien ligt de regio in Zuid-Limburg op de grens met Duitsland en in de nabijheid van Maastricht. Het cultuurlandschap van de voormalig oostelijke mijnstreek bestaat uit oude beekdalen en glooiend landschap. De regio bestaat uit 245.859 inwoners en is door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangemerkt als zogenaamde 'krimpregio'.

4.3.1. Strategische agenda Parkstad Limburg: 2007-2010

In 2007 stellen de samenwerkende gemeenten met Provincie Limburg een strategische agenda op. Deze heeft vijf kernthema's; (1) herstructurering, (2) Parkstad Centrum (3) gebiedsontwikkeling Parkstadsring, (4) grensoverschrijdend vervoer en (5) Campus Avantis/nieuwe energie. Er wordt bestuurlijk regionaal samengewerkt op basis van een Wgrplus-status die het op eigen initiatief bij het Rijk verworven heeft. Hierbij wordt sinds 2005 met een aantal maatschappelijke actoren op intensieve basis samengewerkt (Provincie Limburg & Parkstad Limburg, 2009).

4.3.2. Regioprogramma Parkstad Limburg: 2010-2014

In 2010 start het regioprogramma Parkstad Limburg. Er is een bewuste coalitie ontstaan van niet alleen gemeenten maar ook maatschappelijke partners en bedrijfsleven. Drijfveer is het voelen van een gedeelde urgentie van krimp (Parkstad Limburg, 2010). Met het regioprogramma willen de samenwerkende partijen krachtiger samenwerken. Zo is het maatschappelijk middenveld met woningbouwcorporaties, ziekenhuizen, zorg- en onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven door winkeleigenaren en bedrijven. Input voor de agenda is de strategische agenda uit 2007 in samenwerking met Provincie Limburg. *"Voor een deel wordt dat beleid, ook in gezamenlijkheid, al uitgevoerd. Voor een ander deel ligt daar de grote opdracht van de komende decennia"* (Parkstad Limburg, 2010).

De vijf kernthema's uit die agenda worden in het regioprogramma ondergebracht in twee pijlers; (1) herstructurering en (2) economische structuurversterking. Daarbij wordt het regioprogramma gesynchroniseerd met bestaande agenda's en aanpakken als het gaat om bijvoorbeeld wonen en groen. Hierbij wordt actief samengewerkt met woningbouwcorporaties (Parkstad Limburg, 2010). *"De aanpak van Parkstad Limburg kenmerkt zich door accepteren, anticiperen en investeren: accepteren van het feit dat de bevolkingsaantallen teruglopen en van de problemen die dat met zich meebrengt, anticiperen door vooral te zoeken naar de kansen (bijvoorbeeld verbeteren van het woningaanbod, vergroten en verbeteren van het groenareaal, beter afstemmen van het retailaanbod) en vervolgens het investeren in de duurzame economische vitaliteit van de regio"* (Parkstad Limburg, 2010). In het kader van de lange termijn visie (2040) wordt een verbindende organisatie opgericht (IBA) om onderlinge samenhang en wisselwerking tussen de programmaliijnen te bewerkstelligen. Doel is om het regioprogramma te monitoren om zo antwoord te kunnen geven op of de juiste zaken worden gedaan en of zaken goed genoeg worden gedaan.

Veranderingen ten opzichte van de strategische agenda Parkstad Limburg:

- *Sociaal*
 - Een sterkere betrokkenheid van de coalitiepartners bij uitvoering regionale opgaven.
 - Het opstellen van een regionale agenda en deze synchroniseren met bestaande agenda's en projecten deelnemers regionale coalitie.
 - Het organiseren van verbinding door middel van IBA.
- *Inhoudelijk*
 - Netwerkorganisatie verandert van beleidsorganisatie naar regie- en programmabureau
 - Een wijziging van de regionale thema's.
 - Oprichten regiofonds met cofinanciering met Provincie, Rijk, Europa en marktpartijen.

Kernagenda Parkstad Limburg: 2014-2020

Het jaar 2014 is een transitiejaar voor de regionale samenwerking in Parkstad Limburg. Op eigen aandringen verliest de samenwerking de Wgrplus-status, worden activiteiten in relatie tot projecten, lobby en fondsenwerving afgebouwd. Een aantal van deze activiteiten zal worden ondergebracht bij het nu op zichzelf staande IBA. Er komt een nieuwe manier van samenwerken die gericht is op het ondersteunen van een geformuleerde kernagenda. Hoe hier precies invulling aan te geven is een leertraject wat al doende ontdekt wordt.

De kernagenda bestaat uit vier thema's waarbij voor ieder thema een regionale bestuurscommissie is ingericht; (1) wonen en herstructurering (2) ruimte, (3) mobiliteit en (4) economie en toerisme. Op de kernagenda is aandacht voor financiële arrangementen bij wonen, grensoverschrijdende huisvesting, energietransitie, toerisme en financiële dienstverlening (Parkstad Limburg, 2014).

Veranderingen ten opzichte van het regioprogramma Parkstad Limburg 2010-2014:

- *Sociaal*
 - Afstand van Wgrplus-status
 - Andere invulling netwerkorganisatie
 - Meer aandacht voor gemeenten en structuur
- *Inhoudelijk*
 - Afbouwen van projecten, lobby en fondsenwerving
 - Een wijziging van regionale thema's.
 - Het formuleren van nieuwe opgaven binnen thema's

6.2. Leerbeeld

Sociaal

In sociaal opzicht veranderde de samenwerking in de context van het regioprogramma ten opzichte van de strategische agenda door een sterkere betrokkenheid van de coalitiepartners bij de uitvoering van regionale opgaven. Een regionale agenda wordt opgesteld door bestaande agenda's en projecten van coalitiedeelnemers te synchroniseren. Om verbinding tussen de verschillende opgaven te organiseren werd een nieuwe manier van werken geïntroduceerd met IBA, een verandering van de tweede orde. De samenwerking veranderde in de context van de regionale kernagenda ten opzichte van het regioprogramma door een andere manier van bestuurlijk samenwerken. Er werd afstand gedaan van de Wgrplusstatus en de netwerkorganisatie werd verlicht door projecten over te dragen en gemeenten een grotere rol te geven in nieuwe bestuursstructuren, veranderingen van de tweede orde.

Inhoudelijk

Inhoudelijk veranderde de samenwerking in de context van het regioprogramma ten opzichte van de strategische agenda doordat de regionale netwerkorganisatie zich positioneerde als regio- en programmabureau in plaats van een beleidsorganisatie, een verandering van de tweede orde. Daarbij werden bestaande regionale thema's aangescherpt in nieuwe regionale thema's en werd ter ondersteuning een regiofonds ingericht op basis van cofinanciering met provincie, rijk en marktpartijen, veranderingen van de eerste en tweede orde. De samenwerking veranderde inhoudelijk in de context van de regionale kernagenda ten opzichte van het regioprogramma doordat projecten, lobby en fondsenwerving werden afgebouwd, veranderingen van de eerste orde. Regionale thema's waren tussentijds aangescherpt en daarbij werd ingespeeld op de actualiteit door nieuwe opgaven een plek te geven op de regionale agenda, veranderingen van de eerste en tweede orde.

Parkstad Limburg	Inhoud	3		
		2	*	*
		1	*	*
	Sociaal	1		
		2	*	*
		3		
			SA PL	RP PL KA PL

6.3. Gelegenheidsbeeld

Sociale interactie als gelegenheid

Formele sociale gelegenheid

Gestructureerd bestuurlijk overleg

Een goed voorbeeld van gestructureerd bestuurlijk overleg in Parkstad Limburg is actor 9. Deze actor is werkzaam voor de regionale netwerkorganisatie en vertelt over een nieuwe soort van bestuurlijke ontmoeting: "Een jaar geleden heb ik de stuurgroep wonen en zorg opgericht, daarin heb ik wethouders wonen, wethouders zorg, twee verschillende werelden, corporatie-directeuren en zorgdirecteuren bij elkaar gebracht". "Die mensen zijn niet voor niets in die stuurgroep gaan zitten, er valt iets te halen om dingen in ontwikkeling te krijgen. Daar hebben we een projectgroep onder gehangen met vertegenwoordigers van diezelfde partijen. Je hebt daarmee 27 zorgpartijen gemobiliseerd, acht gemeenten, negen corporaties waarbij van twee wethouders. Dat is een gigantische afstemming die je daarmee bereikt en dat probeer je nu in z'n visie...".

Andere actoren die zich uitspreken over bestuurlijke ontmoeting zijn actoren, 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8 en 10. Zo zegt actor 6 over de gewijzigde formele structuur: "Raadsleden kunnen rechtstreeks een wethouder aanspreken in plaats van getrapt wanneer formeel beleid moet worden vastgesteld. Dat is wel een winst. Daar waar raden aan zet zijn, blijven raden aan zet. We zijn niet alleen met de agenda bezig, maar hebben ook naar structuur gekeken, om het zo optimaal mogelijk te organiseren en met die nieuwe structuur is ook de IBA-organisatie ontstaan. En ik voorzie dat we, want de uitvoering van de IBA loopt in 2020 ten einde, dat er een nieuw moment komt waarop we gaan kijken naar hoe de opgaven (vooral uitvoering van e.e.a.) naar de toekomst toe worden geborgd. Dat zijn elke keer van die natuurlijke momenten. We bezien hoe je dat elke keer op de slimste manier kunt doen".

Strategisch omgaan met tussentijdse uitkomsten

Actoren 1, 4, 5 en 6 vertellen over strategisch omgaan met tussentijdse uitkomsten aan de hand van het winnen van een internationale prijs voor de regionale aanpak op het gebied van toerisme in de regio. Actor 1 vertelt over deze internationale prijs en wat het vieren van dit succes betekent voor het betrekken van grote actoren bij de regionale agenda: "Het bracht trots, binding en community building, ook in het maatschappelijk middenveld. Ook grotere bedrijven hebben zich als ambassadeur gecommitteerd waar dat eerder niet gebeurde. Nu willen grote partij als ABP ook meedoen aan regionaal programma".

Actor 5 denkt dat de prijs ook goed was voor het onderlinge vertrouwen in de samenwerking: "De gewonnen prijs voor toerisme was ook belangrijk voor het zelfvertrouwen".

Institutionele kaders voor experimenteren

Actor 8, bestuurder van een ondernemersvereniging, geeft een beschrijving van institutionele kaders voor experimenteren. Deze actor is gevraagd mee te denken met het organiseren van een conferentie voor ondernemers door een gemeente: "Denk wel dat er ruimte en openheid voor experiment is. Zij weten natuurlijk ook als geen ander dat ze heel veel kunnen en weten maar dat wanneer zij blijven denken vanuit die cocon van de overheid, en we hebben daar de ondernemers gewoon hard bij nodig om hun vizier scherp te houden".

Actoren 5, 6 en 10 spreken zich ook uit over de institutionele kaders voor experimenteren. Actor 5: *"Ik denk dat die ruimte er wel is, cultureel, toerisme. In de woningmarkt zie ik nog weinig innovatie, wordt natuurlijk ook weinig gebouwd dus gedachte is verduurzamen bestaande woningen. De rest is de basisgedachte er al wel maar nog niet echt geëffectueerd. Een IBA is wel een katalysator of kan dat zijn. Mensen zien vernieuwing als ze het echt kunnen zien. Bij nieuwbouw of gebouwelijke omgeving wat nieuwe icoontjes zetten is denk ik wel animo voor"*.

Informele sociale gelegenheid

Netwerk van op enig moment te activeren relaties

Een goed voorbeeld van het werken met een netwerk van op enig moment te activeren relaties is actor 10. Deze actor roemt de rol van de regionale netwerkorganisatie in het leggen van verbindingen: *"En dan hebben we gelukkig op initiatief van de gemeenten de stadsregio Parkstad, ten dienste staat van die acht gemeenten, ook op een aantal beleidsterreinen de regie te voeren. En een van die terreinen is volkshuisvesting. Die stadsregio Parkstad en ook die werkorganisatie is wel heel belangrijk om dit soort vraagstukken in goede banen te leiden"*.

Actoren 1, 6, 7, 8 en 9 spreken zich ook uit over het werken met een netwerk van op enig moment te activeren relaties. Zo beaamt actor 1: *"Waar we nu aan denken zijn ambassadeurs met maatschappelijk middenveld en bedrijfsleven om een soort coalitie te vormen van werken aan een strategische agenda. Zo kijken we ook met scholen hoe die meer kunnen betrekken bij bepaalde ontwikkelingen. Die samenleving met het bedrijfsleven wordt gezocht"*.

Joint fact finding

Actor 4 is een goed voorbeeld van joint fact finding. Deze actor vertelt over het belang van onderzoekende sessies, ook gelet op het belang van continuïteit: *"Kennissen en geleerde lessen worden niet expliciet gedeeld, kennis zit vooral in de mensen die elkaar opzoeken. Je kunt die kennis wel overdragen maar zit ook in de context van een gebied, dat moet je daar ook samen ontdekken en exploreren om het ook goed te kunnen implementeren. Als mensen met pensioen gaan is die kennis misschien weg. Je kunt er wel boekjes over lezen, over succesvolle factoren maar uiteindelijk leer je het meeste in de praktijk, ook van de dingen die een keer fout gaan, omdat je ze beter anders had kunnen aanpakken. Heb twijfel of trainingen en boekjes zouden helpen met leren, stages natuurlijk wel. Wat altijd goed werkt is een gemeenschappelijke vijand, de krimp, en dat zet je je interne struggle wel eens over boord en dat helpt. Als je dat niet hebt, dan is samenwerking een delen en openstaan en geven en nemen enzovoort toch iets minder makkelijk"*.

Een ander voorbeeld is actor 10. Deze actor vertelt over een gezamenlijke visiedag: *"Bijeenkomsten zijn natuurlijk niet helemaal collectief met z'n allen maar er zijn ook allerlei werkrelaties tussen corporaties onderling en natuurlijk we hebben ook z'n fenomeen als de lokale prestatieafspraken. Die hebben we natuurlijk ook tussen de corporatie en de individuele gemeente te sluiten. Waar we wel serieus mee bezig zijn, en daar hebben we vanmiddag een visiedag over, om te zeggen hey joh in een gebied waar de lijntjes zo kort zijn, kunnen we ook komen tot het maken van regionale prestatieafspraken waarbij alle partijen de handtekening zetten onder een aantal afspraken die we gewoon op Parkstad niveau met mekaar maken"*.

Gedeeld begrip

Een goed voorbeeld van het hebben van gedeeld begrip is actor 4. Deze actor is positief over het hebben van gedeeld begrip: *"Ze zien de urgentie allemaal, de afzonderlijke gemeenten ook de maatschappelijke organisaties maar ze hebben ook altijd te maken met de eigen achterban. De urgentie is bij iedereen wel bekend, bij de een wat meer dan bij de ander en ook geaccepteerd maar je hebt altijd te maken met je eigen achterban. Een woningbouwcorporatie zal altijd blijven denken, wat betekent een bepaalde ontwikkeling voor mij en dat lijkt dan soms wat meer tot strategisch gedrag en dat geldt ook voor gemeenten. Met de discussie van herindeling, ondanks de laatste gemeenteraadsverkiezingen, is de bereidheid tot samenwerken vele malen groter. Ook al wil je wellicht volledig van die belangen geabstraheerd zijn, dat kun je niet"*.

Actoren 3, 7 en 9 spreken zich ook uit over de mate van gedeeld begrip voor de regionale opgaven en elkaars situatie daarin. Actor 7 is ambtenaar voor een gemeente in de regio en heeft vanuit verschillende projecten ervaring opgedaan met regionaal samenwerken: *"De voedingsbodemp is aanwezig maar de uitdagingen waren ook zodanig gemeentegrensoverschrijdend dat ze wel regionaal opgepakt moesten worden, zoiets als krimp of Retail. Het is ook gewoon een aan elkaar gegroeid*

gebied en op zich ook raar dat het nog altijd meerdere gemeenten zijn en eigenlijk moet het ook gewoon een gemeente zijn, dat zal ook wel het moeilijkste zijn maar dat is niet of nog niet”.

Inhoudelijke interactie als gelegenheid

Formele inhoudelijke gelegenheid

Institutionele leerdoelen

Actor 6 beschrijft een goed voorbeeld van het formuleren institutionele leerdoelen bij regionale samenwerking. De bestuurder van een gemeente uit de regio geeft aan dat leren aan de hand van een cyclus gebeurt: *“De structuur moet voor een langere periode staan (immers, niet te veel in structuurdiscussies blijven hangen), naar de inhoud kijken we zeker elke vier jaar. Wat zijn nieuwe inhoudelijke punten waar economie een rol bij kan spelen de komende periode. Iedere bestuursperiode wordt er gekeken wat zijn de goede punten, welke punten moeten erbij en welke punten moet er af. Maar de twee pijlers blijven, maar dan gaat het er om welke zwaartepunten leg je daar in? We hebben ook een kernagenda en een flexibele schil, zoals we dat noemen. Op die kernagenda moeten we allemaal samenwerken, daar is geen discussie over, maar de flexibele schil speelt als enkelen, edoch niet alle gemeenten, willen samenwerken via Parkstad. En dan wordt dat ook georganiseerd via Parkstad en gefinancierd door die gemeenten. Zonder dat andere gemeenten dwars liggen of veto (kunnen) uitspreken. Beleidsinhoudelijk kun je stellen dat er zeker iedere elke vier jaar naar die agenda wordt gekeken, waarbij externe ontwikkelingen een rol spelen. Het bureau zelf neemt daar het voortouw in, leidt ook discussies in, samen duiden wat betekent dat, daar gaat een heidag aan vooraf. Die agenda komt eigenlijk altijd wel terug, doen we wel de juiste dingen?”.*

Actoren 1, 2, 3, 4, 5, 7 en 9 spreken zich ook uit over het formuleren van institutionele leerdoelen in Parkstad Limburg in het kader van regionale opgaven. Actor 5 is bestuurder van een woningbouwvereniging en wil aan de hand van eerdere werkervaring elders in Limburg aangeven dat regelmatig zoeken naar wat er beter of anders kan goed is: *“Je moet goed nagaan voor je doelgroep en taak, wat kan ik beter doen, als je dat niet doet, dan ben je eigenlijk geen knip voor de neus waard vind ik. Als wethouder deed ik dat te weinig. Je kijkt vooral vanuit de gemeente grens naar binnen, zo werkt dat, als referentiekader, dat is een beperkte manier van denken want zo denken je inwoners niet. Ik denk dat openbaar bestuur nog eindelijk wel veel meer dan andere organisaties de heilige plicht zou moeten hebben om dat continu af te vragen. Bij ons is vastgelegd dat raden van commissarissen eenmaal in de twee jaar onder leiding van een externe een evaluatie moeten doen, daar is heel wat over te doen maar toch is het gezond om iemand anders je de spiegel te laten voorhouden”.*

Vaste geïnstitutionaliseerde kennis en informatiebronnen

Een goed voorbeeld van het onderling delen van vaste geïnstitutionaliseerde kennis en informatiebronnen ten bate van de regionale opgaven in Parkstad Limburg is actor 1. Deze actor werkt voor de regionale netwerkorganisatie en vertelt over een uitgevoerde analyse met het oog op een te vormen versie van de regionale agenda: *“En met een SWOT-analyse komen dus een aantal dingen voor, grensoverschrijdende mobiliteit, integrale gebiedsontwikkeling en daar vallen allemaal sub thema's onder, herstructurering stedelijk gebied, parkstad centrum en nieuwe energie. Dat waren de vijf thema's die toen naar voren kwamen. Vanaf dat moment zijn wij eigenlijk structureel gaan sturen deze strategische agenda”.* Actoren 3, 4, 5, 8, 9, 10 spreken zich ook uit over het onderling delen van vaste geïnstitutionaliseerde kennis en informatiebronnen.

Opvolging van vaste geïnstitutionaliseerde kennis en informatiebronnen

Actor 4 is een goed voorbeeld de opvolging van vaste geïnstitutionaliseerde kennis en informatiebronnen ten bate van regionale opgaven in het kader van de regionale agenda in Parkstad Limburg. Deze actor benadrukt het belang van de samenwerking met de o's om opvolging te geven aan kennis: *“Dat betekent dat je vierkante meters winkelgebieden weg wil nemen, wat moet je daar dan mee? Het is makkelijk gezegd we maken hier een woning van want dat kan hier ook niet. Kantooruimte? Nee dat ook niet, is ook overschot aan. Leidt tot vierkante meters weghalen en wat doe ik daar mee? Hangt ook weer af van de plek waar dat ligt. Op sommige plekken kun je misschien toch weer wat meer door functie.. en op andere plekken zal je toch moet concluderen dat het weg moet gaan. De samenwerking met de O's is een manier om er achter te komen hoe dat kan”.*

Actoren 7 en 9 spreken zich ook uit over het opvolgen van vaste geïnstitutionaliseerde kennis en informatiebronnen in de regionale agenda in Parkstad Limburg. Actor 7 benadrukt dat de agenda

vooral meebeweegt met maatschappelijke ontwikkelingen die spelen: *"Ik weet niet hoe bijsturing van die agenda in de praktijk gaat maar mijn gezond boerenverstand zegt dat je niet met iets moet doorgaan terwijl je onomstotelijk kunt vaststellen dat het geen toegevoegde waarde heeft. Hoe dat exact geregeld is weet ik niet. Ik weet wel dat er om de zoveel tijd van die bestuurlijke commissies zijn waarbij dan afgevaardigden van die gemeenten bij de regio zitten en daarbij wel gekeken wordt wat is de voortgang, waar zitten we, etc. En op grond daarvan wordt wel op enig moment besloten, we moeten tot een nieuwe beleidsnota komen of nieuwe dit of nieuwe visie"*.

Rapportages door externe instituten en partijen die om reactie vragen

Een goed voorbeeld van rapportages door externe instituten en partijen die om reactie vragen beschrijft actor 5. Deze actor vertelt over het signaleren van krimp, halverwege de zeroes: *"Toch dat een of twee bureaus die zich met meerjarenprognoses bezighielden stopten met het vrij fors extrapoleren uit het verleden naar de toekomst begonnen we toch af te vragen voor wie eigenlijk. Die gingen er toch weer dieper in duiken in de bevolkingssamenstelling, die kwamen toen in een keer met het beeld, ja jongens dit wordt geen groei, dit wordt krimp"*.

Een ander goed voorbeeld van rapportages door externe instituten en partijen die om reactie vragen geeft actor 4: *"Die kennis daarvan, die we ook weer extern hebben opgedaan, universiteit van Nijmegen is betrokken bij dat onderzoek leidt er weer toe dat er een nieuwe visie dat detailhandel en Retail tot stand is gekomen waarbij er nog meer dan in 2010 geclusterd wordt. Dat is ook weer een uitdaging"*.

Informele inhoudelijke gelegenheid

Committering

Actor 9 is een goed voorbeeld van de committering aan regionale opgaven in Parkstad Limburg. Deze actor werkt voor de regionale netwerkorganisatie en geeft aan dat samenwerken op zich iets niet vanzelfsprekends is: *"En het bestuurlijk commitment wat je in de regio ziet is eigenlijk wel wat je in een periode ziet dat bestuurders heel veel lef moeten tonen om dingen met elkaar samen te gaan doen. De solidariteit is gestoeld op het besef dat er heel wat gaande is in deze regio maar de samenwerking in samenstelling van de gemeenten is niet een vanzelfsprekendheid"*.

Actoren 3, 4 en 5 spreken zich ook uit over de committering aan regionale opgaven in Parkstad Limburg door actoren. Actor 5 is bestuurder van een woningbouwvereniging en geeft aan: *"Het meeste platte is misschien wel het delen van de kosten. Iedereen neemt zijn deel daarin. En dan bedoel ik niet evenredigheid met allerlei sommetjes maar wel naar een soort gemeenschappelijk doel toewerken waarin iedereen deed wat hij maximaal kon doen"*.

Ruimte voor onverwachte ontmoeting

Een goed voorbeeld ruimte onverwachte ontmoeting van formele en informele actoren is actor 9. Deze actor vertelt over het organiseren van een verdwenen visiedag: *"Ik vond dat jammer want ik vind het van belang dat die strategische partners ook met elkaar aan tafel zitten en dat ze elkaar ook ontmoeten en dat ze realiseren dat die ander als ik iets roep en een bepaalde ambitie heb dat dat voor jou heel iets betekent als jij daar een stuk invulling aan gaat geven. Ik kan wel aan jou vragen maar als ik me niet verdiep in jouw wereld dan zeg jij op een gegeven moment ik ga helemaal niets regelen. Dat is een kwestie van elkaar kennen, verdiepen in elkaar want je weet wel wat je zelf kan en wat je zelf wil. Want die partner in de markt kan wel gaan roepen maar dit is heel belangrijk"*. Andere actoren die zich uitspreken over de ruimte voor onverwachte ontmoeting van formele en informele actoren zijn actoren 1, 3, 4, 6, 8.

Doelconsensus

Actor 6 beschrijft een goed voorbeeld van de consensus over de te behalen doelen in het kader van de regionale agenda in Parkstad Limburg. Deze actor is bestuurder in een gemeente in de regio en actief in het regionaal bestuur en vertelt over de concretisering van de doelen van de agenda gedurende de jaren: *"Deze was eerst heel breed, een beetje een Europeagevoel om het zo te zeggen. Het gaat over heel veel en tegelijkertijd moet je de vraag stellen: heb je genoeg focus, richting en visie? Gaande de weg heb ik ervaren dat die agenda steeds meer ingedikt is, geconcretiseerd. Daarbij heeft ook de vraagstelling op tafel gelegen wanneer de gemeente zelf aan zet is. Daar zit wel een spanning op, i.v.m. de gemeentelijke bijdrage, beslissingsbevoegdheid, maar ook in het algemeen"*.

de vraag waartoe zou de samenwerking op aarde moeten zijn. Waar liggen de opgaven? Dat is oorspronkelijk de economie, er is behoefte aan economische structuurversterking en daarnaast zijn we een krimpregio. Daar liggen de opgaven. Dus gaande de rit zijn we steeds meer gaan concretiseren. Je kunt niet alle ballen in de lucht houden. Je moet kijken waartoe ben je op aard. Anders hebben mensen te grote verwachtingen, die je niet kunt waarmaken. De concretisering heeft geleid tot twee pijlers: economische structuurversterking en herstructurering & krimp. Duidelijk is dat we daar vooral (beleidsmatig) antwoord op moeten geven. Meer focus aanbrengen, dat is eigenlijk altijd wel een constante geweest. Het ging eigenlijk altijd wel over economie en herstructurering. Dat is eigenlijk al die jaren een constante geweest. Ik denk dat iedere start van een nieuwe raadsperiode daarbij wel een peilmoment is geweest. Zoals met de drie decentralisaties in het sociaal domein; we hebben besproken of we dat moeten toevoegen aan de regionale agenda of niet (kernagenda, flexibele schil of gewoon bij gemeenten laten)?”.

Actor 10 is bestuurder van een woningbouwvereniging en geeft aan dat het behalen van consensus in een krimpgebied extra spannend is: *“Dat betekent niet vechten tegen de krimp maar de krimp in goede banen leiden. Dat is een nieuw vak, wat we in ieder geval de afgelopen decennia, niet gehad hebben. Waar we zeg ik altijd maar in laboratoriumopstelling altijd bezig zijn hoe je met dit nieuwe fenomeen moet omgaan”.*

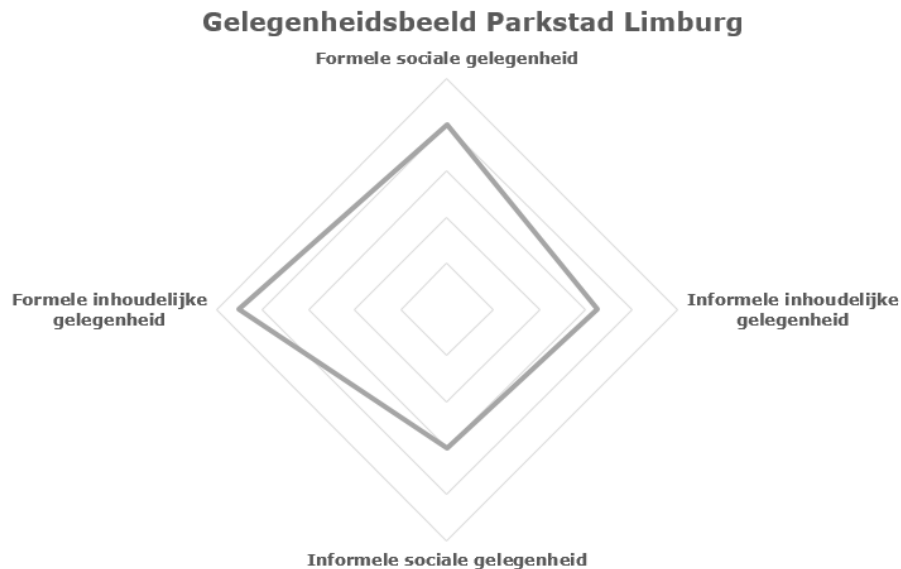
Interne kritische deling van ervaring en interactie

Een goed voorbeeld van interne kritische informatie is actor 8. Als voorzitter van een ondernemersvereniging blikt hij terug op een bijdrage aan een commissie: *“Ik denk dat de club van [naam persoon], Parkstad, dat zeker gemerkt heeft. Als één van mijn commissies kritisch is, dan is het de [commissienaam] wel. Daar zitten echt een aantal doorgewinterde [ondernemers in bepaalde branche] in. Die laten zich echt niet het kaas van het brood eten. En zeker in het begin zijn er een aantal harde woorden gevallen maar er is wel op een constructieve manier met elkaar omgegaan waardoor er uiteindelijk mooie dingen zijn ontstaan. Ik ga persoonlijk altijd uit van het goede van de mens. Er moet ruimte zijn om elkaar op een goede manier aan te spreken, als het maar met respect blijft”.*

Andere actoren die zich uitspreken over interne kritische informatie zijn actoren 1, 4, 5, 6, 7, 9 en 10. Actor 9: *“Ik zit ook iedere keer bij het regionaal overleg [naam branche]. Iedere twee maanden. Ik kan iedere keer de agenda meebepalen en even hard mee bediscussiëren en dus heb je daar heel veel commitment want je zit daar bij een intern feestje. De tweede keer dat ik er was had ik in de gaten dat er heel veel liep wat niet bekend was binnen het [naam brancheoverleg]en toen ben ik eens gaan presenteren tijdens een vergadering om te delen, niet alleen mijn programma maar ook de andere programma's en daarbij probeerde ik eigenlijk direct voor het [naam brancheoverleg]die staart er door heen te prikken”.*

Gelegenheden Parkstad Limburg

Parkstad Limburg is evenwichtig in het bieden van verschillende gelegenheden. De regio kent een sterke geschiedenis in gelegenheid voor formele ontmoeting vanuit het perspectief van gemeenten. Deze formele sociale gelegenheden kennen politieke en ambtelijke parallele sessies. De betrokkenheid van vertegenwoordigers van bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties is verschillend en niet altijd even vanzelfsprekend op regionaal vlak. Een ontwikkeling wordt waargenomen in het bieden van informele ontmoetingen met deze vertegenwoordigers van bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties. Formeel inhoudelijk wordt er veel gelegenheid geboden kennis en informatie te delen om deze inhoudelijk op te volgen in projecten op agenda-aanpassingen. In informeel inhoudelijk opzicht was het niet altijd even vanzelfsprekend gelegenheid te bieden om ervaring en interactie te delen, hierin wordt echter een toenemende en gewaardeerde ontwikkeling waargenomen.



6.4. Conclusie

Het leerbeeld van Parkstad Limburg laat zien dat inhoudelijk regionale thema's en opgaven zijn aangescherpt en in mindere mate vonden nieuwe opgaven een plek op de regionale agenda. Deze aanpassingen vinden jaarlijks plaats waarna na iedere bestuursperiode meer op het niveau van tweede en derde orde wordt nagegaan welke veranderingen gewenst zijn. In sociaal opzicht heeft de regionale netwerkorganisatie een overgang gemaakt van beleidsorganisatie naar regie- en programmabureau, werd afstand gedaan van de Wgr-plus status en ontstond een sterkere en directe betrokkenheid van partners afkomstig uit bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties. Regionale agenda's worden daarnaast met agenda's van de Provincie Limburg gesynchroniseerd.

In Parkstad Limburg wordt formele sociale gelegenheid geboden om te ontmoeten door de aanwezigheid van structurele stuurgroepen en commissies met vertegenwoordigers van de o's. Vanuit het perspectief van raadsleden kunnen wethouders direct worden aangesproken als het gaat om verantwoording. De regio heeft een internationale toeristische prijs ontvangen als beloning voor de ontwikkeling van het grauwe mijnverleden naar een groene omgeving. Dit succes wordt gevierd en gezien als een enorme stimulans voor meer enthousiaste coalitiedeelnemers in de regionale coalitie. Ruimte voor openheid en experiment is aanwezig in de zin van concrete ruimtelijke projecten door de in het leven geroepen organisatie IBA Parkstad.

Als het gaat om het bieden van informele gelegenheid om te ontmoeten worden sinds kort regionale visiedagen georganiseerd waarbij gelegenheid wordt geboden aan een gehele keten van regionale actoren rondom een bepaalde opgaven om in verschillende fases te reflecteren op beleid. De samenwerking met de o's kenmerkt zich door een meer vanzelfsprekendheid van origine op lokaal schaalniveau. De gedachte hierachter is dat gemeenten uiteindelijk bevoegd gezag hebben. De regionale netwerkorganisatie neemt initiatief om verschillende netwerken en integrale vraagstukken in goede banen te leiden. Er is behoefte om de regionale coalitie uit te breiden met bredere partners. De waarde van ontmoeten van mensen wordt gezien in o.a. zodoende behouden van kennis over de regionale samenwerking en de context waarin het opereert om deze kennis te kunnen implementeren.

Inhoudelijk wordt gelegenheid geboden om kennis en informatie te delen door de bestuurlijke planning en control cyclussen. De regionale netwerkorganisatie neemt zelf initiatief in het nagaan wat er beter kan in de inhoudelijke samenwerking. Actoren zijn zich er van bewust dat het goed is blijvend te onderzoeken wat er beter kan en geven daarbij aan dat het gezond is om iemand anders die spiegel te laten voorhouden. Als input voor een nieuwe regionale agenda is een sterkte-zwakke analyse gemaakt. Gemeenten delen veel kennis en informatie over allerlei onderwerpen, deze kennis en informatie kent echter een lokaal karakter in plaats van een regionaal karakter. De samenwerking met de o's wordt als een manier gezien om erachter te komen hoe opgedane kennis en informatie

op te volgen. De regio doet regelmatig beroep op externe kritische informatie door met regelmaat beroep te doen op adviesorganisaties om hier volgens door middel van beleid opvolging aan te geven.

Als het gaat om sociale gelegenheden om te delen is het voor de samenwerkende o's vanzelfsprekender om regionaal samen te werken ervaring en interactie te delen met elkaar dan gemeenten. De urgentie van regionale vraagstukken wordt gezien maar er bestaan verschillende opvattingen over de oplossingsaanpakken. Hierbij komt dan een spanning kijken wie aan zet is om aan deze oplossing te werken, de gemeente of de netwerkorganisatie. Dit wordt iedere raadsperiode opnieuw bekeken. Intern is kritisch vermogen vergroot door de deelname van vertegenwoordigers van de o's in regionale commissies. Daarnaast sluit de regionale netwerkorganisatie aan bij regionale commissies van vertegenwoordigers van de o's.

7. Analyse

7.1. Leerbeeld

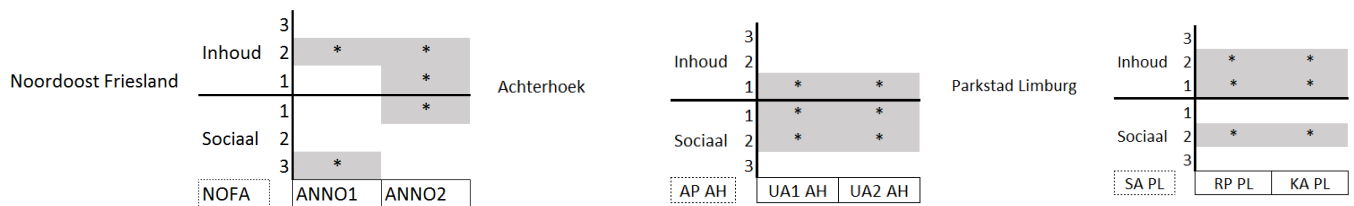
Inhoud

Als het gaat om inhoudelijke agendaveranderingen kunnen we in het leerbeeld nagaan dat agendaveranderingen voornamelijk bestaan uit het herhaaldelijk aanbrenge van meer focus in het benoemen en beschrijven van regionale opgaven en bijbehorende aanpakken. Wanneer we een verbreding of uitbreiding van een regionale agenda in het leerbeeld zien kunnen we nagaan dat nieuw intredende coalitiedeelname of maatschappelijke ontwikkelingen hierin een rol spelen. Hierna vindt snel het herhaaldelijk aanbrenge van meer focus plaats in het benoemen en beschrijven van regionale opgaven en bijbehorende aanpakken. Inhoudelijke veranderingen verhouden zich in het leerbeeld dan ook voornamelijk tot eerste en tweede orde leereffecten.

Sociaal

Als het gaat om sociale veranderingen kunnen we in het leerbeeld zien dat de manier van samenwerken verandert door nieuw intredende coalitiedeelname en de wijze waarop zij een plaats krijgen in de formele dan wel informele gelegenheden om te ontmoeten. De gedachte dat overheden louter aan de tekentafel van regionale opgaven kunnen werken is losgelaten door vertegenwoordigers van bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties plaatsen te geven in formele en structurele stuurgroepen en commissies. Hiermee is het een feit dat de triple-helix verder gaat dan advisering door de verschillende o's, het gaat over meebeslissen over regionale koers. Bredere regionale coalities ontstaan en breiden zich doorlopend uit of passen zich aan met bijvoorbeeld nieuwe intreders of agendasynchronisaties met provincies.

Leerbeeld agendaverandering



-
- 1e orde verandering: verbetering bestaande aanpak
 - 2e orde verandering: veranderen van instrument
 - 3e orde verandering: te discussie stellen van onderliggende veronderstellingen
-

7.2. Gelegenheidsbeeld

Sociale interactie als gelegenheid

Formele sociale gelegenheid

Gestructureerd bestuurlijk overleg

Als het gaat om gestructureerd bestuurlijk overleg lijkt het steeds meer vanzelfsprekend dat deze overleggen geen 'overheidsfeestjes' zijn maar een regionaal triple-/quadruple helix feestje van overheden, ondernemers, onderwijs/onderzoeksinstituten en maatschappelijke organisaties. Deze o's krijgen een meer nadrukkelijke plaats in bestuurlijke en ambtelijke ontmoetingen waarbij de grens van adviseren of beslissen steeds dichterbij komt en outputlegitimiteit groter wordt, tegelijkertijd is het vraagstuk van democratische legitimiteit in relatie tot gemeenteraden nóg relevanter geworden. Dit vraagstuk van democratische legitimiteit beperkt zich niet tot gemeenteraden maar is ook van toepassing op de vertegenwoordiging van het regionale bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties. Er bestaat een behoefte deze o's direct te betrekken en bevragen omdat vertegenwoordigende partijen simpelweg niet alle verschillende regionale inzichten van de groep die zij vertegenwoordigen kunnen overzien. Kennismakelaars spelen hier op in door het bieden van gelegenheid en ontmoetingen te organiseren die niet vanzelfsprekend zijn. In het advieswerk van de kennismakelaars richting een regionale stuurgroep behoort het overstijgen van organisatie-, netwerk- en coalitiegrenzen tot de eigen werkzaamheden.

Strategisch omgaan met tussentijdse uitkomsten

Het bewustzijn van tussentijdse uitkomsten en hier strategisch mee omgaan lijkt in de dagelijkse gang van zaken niet altijd vanzelfsprekend terwijl het vieren van successen wel enorm gewaardeerd wordt. Dit wordt net als in het samenwerkingsmodel van Ansell en Gash (2008) gezien als het versterken van positieve energie om samen te werken en ook om coalities uit te breiden. Actoren geven aan hier bewuster bij stil te kunnen staan.

Institutionele kaders voor experimenteren

Als het gaat om institutionele kaders voor experimenteren zijn er verschillende wegen om hier invulling aan te geven. Zo richten organisaties en subsidiearrangementen in om ruimte voor experiment te bieden ten bate van de uitvoering van de regionale agenda. Meer informeel zetten zij bijeenkomsten en kennismakelaars in om experiment aan te jagen. Stuurgroepen formuleren duidelijke voorwaarden waar projecten in het algemeen aan moeten voldoen, zoals de betrokkenheid van tenminste twee o's naar het idee van *collaborative governance*. De gedachte hierachter is dat bij slechts betrokkenheid van één o sprake is van iets sectoraals. In het verleden werkte een regio met ambitieprojecten om zo gedurende een lopende agenda te ontdekken hoe regionale opgaven in elkaar zitten en hoe zij aangepakt kunnen worden in een volgende regionale agenda.

Informele sociale gelegenheid

Netwerk van op enig moment te activeren relaties

Het gebruik kunnen maken van een netwerk van op enig moment te activeren relaties wordt als erg waardevol gezien als gelegenheid om van elkaar te leren. Netwerkorganisaties conform Provan en Kenis (2008) en kennismakelaars als *boundary spanners* spelen hier een organiserende en overbruggende rol in. Zij bieden ruimte voor de regionale coalitie door actief verbindingen te leggen waar dit niet vanzelfsprekend is en worden zelf ook benaderd, beiden vanuit een opgebouwd netwerk. Tegelijkertijd bestaat er bij vertegenwoordigers binnen coalities de behoefte directer en actiever de vertegenwoordigde groepen te benaderen. Door het bieden van gelegenheid toon je elkaar wat je te bieden hebt om samen regionale opgaven aan te pakken. Deze netwerkbijeenkomsten hebben dan ook als doel kruisbestuivingen te maken, te signaleren, te betrekken in onderzoek en uit te nodigen om te reflecteren.

Joint fact finding

Binnen formele stuurgroepen van vertegenwoordigers van de o's wordt ook aan *joint fact finding* gedaan, dan als taak. In de sfeer van de informele sociale gelegenheid nemen kennismakelaars of netwerkorganisaties veelal het voortouw om sessies te organiseren om samen een gegeven regionaal

vraagstuk of probleem te onderzoeken en te duiden, in de wetenschappelijke literatuur noemen we dit cognitief en *collective frame* leren. Het is een werkwijze die het integrale en complexe karakter van regionale vraagstukken erkent. Het bieden van gelegenheid om te ontmoeten is dat veel kennis en informatie niet zo zeer in organisaties is opgeslagen maar vooral in mensen. Door gelegenheid te beiden kan deze kennis en informatie binnen het netwerk worden overgedragen, geïmplementeerd en behouden waardoor een wederzijds en gedeeld begrip ontstaat.

Gedeeld begrip

Het hebben van gedeeld begrip is dan een gevolg van *joint fact finding* en lijkt aanwezig in de regio's. Er ontstaat daarnaast begrip voor elkaars noden door ambtelijke en bestuurlijke parallelle sessies als in gestructureerd bestuurlijk overleg. Daarbij lijken de actoren in de regio's de urgentie van de regionale opgaven te zien waarvoor zij staan, alsmede dat de regio de benodigde schaalgrootte hiervoor is. Dat wil overigens niet zeggen dat deze altijd geaccepteerd is. Het beschikken en uitspreken van gedeeld begrip is een strohalm die fictief kan worden aangepakt als samenwerken stroever loopt en de liefde weer moet worden opgezocht.

Inhoudelijke interactie als gelegenheid

Formele inhoudelijke gelegenheid

Institutionele leerdoelen

De regio's staan heel verschillend in het handelen naar institutionele leerdoelen. Ten bate van de uitvoering worden initiatieven ontwikkeld die gericht zijn op het faciliteren van het leren van het netwerk met de o's. Als het gaat om de samenwerking zelf worden bijeenkomsten bewust georganiseerd om te leren door de ontmoeting van verschillende vertegenwoordigers van o's in de zin van gedeelde leerprocessen en verschillende perspectieven in de zin van Koppejan en Klijn (2004). Het werken met kennismakelaars als *boundary spanners* is ook een manier om invulling te geven aan leerdoelen, alsmede het deels 'openlaten' van toekomstig beleid of toekomstig beleid. Daarnaast wordt via de klassieke geïnstitutionaliseerde publiek management wijze van planning en control ook geleerd hoe zaken beter kunnen.

Vaste geïnstitutionaliseerde kennis en informatiebronnen

Actoren lijken erg positief en proactief te staan tegenover het delen van vaste geïnstitutionaliseerde kennis en informatiebronnen wanneer regionale opgaven erkend en uitgedragen worden. Met het betrekken van onderwijs- en onderzoeksinstellingen kan gericht gevraagd worden kennis te delen. Een interactieve component wordt erg gewaardeerd door kennisdeling te stimuleren door bijeenkomsten zo in te richten dat er veel gelegenheid tot onderling gesprek is, of door stakeholders gedurende verschillende onderzoeksfases te betrekken in het meedenken. Politieke kleuring of niet volledige committering aan regionale opgaven kunnen hinderend zijn voor het delen van kennis. Kennis en informatie lijkt hierin goed aan te sluiten bij de praktijk van het tempo van regionale samenwerking.

Opvolging van vaste geïnstitutionaliseerde kennis en informatiebronnen

Vaste geïnstitutionaliseerde kennis en informatiebronnen lijken erg goed te kunnen worden opgevolgd als deze zeer specifiek op de uitvoeringskant zijn gericht. Niet altijd kan worden aangegeven hoe kennis wordt opgevolgd wanneer het een complex onderwerp behelst. Voor de duiding wordt de betrokkenheid van de o's erg op waarde geschat. Toch is het soms voor de opdrachtgever van het onderzoek wel helder hoe er opvolging wordt gegeven aan opgedane kennis, terwijl bijvoorbeeld een onderzoeker uit de regionale coalitie hier geen weet van heeft. Een kennismakelaar kan hierin als *boundary spanner* een overbruggende functie hebben. Samenwerking met de o's uit de regionale coalitie kan namelijk de gelegenheid bieden in gezamenlijkheid te ontdekken hoe opgedane kennis en informatie opgevolgd kan worden. Veel kennis wordt onsamenhangend en fragmentarisch in de beleving verzameld waardoor dubbelwerk mogelijk is. Ook is er niet altijd een politiek klimaat op opvolging te geven aan geleerde lessen als hier een fout aan vooraf ging. Het implementeren van leerdoelen moet het klimaat om fouten te durven maken en toegeven gunstiger maken.

Rapportages door externe instituten en partijen die om reactie vragen

Rapportages door externe instituten en partijen die om reactie vragen worden ingewonnen door in opdracht onderzoek te laten plaatsvinden of mee te doen aan leertrajecten waarin in

wetenschappelijke reflectie gewonnen wordt. Deze kennis en informatie wordt ad hoc ingewonnen of op basis van een onderlinge gemaakte afspraak van een tweejaarlijkse evaluatie van de regionale samenwerking. Vraag is hoe externe kritische kennis en informatie gewonnen blijft worden op een structurele wijze wanneer leertrajecten aflopen. Ook is er soms de toegang tot de kritische informatie wel aanwezig maar is er een partij nodig die daar de focus op laat leggen.

Informele inhoudelijke gelegenheid

Committering

De committing aan regionale opgaven door samenwerking verschilt per regio. Waar het in de ene regio meer vanzelfsprekend lijkt te zijn, is dat in een andere regio juist minder. Het al oude 'what's in it for me?' komt hierin als vraag terug. Dit hoeft niet erg te zijn door het te erkennen en er secundair rekening mee te houden. Het commitment conform Ansell en Gash (2008) van de o's aan de regionale agenda wordt daarbij op waarde geschat aan de hand van breed regionaal breed gedragen beleid in de zin van een gedeeld eigenaarschap.

Ruimte voor onverwachte ontmoeting

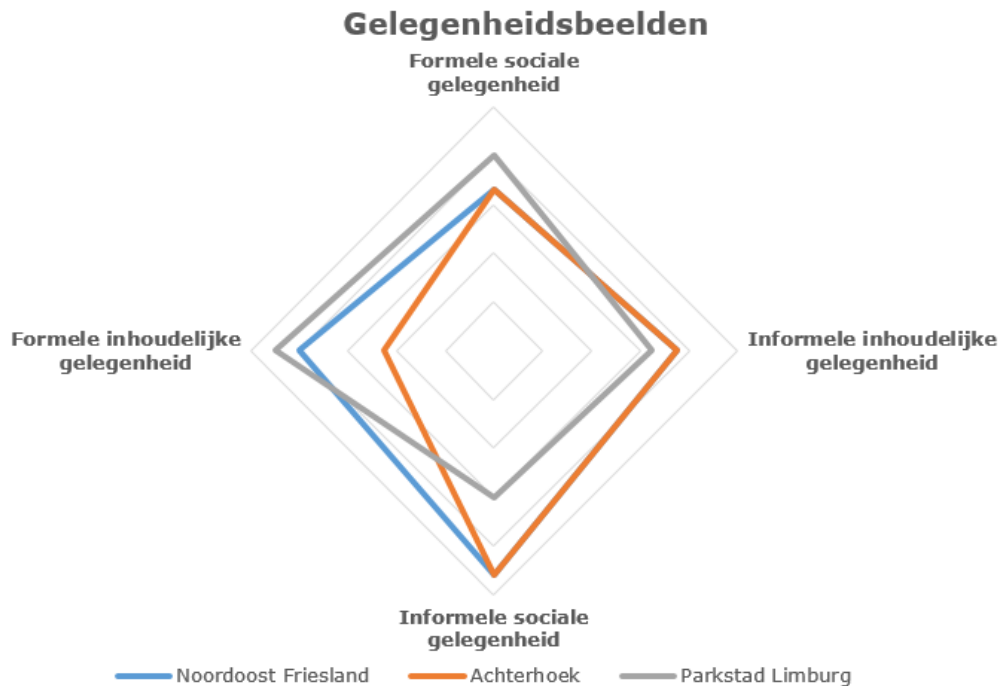
De ontmoeting van formele en informele actoren ontwikkelt zich in de regio's. De ontmoeting wordt als gunstig gezien voor draagvlak voor beleid en aanleiding om te leren van de o's. Dit *collective frame* leren is versterkend aan de outputlegitimiteit van regionaal beleid. Een visiedag is er bijvoorbeeld door het organiseren van ontmoeting bewust op gericht van elkaar te leren waar men geholpen mee is in het leveren van een bijdrage aan regionale opgaven. Samenwerking is net als vrijwilligerswerk wel vrijwillig maar niet vrijblijvend. Bijeenkomsten hebben een informerend en interactief gedeelte om gelegenheid te bieden ontmoetingen en uitwisselingen te laten plaatsvinden die bijdragen aan regionaal beleid. Tegelijkertijd is het juist het informerende gedeelte wat niet te vrijblijvend hoeft te zijn, door explicieter hier te verantwoorden, bijvoorbeeld aan de hand van leerdoelen, kan ook geleerd worden van de eigen bestaande manier van samenwerken.

Doelconsensus

Er lijkt consensus te bestaan over te behalen doelen als het gaat om de regionale samenwerking conform Ansell en Gash (2008). De consensus wordt bij de totstandkoming bijvoorbeeld behaald door middel van bestuurlijke processen, het organiseren van informele bijeenkomsten. Het betrekken van de drie o's bij het bepalen van gezamenlijke stippen op de horizon kan daarin als essentieel worden gezien. Naar verloop van tijd wordt het te behalen doel steeds meer concreet kan de ervaring leren. Er leiden echter verschillende wegen naar de stippen op de gezamenlijke horizon waarin duidelijk moet worden afgesproken wie, waarin welke rol op zich neemt.

Interne kritische deling van ervaring en interactie

Binnen de regionale coalitie is er niet altijd een klimaat om je kritisch naar elkaar uit te spreken dan wel daar voor open te staan, dit lijkt veelal door regionale cultuur ingegeven. Toch zijn er ook tools die dit vergemakkelijken, namelijk de brede coalitie vergroot de kans op het eerder delen van kritische informatie in de beleving en gemeenten kunnen beroep doen op integrale advisering binnen de eigen organisaties.



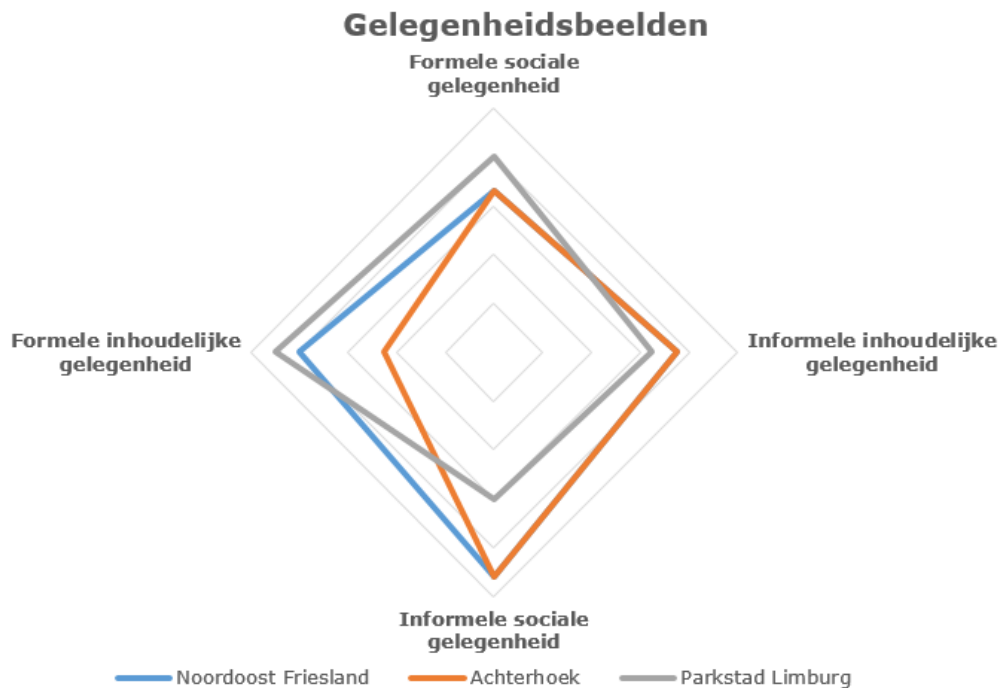
7.3. Alle ruimte voor regionale coalities: leren vereist gelegenheid

Noordoost Friesland heeft door zijn brede coalitie met daarin kennisinstellingen en deelname aan een nationaal leertraject relatief veel toegang tot vaste geïnstitutionaliseerde kennis en informatie. Deze brede coalitie heeft ook een plaats gevonden in de formele en informele ontmoetingen rondom regionale opgaven. Hierdoor wordt ook relatief veel ervaring en interactie door gebruik te maken van informele sociale gelegenheid. De brede coalitie biedt gelegenheid om verschillende ervaringen en interacties vanuit diverse organisaties, netwerken en coalities te overstijgen naar regionaal niveau te brengen waardoor regionale opgaven scherper kunnen worden benoemd en aangepakt. We zien in het leerbeeld dan ook dat in Noordoost Friesland een fundamenteel leereffect van de derde orde in sociaal opzicht doormaakte als gevolg van het loslaten van het louter overheidsdenken (regionale structuurdiscussie) en het hanteren van een quadruple helix (regionaal partnerschap). Als gevolg hiervan zagen we dat inhoudelijk nieuwe agendapunten werden toegevoegd en aangescherpt naar meer focus. Door de meerdere ingebrachte puzzelstukjes en -dozen ontstond een beter beeld van het totaalplaatje van wat regionale opgaven behelzen.

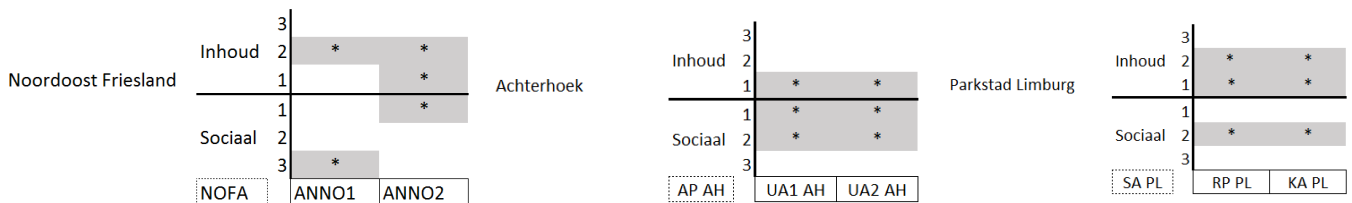
De Achterhoek wordt gekenmerkt door zijn sterke informele inhoudelijke en sociale gelegenheden om ervaring en interactie te delen door ontmoeting. Op bewuste wijze worden door kennismakelaars, stuurgroep en netwerkorganisatie gelegenheden georganiseerd om op informele wijze kruisbestuivingen te laten ontstaan. Tegelijkertijd is het zo dat in de Achterhoek de formele ontmoeting minder genoemd wordt als de kracht van het leren bij regionale samenwerking. Ook scoort het minder op het gebied van kennis en informatie als gevolg van het ontbreken van actie op externe kritische informatie in de zin van rapportages door externe instituten en partijen die om reactie vragen. Ervaren wordt dat om hier opvolging aan te geven een spreekwoordelijke stok achter de deur nodig is. In het leerbeeld zien we dan ook inhoudelijk de agenda verandert aan de hand van verbeteringen of aanpassingen van de eerste orde. Deze zijn waardevol en rijk aan output legitimiteit. Te meer omdat de regionale samenwerking al ruime geschiedenis kent op het gebied van de triple helix en daarmee ook geruime tijd bezig is de regionale opgaven scherper te benoemen en aan te pakken. De Achterhoek loopt hierin dus voorop en laat zien met de kennismakelaar als boundary spanner hoe ingespeeld kan worden op het vraagstuk van democratische legitimiteit in de vertegenwoordiging van de coalitiedeelnemers.

Parkstad Limburg kent een ruime geschiedenis in de formele sociale en inhoudelijke gelegenheden waarin overheden elkaar treffen. Zij doet hier graag een beroep op kennis en informatie van advies en kennisinstellingen maar zou sterker kunnen ontwikkelen als het gaat om informele sociale en inhoudelijke gelegenheid en de ruime schat aan uit te wisselen ervaring en interactie die bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties met zich mee brengen. De regio begrijpt dit zelf als geen ander en is in bezig deze informele sociale en inhoudelijke gelegenheden

maar ook in formele ontmoetingen meer vanzelfsprekend op regionaal niveau als collectief te opereren. Zo nemen o's plaats in verschillende commissies en stuurgroepen en neemt de regionale netwerkorganisatie op haar beurt ook deel in overleggen van de o's individueel. In het leerbeeld zien we dat de agenda zich inhoudelijk ontwikkelt in de zin van verbeteringen van de eerste orde maar ook het toevoegen en inspelen op allerlei nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. In sociaal opzicht synchroniseert de regio met agenda's van provincie en heeft zij de manier van samenwerken gewijzigd door nieuwe structuren.



Leerbeeld agendaverandering



- 1e orde verandering: verbetering bestaande aanpak
- 2e orde verandering: veranderen van instrument
- 3e orde verandering: te discussie stellen van onderliggende veronderstellingen

8. Conclusie

Het als overheden kunnen inspelen en meebewegen op veranderende ontwikkelingen in onze complexe maatschappij vraagt het belang van leren; het eigen maken van nieuwe vaardigheden, inzichten en opgaven om het gemeenschappelijk belang te blijven dienen. De 'regio' is steeds vaker een poging en ontmoetingsruimte waarin lokale, provinciale en nationale overheden in samenwerking met vertegenwoordigers van bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties door middel van regionale agenda's deze maatschappelijke en economische ontwikkelingen proberen te beïnvloeden. Deze *multilevel* en *triple- of quadruplehelix* manier van regionaal samenwerken is het nieuwste hoofdstuk in de ruime geschiedenis van regionaal samenwerken, die gekenmerkt wordt door intergemeentelijke samenwerking en structuurdiscussies. De nieuwe manier van regionaal samenwerken erkent complexiteit meer dan ooit en alle daarbij gepaarde onzekerheden. Hoewel het belang van leren geschetst is en gezien wordt weten we nog niet veel over hoe leren nu daadwerkelijk plaatsvindt in de populaire informele regionale samenwerkingsarrangementen en wat leren hierbinnen al dan niet gunstig maakt.

Om te kunnen nagaan welke factoren gunstig of minder gunstig zijn om te leren in informele regionale samenwerkingsarrangementen, gericht op agendavorming, luidt de onderzoeksvraag in dit onderzoek:

Wat draagt bij aan leren in regionale samenwerking gericht op regionale agendavorming?

Leren in regionale samenwerking vereist het bieden van alle ruimte aan regionale coalities om gedeelde leerprocessen op te starten aan de hand van het bieden van sociale en informele gelegenheid. Door verschillende gelegenheden te bieden om gedeeld te leren kan op verschillende niveaus geleerd worden; 1^e orde (doen we dingen goed?), 2^e orde (doen we de goede dingen?) en 3^e orde (waarom doen we dingen?). Er kan een onderscheid gemaakt worden in (1) sociale interactie als gelegenheid en (2) inhoudelijke interactie als gelegenheid.

Sociale interactie als gelegenheid bestaat uit formele sociale gelegenheden, zoals gestructureerd bestuurlijke overleg, strategisch omgaan met tussentijdse uitkomsten, institutionele kaders voor experimenteren, waar informele sociale gelegenheden bestaan uit het beschikken over netwerken, in gezamenlijkheid onderzoeken en gedeeld begrip. *Inhoudelijke interactie als gelegenheid* bestaat uit formele inhoudelijke gelegenheid, zoals institutionele leerdoelen, vaste geïnstitutionaliseerde kennis en informatiebronnen en rapportages door externe instituten en partijen die om reactie vragen, waar sociale inhoudelijke gelegenheid gaat over committering, ruimte voor onverwachte ontmoeting, doelconsensus en interne kritische deling van ervaring en interactie.

Aan de hand van agendaveranderingen in de construeerde leerbeelden zien we dat wanneer in sociaal opzicht een 3^e orde verandering plaatsvindt door een uitbreiding van de regionale coalitie naar bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties inhoudelijk op tweede orde niveau geleerd wordt door het toevoegen van nieuwe opgaven. Hierna zien we dat in sociaal opzicht dat op 1^e orde niveau de regionale coalitie steeds meer uitgebreid wordt en inhoudelijk op 1^e orde vervolgens agenda's structureel steeds meer focus krijgen.

Agendaverandering

In dit onderzoek is in retrospectief naar veranderingen van regionale agenda's gekeken. Inhoudelijk viel op dat regionale agenda's voornamelijk aangescherpt worden in meer concreetheid, we praten dan van 1^e orde veranderingen. Dit is veelal een gevolg van het ontstaan van een bredere coalitie, een coalitie waarvan niet alleen gemeenten deel uitmaken maar ook ondernemers, onderwijs- en onderzoeksinstellingen en maatschappelijke organisaties, een fundamentele verandering van de 3^e orde in sociaal opzicht, ten opzichte van louter samenwerkende lokale overheden. Deze bredere coalities zijn ook de reden voor nieuwe agendapunten. De nieuwe agendapunten zijn ook vaak gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen, zoals energietransitie en krimp, we praten dan over tweede orde veranderingen. *Inhoudelijk* worden onderliggende veronderstellingen, in de zin van derde orde veranderingen, eigenlijk niet ter discussie gesteld. De regionale agenda's uit de casussen zijn hiermee voornamelijk veranderingen van de eerste en tweede orde. De eerste subhoofdstukken van hoofdstuk 4, 5 en 6 bevatten de leerbeelden met daarin inhoudelijke agendaveranderingen, respectievelijk in Noordoost Friesland, de Achterhoek en Parkstad Limburg.

Als het gaat om *sociale agendaverandering*, de veranderende beweging rondom regionale agenda's in casussen, zijn derde orde veranderingen wel van toepassing. Deze vinden plaats wanneer het denken dat regionale coalities kunnen alleen bestaan uit overheden wordt losgelaten en ondernemers, onderzoeks- en onderwijsinstellingen en maatschappelijke organisaties zich bij de regionale coalitie voegen. Instrumenten veranderen door het meer aanbrengen van focus en scherpere maar ook door de inbreng van nieuwe coalitie-intreders door de agenda's die zij met zich meenemen. Hierdoor ontstaat agendasynchronisatie. Een andere reden voor het veranderen voor sociale instrumenten zijn de aanpassing van de onderlinge werkwijzen of bestuursstructuren. Bestaande aanpakken verbeteren bijvoorbeeld in sociaal opzicht door het uitbreiden van stuurgroepen, dit zijn veranderingen van de eerste en tweede orde. De eerste subhoofdstukken van hoofdstuk 4, 5 en 6 bevatten de leerbeelden met daarin sociale agendaveranderingen, respectievelijk in Noordoost Friesland, de Achterhoek en Parkstad Limburg.

Gelegenheid

Deze sociale en inhoudelijke veranderingen bij regionale samenwerking gericht op agendavorming komen tot stand doordat regionale coalities ruimte wordt geboden gedeelde leerprocessen op te starten aan de hand van het bieden van sociale en inhoudelijke gelegenheid. In de zin van *formele sociale gelegenheid* zorgt een bredere coalitie van overheden, ondernemers en maatschappelijke organisaties door middel van vertegenwoordiging voor een nieuwe dimensie van gestructureerd bestuurlijk, en separaat ambtelijk-, overleg aan de hand van stuur- project- en werkgroepen. Het is hierin zaak strategisch om te gaan met tussentijdse uitkomsten als kleine successen om als regionale coalitie uitnodigend te blijven in participatie naar bestaande en eventuele nieuwe coalitiedeelname. In sociaal opzicht is de regionale coalitie veelal breder geworden dan voorheen, institutionele kaders voor experimenteren binnen de regionale samenwerking kunnen hiermee ook inhoudelijke agendaveranderingen aanjagen die passen bij de nieuwe regionale coalitie. Bij *informele sociale gelegenheid* is het gebruik kunnen maken van een netwerk van op enig moment te activeren relaties van belang om kruisbestuivingen te laten ontstaan over grenzen coalities, netwerken en organisaties. Het bijeenkomen van deze verschillende partijen kan het begin zijn van *joint fact finding*, een gedeeld leerproces waar aan de hand van de uitwisseling rondom kennis en informatie in het kader van regionale opgaven *gedeeld begrip* voor elkaars noden en afhankelijkheden ontstaat.

In de zin van *formele inhoudelijke gelegenheid* helpen institutionele leerdoelen in de bewustwording rondom het belang om te leren. Vaste geïnstitutionaliseerde kennis en informatiebronnen geven inhoudelijk invulling aan deze institutionele leerdoelen. Het doel om de uitkomsten van deze geïnstitutionaliseerde kennis en informatiebronnen op te volgen ten bate van de regionale agenda is iets wat lastig kan worden nagegaan op succes. Ditzelfde geldt voor het gebruik van rapportages door externe instituten en partijen die om reactie vragen, laat staan het inschakelen daarvan. *Informele inhoudelijke gelegenheid* lijkt veel beter in de smaak te vallen binnen regionale samenwerking. Het committeren aan de regionale opgaven en samenwerking maakt bereidheid tot het bieden van ruimte voor onverwachte ontmoeting waarbij uitwisseling van ervaringen en interacties plaatsvindt rondom het delen van kennis en informatie. Hierdoor vindt op informele wijze uitwisseling plaats rondom het vraagstuk van de te bereiken doelen door intern, binnen de regionale coalitie, kritisch naar elkaar in relatie tot de inhoud te zijn.

De hoofdstukken 4, 5 en 6 bevatten de gelegenheidsbeelden met daarin de sociale en inhoudelijke gelegenheden, respectievelijk in Noordoost Friesland, de Achterhoek en Parkstad Limburg.

9. Discussie en reflectie

Discussie

Het doel van dit onderzoek was om door middel van verkennend kwalitatief onderzoek in retrospectief door middel van drie casussen te begrijpen hoe leren plaatsvindt in regionale samenwerking en wat hier al dan niet aan bijdraagt. Het sterke punt van dit onderzoek is dat door middel van leerbeelden en gelegenheidsbeelden in drie Nederlandse regio's zichtbaar is gemaakt hoe agenda's als gevolg van leren veranderen en welke gelegenheden hier aan hebben bijgedragen. Deze leerbeelden en gelegenheidsbeelden laten zien op welke niveaus geleerd is in de veranderende agenda's en hoe regio's scoren op de verschillende soorten gelegenheden die geboden kunnen worden. Deze leer- en gelegenheidsbeelden maken voor regio's inzichtelijk hoe zij gelegenheid kunnen bieden in relatie tot het leren op verschillende niveaus bij het vormen van regionale agenda's. De uitkomsten van dit onderzoek dragen bij aan de wetenschappelijke literatuur en het werkveld doordat deze niet alleen het belang van leren in regionale samenwerking aanstippen maar ook aantonen hoe leren hierin plaatsvindt in informele samenwerkingsarrangementen en wat hieraan in gunstige zin en minder gunstige zin aan bijdraagt. Ondanks pogingen hiertoe is het streven meer regionale vertegenwoordigers van bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties te interviewen in beperkte mate geslaagd en niet evenwichtig in relatie tot het aantal gehouden interviews met bestuurders en ambtenaren namens overheden. Omdat het bij gedeelde leerprocessen in regionale samenwerkingsarrangementen met een weinig institutioneel karakter gaat om een aardig open plek in de wetenschappelijke literatuur is het de vraag of de verschillende in kaart gebrachte gelegenheden, aan de hand van bestaande wetenschappelijke literatuur, documenten en interview, volledig en/of in juiste mate dekkend zijn voor het verloop van deze gedeelde leerprocessen. Om beter te begrijpen hoe deze gedeelde leerprocessen plaatsvinden in de wetenschappelijke en maatschappelijk populaire regio is nader onderzoek ten zeerste aanbevolen.

Inhoudelijke reflectie

We weten steeds meer over de rol van kennis en informatie in regionale samenwerkingsverbanden met een institutioneel karakter en de leerinstrumenten die hierbij worden ingezet. Regionale samenwerkingsverbanden nemen in de wetenschappelijke literatuur en de praktijk van het openbaar bestuur in populariteit toe en hebben steeds vaker een weinig institutioneel karakter. Hoe leerprocessen hierbinnen plaatsvinden is een aardige open plek in de wetenschappelijke literatuur door het ontstaan van nieuwe en brede coalities met vertegenwoordiging uit het regionale bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties. Een coalitie die een breed perspectief brengt op de aanpak van regionale opgaven door gedeelde leerprocessen. Deze vorm van samenwerken en leren klinkt als een ideaaltype maar is geen vanzelfsprekendheid en kent in sociaal opzicht een bepaald ongemak. De geïnterviewde personen uit de regio's Noordoost Friesland, de Achterhoek en Parkstad Limburg hebben zich kwetsbaar opgesteld en het mogelijk gemaakt in de praktijk van hun regionale samenwerking te onderzoeken hoe regionale agenda's veranderen en welke gelegenheden hier aan bijdragen. Ik heb me in positieve zin verbaasd over de geroemde kracht van het informele bij leerprocessen in regionale samenwerking. De bewuste rol die kennismakelaars spelen in gedeelde leerprocessen bij regionale samenwerking heeft me hierin ook erg enthousiast gemaakt omdat zij niet vanzelfsprekende verbindingen tussen coalities, netwerken en organisaties overbruggen. De Achterhoek kent een lange geschiedenis op het gebied van regionale samenwerking in brede coalitie met een weinig institutioneel karakter. De regio pioniert niet alleen inhoudelijk binnen het vraagstuk van krimp maar ook in sociaal opzicht door al geruime tijd samen te werken tussen overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. In Noordoost Friesland wordt met veel enthousiasme de regio uitgedragen. De regio is leergierig en toont daadkracht met o.a. het ondertekenen van de eerste zogeheten regiodeal in Nederland. Parkstad Limburg heeft inhoudelijk en in sociaal opzicht gepioneerd als het gaat om de krimpproblematiek. De regio heeft hierin nauw samengewerkt met maatschappelijke organisaties en staat op het moment van schrijven in de startblokken om het bedrijfsleven nog meer op directe wijze te betrekken bij regionaal beleid.

Referenties

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.
- Argyris, C., & Schon, D. (1978). *Organizational learning: A theory of action approach*. Reading, MA: Addison Wesley.
- Bekkers. (2013). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector. 2de, herz. dr.* Uitgeverij Lemma bv.
- Benz, A., & Fürst, D. (2002). Policy learning in regional networks. *European Urban and Regional Studies*, 9(1), 21-35.
- Blien, U., & Maier, G. (Eds.). (2008). *The economics of regional clusters: networks, technology and policy*. Edward Elgar Publishing.
- Bennett, C. J., & Howlett, M. (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy sciences*, 25(3), 275-294.
- Boogers, M. (2013). *Het raadsel van de regio: waarom regionale samenwerking soms resultaten oplevert*. Enschede: Universiteit Twente.
- Boogers, M., Denters, B., & Sanders, M. (2015). *Effecten van regionaal bestuur. Quick scan van de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionaal bestuur*. Universiteit Twente.
- Bovens, M. A. P. 't Hart, P., & Van Twist, MJW (2012). *Openbaar Bestuur, Beleid, Organisatie en Politiek*.
- van Buuren, A. (2006). *Competente besluitvorming: het management van meervoudige kennis in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen*.
- Carayannis, E. G., & Campbell, D. F. (2009). 'Mode 3'and'Quadruple Helix': toward a 21st century fractal innovation ecosystem. *International journal of technology management*, 46(3-4), 201-234.
- Dijk, H (1996). 'Verkeerde besluiten zullen zich tot in verre toekomst wreken'. Trouw.
- Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. (2000). The dynamics of innovation: from National Systems and "Mode 2" to a Triple Helix of university-industry-government relations. *Research policy*, 29(2), 109-123.
- van Gans, R. (2008). *Scenarioplanning; een kwestie van cultuur: een onderzoek naar het belang van organisatiecultuur bij de keuze voor een methode van scenarioplanning om het lerend vermogen van organisaties te vergroten*(Master's thesis, Open Universiteit Nederland).
- Gerrits, L. M. (2012). *Punching clouds*. Litchfield Park: Emergent Publications.
- Greef de, R., & Stolk.R. (2015). *Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*.
- Jerez-Gomes, P. Cespedes-Lorente, J., Valle Cabrera, R. (2005), Organizational learning capability: a proposal of measurement, *Journal of Business Research*, 58, p. 715-725.
- van der Knaap, P. (1997). *Lerende overheid, intelligent beleid*.
- Koppenjan, J. F. M., & Klijn, E. H. (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. Psychology Press.
- Libert, A. J. (2016). *Thorbeckiaans gedraai. Een onderzoek naar de discussie over het functioneren van het Huis van Thorbecke tussen 1945-2016*.
- Miedema, S. (2009). *Het Noordoost-Friese huwelijk is over*. Friesch Dagblad.

- Molema, M. (2011). Regionale kracht. *Economisch beleid in Noord-Nederland en Noordwest-Duitsland, 1945–2000*.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2001), PUMA: Knowledge Management: Learning-by-comparing experiences from private firms and public organizations. HRM Working Party Meeting, Parijs.
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance?.
- 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.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration research and theory*, 18(2), 229-252.
- Stam, E. (2017). De bestuurlijke uitdaging van economische opgaven in Nederland. Utrecht: Utrecht University School of Economics.
- Studiegroep Openbaar Bestuur (2016). Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven.
- Teisman, G. (2017). Maak Verschil in de Regio. Bestuurskracht door wederzijds meerwaarde creëren in ketens en netwerken. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Tordoir, P. P., Poorthuis, A., & Renooy, P. H. (2015). *De veranderende geografie van Nederland: de opgaven op mesoniveau*. Regioplan.
- Thissen, M., Ruijs, A., van Oort, F. G., & Diadato, D. (2011). De concurrentiepositie van Nederlandse regio's: regionaal-economische samenhang in Europa.
- Vergeer, E (2017). Observatie en reflectie. Notitie Proeftuinen 'Maak Verschil'.
- Verkerk, J., Teisman, G., & Van Buuren, A. (2015). Synchronising climate adaptation processes in a multilevel governance setting: exploring synchronisation of governance levels in the Dutch Delta. *Policy & politics*, 43(4), 579-596.
- VU Magazine (1973). Bestuurskundig onderzoek: Twente zou kleine provincie moeten zijn. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006). *Lerende overheid: een pleidooi voor probleemgerichte politiek* (Vol. 75). Amsterdam University Press.
- Wijk van, W. (2014). Van draden spinnen en manden maken tot netwerken. Anderhalve eeuw Drechtstedenoverleg. Dordrecht: Drechtsteden.
- Wijsman, M. (Marieke). (2015, April 10). *Lerende overheidsorganisaties?*. *Public Administration*.
- Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public administration*, 80(1), 103-124.
- Yang, B., Watkins, K. E., & Marsick, V. J. (2004). The construct of the learning organization: Dimensions, measurement, and validation. *Human resource development quarterly*, 15(1), 31-55.

Bijlagen

Bijlage 1: Overzicht geraadpleegde beleidsdocumenten

Achterhoek 2020 & Regio Achterhoek (2016). Uitvoeringsagenda 2.0. Achterhoek 2020.

Achterhoek 2020, Regio Achterhoek, Lysias Advies, Provincie Gelderland (2014). Uitvoeringsagenda Achterhoek: "D'ran! Stappen zetten, gewoon doen!".

Boertjens, J. & Bakker, W. (2010). Sociaal-economisch Masterplan Noordoost Fryslân.

Kennispunt Twente (2016). Evaluatie Agenda van Twente. Enschede: Kennispunt Twente

Netwerk Noordoost (2011). Regionale Afspraken Uitvoering Agenda Netwerk Noordoost.

Netwerk Noordoost (2012). Toekomstvisie in Sociaal Economisch Masterplan.

Netwerk Noordoost (2014). De Agenda Netwerk Noordoost.

Netwerk Noordoost (2015). De Agenda voor Noordoost Fryslan 2016-2020.

Netwerk Noordoost (2016). ANNO II.

Parkstad Limburg (2010). Regioprogramma 'Naar een duurzaam vitale regio'.

Parkstad Limburg (2014) Jaarplan 2014.

Provincie Limburg & Parkstad Limburg (2009). Regiodialoog Parkstad Limburg.

Vandenbroucke, F. De Vlaamse kwalificatiestructuur. Een eenduidige ordening van kwalificaties voor levenslang leren en competentieontwikkeling Herwerkte discussienota-mei 2008.

Bijlage 2: Overzicht geïnterviewde personen

Regio	Naam	Hoedanigheid
Noordoost Friesland	Actor 1	Ambtenaar
	Actor 2	Ambtenaar
	Actor 3	Vertegenwoordiger bedrijfsleven, kennisinstelling of maatschappelijke organisatie
	Actor 4	Vertegenwoordiger bedrijfsleven, kennisinstelling of maatschappelijke organisatie
	Actor 5	Ambtenaar
	Actor 6	Bestuurder
	Actor 7	Bestuurder
	Actor 8	Ambtenaar
	Actor 9	Ambtenaar
	Actor 10	Vertegenwoordiger bedrijfsleven, kennisinstelling of maatschappelijke organisatie
	Actor 11	Ambtenaar
Achterhoek	Actor 1	Ambtenaar
	Actor 2	Ambtenaar
	Actor 3	Ambtenaar
	Actor 4	Bestuurder
	Actor 5	Ambtenaar
	Actor 6	Bestuurder
	Actor 7	Vertegenwoordiger bedrijfsleven, kennisinstelling of maatschappelijke organisatie
	Actor 8	Vertegenwoordiger bedrijfsleven, kennisinstelling of maatschappelijke organisatie
	Actor 9	Ambtenaar
	Actor 10	Vertegenwoordiger bedrijfsleven, kennisinstelling of maatschappelijke organisatie
Parkstad Limburg	Actor 1	Ambtenaar
	Actor 2	Ambtenaar
	Actor 3	Ambtenaar
	Actor 4	Ambtenaar
	Actor 5	Vertegenwoordiger bedrijfsleven, kennisinstelling of maatschappelijke organisatie
	Actor 6	Bestuurder
	Actor 7	Ambtenaar
	Actor 8	Vertegenwoordiger bedrijfsleven, kennisinstelling of maatschappelijke organisatie
	Actor 9	Ambtenaar
	Actor 10	Vertegenwoordiger bedrijfsleven, kennisinstelling of maatschappelijke organisatie
	Actor 11	Vertegenwoordiger bedrijfsleven, kennisinstelling of maatschappelijke organisatie