

Regio Deal Lab Governance: Tussentijdse Leerervaringen

12 november 2020

Het doel van deze notitie is kort te beschrijven wat de opbrengsten zijn van het Regio Deal (RD) Lab Governance tot november 2020.



Het Regio Deal Lab Governance

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is begin 2019 een consortium gestart om parallel aan de looptijd van de Regio Deals (2019-2022) de governance van de Regio Deals (RD's) te monitoren en hierover te leren in het 'Regio Deal Lab Governance'. Het consortium bestaat uit de Universiteit van Tilburg (prof. dr. Martijn Groenleer), de Universiteit Utrecht (prof. dr. Erik Stam), Berenschot (Hans van der Werff en Ralph Kohlmann) en Birch (prof. dr. Jan Peter van den Toren, Leonie Oosterwaal, Corine Bos en Dolfine Kusters).

De belangrijkste doelstellingen van het monitoring- en leertraject zijn:

- Als regio's en Rijk samen kennis vergaren over wat werkt (en wat niet) en waarom precies, op het gebied van de governance van de Regio Deals. Dat wil zeggen hoe besluiten worden genomen, hoe wordt samengewerkt en hoe wordt gestuurd op de aanpak van de complexe maatschappelijke problemen waar de deals zich op richten;
- Reeds ontwikkelde governance arrangementen verder verbeteren of juist het ontwerpen van nieuwe arrangementen; en
- Te komen tot 'werkzame principes' voor effectieve en legitieme governance arrangementen. In het bijzonder van de Regio Deals, maar ook meer in het algemeen.

In het RD Lab Governance nemen elf Regio Deals van de eerste en tweede tranche deel¹; zij doen dat op vrijwillige basis.² Aan de start van het RD Lab waren alleen de twee regio's die in de eerste tranche (2018) een deal hadden gesloten met het Rijk al begonnen met de uitvoering. Voor de regio's van de tweede tranche stond het eerste jaar van het RD Lab Governance (2019) vooral in het teken van het finaliseren van de deal. Vanaf het najaar 2020 zal het RD Lab Governance worden uitgebreid met alle veertien regio's van deze derde tranche.

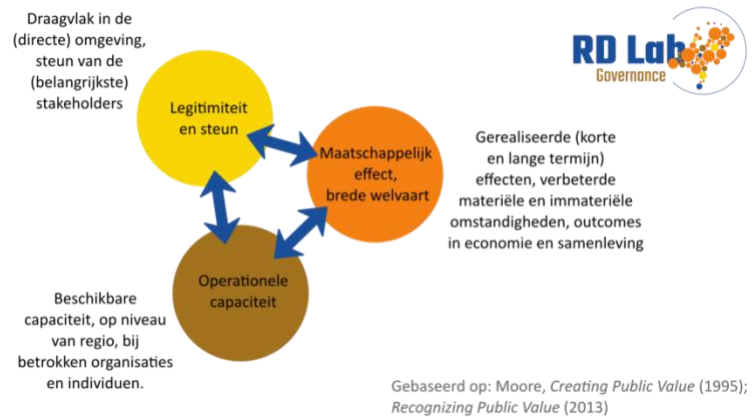
Met de elf participerende Regio Deals is het consortium aan het werk gegaan en zijn inmiddels verschillende contactmomenten geweest. De eerste stap was een schriftelijke intake via een uitgebreid aanmeldformulier, gevolgd door een regiobezoek bestaande uit een diepte-interview. Tijdens deze gesprekken is informatie verzameld over uiteenlopende governancevraagstukken. Deze inzichten zijn gebruikt tijdens en in voorbereiding op de labsessies. In 2019 en 2020 zijn in totaal vijf labsessies georganiseerd met gemiddeld 40 deelnemers. Tijdens de labsessies is nauw samengewerkt met het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) dat in een parallel traject onderzoek doet naar brede welvaartseffecten. Thema's die centraal stonden tijdens de labsessies en waarover kennis en informatie is gedeeld waren onder andere:

- het verzamelen van de vereiste (uitvoerings-)capaciteit, en als onderdeel daarvan multi-actor en multi-level samenwerken;
- het organiseren van de benodigde (politieke) steun en het (maatschappelijk) draagvlak; en
- het creëren en herkennen (oftewel meten) van brede welvaartseffecten.

¹ Te weten: Zeeland, Brainport (beiden eerste tranche), Zuid- en Oost-Drenthe, Twente: Groen Technisch Topcluster, Achterhoek: Triple Smart met de Toekomst in de Maak, Foodvalley, Transformatie Parkstad Limburg, Midden- en West-Brabant Makes and Moves, Bodemdaling Groene Hart, ZaanIJ en de wijken duurzaam verbonden in de metropoolregio, Den Haag Zuidwest (allen tweede tranche).

² Wel hebben deelnemende Regio Deals samen met het consortium 'ground rules' afgesproken voor commitment en actieve participatie.

Het gaat hier om – onderling verbonden - strategische uitdagingen voor welke regio en Rijk zich geplaatst zien bij de ontwikkeling en uitvoering van de deals. We vatten de tussentijdse leerervaringen in relatie tot deze strategische uitdagingen kort samen. We gaan apart in op de samenwerking tussen regio en Rijk.



Operationele capaciteit

In een aantal regio's waren al governance arrangementen aanwezig ten tijde van het sluiten van de Regio Deal. Deze **bestaande governance** arrangementen hebben er in deze regio's voor gezorgd dat de deal relatief snel tot stand kon komen. Vooral omdat een aantal governancevraagstukken al was doordacht en geadresseerd. In veel andere regio's vraagt de deal om de inrichting van een nieuwe (formele) structuur, de betrokkenheid van andere partners, of een andere verdeling van rollen en verantwoordelijkheden.

In de meeste regio's wordt op twee manieren naar de governance arrangementen voor de deal gekeken. Enerzijds **instrumenteel**: de governance arrangementen moeten bijdragen aan het realiseren van de in de deal geformuleerde maatschappelijke doelen. Anderzijds **institutioneel**: de governance arrangementen voor de RD vormen onderdeel van het versterken van de structurele samenwerking in de regio, voorbij de gebruikelijke – en beperkte - intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

Regio Deals stimuleren experimenteren, leren en innoveren. De **structuur van de governance** van de deal verschilt vooral in de mate waarin triple helix partners onderdeel zijn van de samenwerking en de besluitvormingsstructuur. In regio's waar bedrijven onderdeel zijn van bijvoorbeeld een stuurgroep en tegelijkertijd aanvragen indienen voor projecten zijn procedures ontwikkeld om de integriteit te waarborgen. In sommige regio's is een belangrijke rol voor wat betreft besluiten over projecten neergelegd bij een onafhankelijke commissie met adviseurs van buiten (de regio).

In een aantal regio's was gedurende het dealmakingproces onduidelijkheid over de omvang en de aard van **cofinanciering**. Ook de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer over de wijze van financiering van de Regio Deals en de daarbij horende verantwoordingsstructuren zorgde voor afleiding. De vorm van de uitvraag voor de proposities was dermate concreet dat er in de regio's in de beginfase al zeer concrete financiële toezeggingen werden gevraagd van de betrokken stakeholders. Tijdens het proces van dealmaking werd er vervolgens geschoven met budgetten tussen projecten. Dit leidde in sommige regio's tot vragen over gemaakte afspraken en zette daarmee de relatie tussen partijen in de regio, en ook de relatie tussen regio en Rijk onder druk.

Verschillende regio's worstelden met de wijze waarop de **financiële structuur** in te richten. Zo bracht de situatie dat een publieke partij fungeert als ontvanger van de middelen - die vervolgens in een aantal gevallen geormerkt worden verstrekt aan een triple helix organisatie - niet alleen complexe financiële vraagstukken met zich mee, maar ook juridische. Oplossingen zijn gevonden in pragmatische afspraken. Eén gemeente werpt zich bijvoorbeeld op als kassier en legt ook verantwoording af aan de andere gemeenten. In andere gevallen worden gemeenteraden van verschillende gemeenten bijeen geroepen om gezamenlijk geïnformeerd te worden over de inhoud en uitvoering van de deal.

Regio's vinden het in de praktijk ingewikkeld om governance arrangementen te **aan te laten sluiten bij opgaven**. Zo is de insteek van de Regio Deals om verschillende niveaus (lokaal, regionaal en landelijk) met elkaar te verbinden. Daarvoor zijn verschillende bestuurlijke arrangementen nodig, hetgeen al snel tot overlap leidt. Daarnaast is het een uitdaging om opgaven die vaak een meervoudig karakter hebben, en daardoor de betrokkenheid vereisen van uiteenlopende partijen van zowel publiek, privaat als maatschappelijk karakter, in één Regio Deal bij elkaar te brengen. Dit noopt tot integraliteit en blijkt nog niet zo eenvoudig in de praktijk te brengen.

Veel regio's proberen **de uitvoering** van de deal tegelijkertijd zo efficiënt mogelijk te organiseren. Ze doen dat bij voorkeur met beperkte extra capaciteit op regionaal niveau. Ze maken zich wat dat betreft zorgen over de verhouding tussen de inzet en investeringen die de RD vereist en de uiteindelijke opbrengsten, alsook over de verantwoordingslast. In regio's waar breder naar de opbrengst van de RD wordt gekeken dan alleen de financiële bijdrage vanuit het Rijk, wordt dit als een minder groot probleem ervaren. Deze regio's zien het versterken van de structurele samenwerking als een belangrijk doel.

Op dit moment staan regio's voor de uitdaging hoe de **energie en het enthousiasme** die bij het opstellen van de deal en het formuleren van ambities aanwezig waren, vast te houden. Het is daarvoor nodig met concrete resultaten te komen en liefst op korte termijn. Dit is echter niet eenvoudig, omdat aan complexe opgaven wordt gewerkt die een lange adem vergen, en ook als er sprake is van concrete resultaten, die niet altijd voldoende zijn voor het verkrijgen van brede steun. Ook de effecten van de COVID-19 crisis zijn hierop van invloed. Zo kunnen betrokken partijen minder gemakkelijk fysiek bijeen worden gebracht om resultaten te delen en succes te vieren.

Legitimiteit en steun

Vrijwel alle regio's ervaren dat de **betrokkenheid** van partijen niet vanzelfsprekend is. Gedurende het traject blijft betrokkenheid veel aandacht vragen en daarvoor zijn menskracht en middelen vereist. Het hielp daarbij niet dat er in het dealmakingproces onduidelijkheid bestond over de regels van het spel. Vooral bij private partners waren verwachtingen gewekt over inhoud en omvang van de deal, en die moesten ten tijde van het formaliseren van de Regio Deal weer worden bijgesteld. Onder andere vanwege het terugbrengen van budgetten. Dit had invloed op de steun en het draagvlak in de regio's.

Bovendien konden partijen, vooral bedrijven, die betrokken zijn bij de deal en zich hebben gecommitteerd aan projecten en investeringen, letterlijk en figuurlijk, vaak niet wachten (op overheidspartijen) om te beginnen, terwijl ze dat toch moesten. Dat zette binnen deals de steun ook onder druk. Ook de situatie waarin slechts één publieke partij had getekend en vanuit pragmatisch oogpunt werd gekozen voor het inzetten van bestaande subsidie-infrastructuur zet druk op **draagvlak** bij andere partijen. Een andere majeure uitdaging waar alle regio's mee worstelen is hoe te voldoen aan de gewenste **democratische inbedding** van de deal in de regio. De focus ging hierbij in de eerste plaats naar raden en staten en hun rol bij de deals. Een verklaring daarvoor is gelegen in dat contracten en geldstromen een zekere hardheid en grondslag vergen die allereerst lokaal en regionaal moest worden gevonden en geregeld. Veel minder aandacht is tot dusverre uitgegaan naar andere, niet geëigende kanalen voor het organiseren van democratische legitimiteit. De betrokkenheid van inwoners is in de meeste deals vooralsnog beperkt. We zien in enkele Regio Deals uit de derde tranche dat inwonerbetrokkenheid inmiddels een belangrijk speerpunt vormt. Alle regio's zijn beducht voor het creëren van een te zware **verantwoordingslast**. Regio's zijn zich bewust van de invloed die een traditionele (hiërarchische) manier van verantwoorden kan hebben op de relatie tussen deelnemende partijen. De vraag rijst wat de nieuwe (genetwerkte) vormen van samenwerking tussen regio en Rijk en binnen regio's zouden moeten betekenen voor verantwoording en controle. Ook nu de deals uit met name de tweede tranche al een jaar op stoom zijn blijft deze onduidelijkheid bestaan.

Relatie regio en Rijk

Voor de Rijksoverheid was de Regio Deal een nieuw instrument. Ministeries moesten hun onderlinge verhoudingen gedurende de onderhandelingen vormgeven. Ook voor de deelnemende regio's was de vorm van de deals nieuw. De deals betekenden voor velen een nieuw soort afspraken met de ministeries, tussen overheden in de regio onderling en tussen regionale overheden en andere stakeholders. Hoewel tijdsintensief, ervaren alle betrokken partijen deze 'herwaardering van samenwerking' als een winstpunt van het Regio Deal instrument.

Omdat het instrument Regio Deal voor alle partijen nieuw was, waren de **spelregels** bij aanvang nog niet uitgekristalliseerd. Dit leidde regelmatig tot verrassingen, bijvoorbeeld vanuit het perspectief van de regio's ten aanzien van interne processen bij de ministeries en tussen de ministeries die anders verliepen dan verwacht. Hier is in veel gevallen goed mee omgegaan, maar het elkaar beter leren kennen en ook eenzelfde taal leren spreken, deels ook door de interactie in het RD Lab Governance kost (meer) tijd.

Rollen en verantwoordelijkheden in de Regio Deal vragen om nadere uitwerking. De dealmakers opereren als verbinding tussen Rijk en regio en zijn werkzaam bij een van de departementen. Dit kan in de praktijk soms verwarrend zijn, voor zowel Regio- als Rijkszijde. Wat kunnen en mogen regio's van de dealmaker verwachten? Welk mandaat heeft de dealmaker voor het maken van afspraken met de regio? In het RD Lab is nagedacht over de positionering en taakomschrijving van de dealmakers op dit moment en over andere manieren van inrichting zoals in de vorm van een nationaal programma separaat van de ministeries.

Rijk en regio's geven aan dat een pluspunt van de Regio Deals is dat er meer partijen aan tafel komen en dat ook niet-overheidspartijen meedoen. **Triple helix samenwerking** komt de uiteindelijke resultaten naar verwachting ten goede, omdat het leidt tot een verrijking van probleemdefinities en oplossingsrichtingen. De deals maken het mogelijk te experimenteren en te leren, maar daar moet wel ruimte voor worden geboden. Vooral ook vanuit de partners van het Rijk. Regio's geven aan dat **persoonlijke aandacht** vanuit bewindspersonen en bezoeken ter plaatse helpen bij het benadrukken van het belang van de deal en de governancevraagstukken waar regio's tegenaan lopen.

Tot slot

Het omgaan met bovenstaande uitdagingen vergt experimenteren en leren. Zowel binnen de regio's, tussen de regio's, tussen Rijk en regio's en binnen de context van het RD Lab Governance. Het eerste jaar (2019) was vooral een jaar van opzetten van de Regio Deals en nog niet zozeer van uitvoeren. De vraagstukken hadden dan ook voornamelijk te maken met het maken van afspraken, het inrichten van nieuwe structuren en het uitspreken van verwachtingen naar elkaar.

Het is de verwachting dat verschillende van bovengenoemde uitdagingen het komende jaar nog pregnanter naar voren zullen komen in de Regio Deals. De bereidheid die regio's en Rijk tot nu toe hebben getoond om te experimenteren en leren – inhoudelijk en institutioneel – is beloftevol en de leerervaringen die tot nu toe zijn opgedaan – in alle openheid en eerlijkheid - bieden perspectief voor de toekomst.

Deelnemende regio's benadrukken dat het van belang is dat de betrokkenheid van het Rijk bij de regio niet ophoudt na 2022. Het Regio Deal instrument zou de opmaat moeten vormen voor langjarige samenwerking tussen regio, Rijk en de diverse andere betrokken partijen. Die samenwerking wordt nodig geacht voor het realiseren van brede welvaartseffecten, in de regio en op het niveau van Nederland. Zekerheid over de betrokkenheid van het Rijk kan bovendien bijdragen aan het vertrouwen van niet-overheidspartners in de overheid.