

Economische agenda Leidse regio – aanzet voor een plan van aanpak

Concept 17 januari 2013

1. Dit plan van aanpak

Dit is een plan van aanpak voor het ontwikkelen van een gezamenlijk perspectief van ondernemers, onderzoeks- en onderwijsinstellingen en overheden voor het versterken van de economische structuur van de Leidse agglomeratie. Daarvoor is opdracht gegeven door het bestuur van de Gemeente Leiden, mede namens de andere regiogemeenten. We spreken over “een aanzet” voor een aanpak, omdat we nadrukkelijk een gezamenlijk proces willen gaan organiseren en de partners dus maximaal ruimte geven voor een eigen invulling. Daarvoor is de basis gelegd tijdens een startbijeenkomst van bestuurders, ondernemers, universiteit en hoge school op 21 november 2012 in Oegstgeest. Het plan van aanpak is een uitwerking van die startbijeenkomst en tegelijk gespreksnotitie voor het vervolg. We willen in februari 2013 aan de slag gaan en in mei 2013 consensus hebben over een agenda.

2. Aanleiding

Van stad naar agglomeratie

Bij aantreden van B&W van Leiden in 2010 is een economische foto gemaakt om gevoel te krijgen voor de handvatten van de gemeente om de lokale economie te stimuleren. In het verlengde daarvan is besloten te gaan werken aan een economische visie. Medio 2011 is door ondernemers van Leiden – verenigd in de Commissie Stadsbreed Ondernemersfonds – een advies uitgebracht over de economie van stad & regio, inclusief suggesties op het vlak van tracékeuzen en ontwikkelruimte. Stadsbreed concludeert onder meer dat de economische ontwikkeling van Leiden gebaat is bij nieuw eigenaarschap van markt en samenleving. Ook het bestuurskrachtonderzoek uit 2012 concludeert dat assets zoals de kennisinfrastructuur en economische basis onder druk staan en de relatie met buurgemeenten verbetering behoeft. De complete stad kan alleen worden gerealiseerd door economische kansen en bedreigingen op agglomeratieniveau te benaderen en te plaatsen in het perspectief van de twee metropoolregio's van de Randstad. Vanuit dit besef heeft de wethouder EZ van Leiden - in overleg met de portefeuillehouders van Leiderdorp, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude - voorgesteld om een economische agenda op de schaal van de agglomeratie te maken. Bovendien is het idee om deze vorm te geven in een gezamenlijk proces met ondernemers en onderzoek- en onderwijsinstellingen. Voor deze dialoog is het fundament gelegd tijdens genoemde startbijeenkomst op 21 november jl.

Ruimte voor kennis en andere urgenties

Wat zijn de inhoudelijke urgenties om tot een economisch perspectief op de schaal van de agglomeratie te komen? Bureau Louter heeft in 2012 een analyse van de economie van de Leidse regio gemaakt en concludeert allereerst dat de regio er goed voor staat: strategisch gelegen, de meest kennisintensieve regio van ons land met de hoogst opgeleide beroepsbevolking, een uitgesproken economisch profiel en een hoge woonaantrekkelijkheid en welvaartsniveau. Tegelijk is zo'n koploperpositie kwetsbaar en signaleert Louter – op basis van cijfermatige trends en veranderingen in relatiepatronen – een aantal alarmbellen en kwesties. Samenvattend:

- Oplopende werkloosheid / ongunstige ontwikkeling werkgelegenheid, vooral in de brede economie;
- Op termijn afnemende groei van het arbeidsaanbod van hoogopgeleiden;
- Eenzijdige focus op life sciences en zorgeconomie kan - in de context van bezuinigingen in deze sectoren – straks kwetsbaar zijn;
- Schaarste aan ruimte voor kennis bedrijven en bedrijventerreinen voor productie;
- Onbenut potentieel voor hoofdkantoren en zakelijke dienstverlening, rekening houdend met de topligging en -ontsluiting;
- Oriëntatie van de Leidse regio op zuidvleugel en noordvleugel: tussen wal en schip of profiteren van kansen in twee richtingen?

Willen en kunnen

Mede op basis van deze economische analyse is van gedachten gewisseld tussen ondernemers en bestuurders van universiteit, hoge school en gemeenten en kan een aantal conclusies getrokken worden:

- Er is breed draagvlak voor economische samenwerking op agglomeratie niveau;
- Er is een sterke behoefte aan coproductie van ondernemers, onderzoeks- en onderwijsinstellingen en overheden om beter aan te kunnen sluiten op de belangen van bedrijven en om de politiek “op koers te houden”;
- Naast een lange termijn visie, is er ook behoefte aan een concrete gezamenlijke uitvoeringsagenda met duidelijke rolbepaling van overheid, markt en samenleving;
- Wat nu al opgepakt kan worden, bij voorkeur meteen doen (laaghangend fruit plukken);
- Vanuit de kracht van de Leidse regio moet positie worden gekozen in de metropoolregio Den Haag – Rotterdam en Amsterdamse regio;
- Zorg er voor dat de gemeenten elkaar niet beconcurreren, maar zoek naar complementariteit op agglomeratieniveau, bijvoorbeeld in aanbod van werk- en woonmilieus;
- Er zijn mogelijkheden voor meerdere dragende economische sectoren in de economie van de Leidse regio, naast de piek die bioscience nu is en ook straks zal blijven;
- Een economische agenda voor de agglomeratie moet niet alleen inzetten op topsectoren, maar net zo goed betekenis hebben voor het MKB en de detailhandel - voor de brede economie van de Leidse regio – en een uitnodiging zijn aan de samenleving.

Over de noodzaak om ruimte te geven aan maatschappelijk initiatief

De belangrijkste reden voor vermaatschappelijking zou de erkenning moeten zijn dat politiek en bestuur voor kennis en ervaring afhankelijk zijn van de inbreng vanuit de samenleving, dat de overheid het uiteindelijk niet alleen kan. [...] Het is de vitale samenleving die eventueel mogelijkheden biedt om de overheid in Nederland compacter te maken. In die volgorde en niet andersom. Daarbij moet de overheid vooral compacter worden in zijn prestaties en ambities en meer ruimte laten aan maatschappelijk initiatief. [...] Dat vraagt om een andere

overheid met een andere rolopvatting. Een overheid die randvoorwaarden schept voor een ordentelijk maatschappelijk verkeer, waarbij de samenleving zelf vorm geeft aan de invulling en uitvoering vanuit de eigen en gedeelde belangen.

(Loslaten in vertrouwen, Raad voor het Openbaar Bestuur, december 2012)

3. Projectdefinitie: doel en beoogd resultaat

Doel van het project

Als doel definiëren wij: het leggen van een inhoudelijke basis voor een duurzame samenwerking tussen ondernemers, onderzoeks- en onderwijsinstellingen en overheden, om daarmee de economische structuur, de innovatiekracht en het vestigingsklimaat van de Leidse regio te versterken en zowel nationaal als globaal meer positie te krijgen.

In deze doelstelling ligt besloten dat de dialoog tussen partijen net zo belangrijk is als het resultaat in de vorm van een economische agenda met concrete acties. We richten ons zowel op economie & innovatie, als op de aansluiting tussen onderwijs & arbeidsmarkten op het scheppen van ruimtelijke en andere randvoorwaarden (vestigingsklimaat). Agendavorming op het gebied van economie kan op bijdragen aan versterking van de samenwerking in het publieke domein. Bij klassieke overheidstaken zoals ruimte en infrastructuur, maar ook voor wat betreft de “ondernemersgerichtheid” van regiogemeenten.

Beoogd projectresultaat

Wij hanteren een procesmodel dat de opbrengsten definieert in termen van resultaat, draagvlak en vernieuwing. Elk van deze aspecten vraagt voldoende aandacht en specifieke sturing, alles hangt met elkaar samen. Anders gezegd: een beleidsverhaal – hoe goed ook – kun je niet over de schutting gooien naar ondernemers en de samenleving. Andersom moet ook een uitstekende dialoog met ondernemers ergens toe leiden: handelingsperspectief. Tenslotte gaat het om de “legacy” van het proces: wat is er veranderd in de Leidse regio nadat gezamenlijk een agenda is gemaakt? Het proces moet bijdragen aan duurzame samenwerking binnen de triple-helix van ondernemers, onderzoek/onderwijs en overheden. En het hernieuwde economische perspectief moet ook een uitnodiging zijn aan de samenleving om initiatief te nemen, kortom een agenda die ook de burgers “raakt”.

Procesmodel

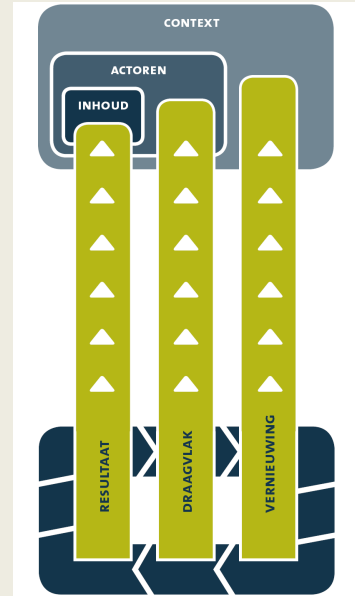
De kern van het procesmodel is de overtuiging dat het leveren van inhoudelijke producten sec – de economische agenda – zelden tot een optimaal resultaat leidt. Een product fungeert nooit in een vacuüm, maar is altijd gesitueerd in een bredere context. Ontwikkelingen die bepalend zijn voor nut en noodzaak van een opgave, maken deel uit van die bredere context. Elk succesvol proces en elke verandering rust op drie pijlers: resultaat, draagvlak en vernieuwing.

De pijler ‘resultaat’ heeft betrekking op de inhoud van het proces. Hierbij gaat het om de economische agenda, zowel de lange termijn visie als de uitvoeringsagenda.

De pijler ‘draagvlak’ heeft betrekking op de actoren die bij het proces betrokken zijn. Actoren hebben verschillende rollen, belangen en mogelijkheden om in positieve zin bij te dragen aan het proces, of om dit juist te dwarsbomen. Het is van belang om vanaf het begin de dialoog met de belanghebbende partijen aan te gaan, zowel met de betrokken ambtenaren en bestuurders van de verschillende gemeenten als met de ondernemers, onderwijs- en onderzoeksinstituten en maatschappelijke partners.

De pijler ‘vernieuwing’ gaat over de bredere context of omgeving waarin het proces plaatsvindt en effect heeft. Bij vernieuwing gaat het om de vraag wat nu de wezenlijke, of duurzame verandering in die omgeving is, waaraan een proces een bijdrage levert. De economische agenda kan een katalysator zijn voor het beter functioneren van de gemeenten in de Leidse regio en kan zo een bijdrage leveren aan de versterking van de positie van de Deltametropool als hoogwaardige internationale kennisregio. Alle drie de pijlers zijn in ons procesmodel even belangrijk. Van belang is dus dat bewuste sturing plaats vindt op alle drie de pijlers.

(Sturen in beweging, een procesmodel op inhoudelijke gronden, Royal HaskoningDHV)



Dit is wat we met het project voor hebben:

- Inhoudelijk resultaat: een economische agenda bestaande uit een gedragen lange termijn perspectief (2020) en een uitvoeringsprogramma met concrete acties van overheden en partners (2013-2015), inclusief laaghangend fruit dat komend jaar geoogst kan worden.
- Draagvlak bij ondernemers, onderzoeks- en onderwijsinstellingen en overheden wordt bij voorkeur vastgelegd in een overeenkomst. Op die manier gaat het verder dan instemming met een perspectief of een rijkdom van ideeën, maar worden garanties ingebouwd dat de visie ook daadwerkelijk van papier komt, dat straks acties in gang worden gezet.
- Vernieuwing definiëren we als de intentie om een robuuste netwerkorganisatie van de triple-helix (3O's) op te zetten, die de komende jaren sturing gaat geven aan economische structuurversterking en vermaatschappelijking daarvan.

In de onderstaande boxtekst is een voorbeeld opgenomen voor de inhoudsopgave van een economische agenda. Voor samenwerkingsovereenkomsten zijn er tal van voorbeelden, maar het is belangrijk in de Leidse agglomeratie een vorm te vinden die past bij de inhoudelijke uitdagingen en drive bij partijen. De samenwerking in regio's zoals Brainport en Twente of structuren zoals de Economic Development Board van Rotterdam of het zogenaamde "pathfinding" in Tilburg kunnen als voorbeeld dienen, maar moet in de Leidse regio allereerst zelf worden uitgevonden.

Een mogelijke inhoudsopgave voor de economische agenda 2020 van de Leidse regio:

1. Profiel en economische analyse regio (Louter)
2. Maatschappelijke ontwikkelingen en trends
3. Positiebepaling: Leidse regio in de Deltametropool
4. Ambitie en doelstellingen
5. Perspectief: lijnen naar de toekomst
6. Governance / uitvoeringsorganisatie/ rollen van de verschillende partijen

Bijlage: Uitvoeringsprogramma 2013-2015 op basis van de programmalijnen, met een mix van gezamenlijke acties en te verkennen business opportuniteiten.

4. Afbakening en dwarsverbanden

De economische agenda heeft betrekking op de economische structuur, de innovatiekracht van de regio én het vestigingsklimaat. Onderdeel van dat vestigingsklimaat zijn “ruimtelijke basics” zoals ruimte om te ondernemen (werklocaties), attractieve woon- en werkomgeving en interne / externe bereikbaarheid van de regio. Op dat vlak wordt al samengewerkt in het publieke domein en zijn keuzes gemaakt (o.a. Oostvlietpolder, Rijnlandroute). Bovendien wordt in 2013 ook een Programma bereikbaarheid voorbereid door Leiden, Leiderdorp en Oegstgeest (o.a. voor de Ringweg Oost). Ruimte en infrastructuur zijn aparte dossiers en beslissingen worden niet aan de economische tafels genomen, maar volgen een eigen traject met stakeholders. Uiteraard zorgen wij ervoor de processen zo goed mogelijk te verknoepen en krijgen de “basics” ook volle aandacht vanuit economisch perspectief. Idee is om een aantal richtinggevende principes vanuit economische focus te formuleren. Bijvoorbeeld voor wat betreft het toevoegen van bereikbaarheidswaarde aan de vanuit economisch oogpunt meest relevante locaties of – andersom – door economie toe te voegen aan goed ontsloten knopen binnen de agglomeratie.

5. Aanpak in stappen

Wij stellen in aanpak voor in vijf stappen:

- I. Projectdefinitie en opbouw organisatie
- II. Verkennen thema’s economische agenda
- III. Verdiepen thema’s en uitwerken lijnen naar de toekomst
- IV. Verbinden en verwoorden in de vorm van ontwerp-agenda, uitvoeringsprogramma en eventueel een uitvoeringsconvenant
- V. Besluitvorming binnen colleges en bij partners

Deze aanzet voor een plan van aanpak markeert het begin van de definitiefase (stap I). Verkennen, verdiepen en verwoorden vormen samen de realisatiefase (stap II t/m IV) waarin een lange termijn perspectief en uitvoeringsagenda worden geformuleerd. Wij stellen voor daarbij uit te gaan van een belangendialoog op basis van de mutualgains approach (zie boxtekst). Stap V is de afronding met besluitvorming in B&W’s en gemeenteraden, maar ook bij de besturen van de partners in het hart van de samenwerking.

Belangendialoog op basis van de mutualgains approach

Dialoog is het van meer kanten kijken naar kwesties en daarover met elkaar in gesprek gaan. Bij een dialoog gaat het er om argumenten uit te wisselen, verhalen te verbinden en samen “nieuwe taal” maken die leidt tot handelen. De mutualgains approach on negociation is een gestructureerde vorm van consensusbouw die in de jaren 80 is ontwikkeld aan Harvard en in Nederland veel wordt toegepast bij gebiedsontwikkeling (Frans Evers: het kan wel!, 2009). De essentie van MGA is dat vanuit belangen van stakeholders wordt gezocht naar gezamenlijke meerwaarde ofwel addedvalue(win-win). Meerwaarde van de oplossing kan voor partijen heel verschillend zijn: business value, public value, socialvalue, creativevalue. Vaak is het nodig het speelveld te vergroten of nieuwe spelers in te brengen om een doorbraak te kunnen bereiken. Een belangendialoog combineert beide invalshoeken: gedachtenwisseling en consensusbouw.

Vaste onderdelen van een belangendialoog zijn:

- Het maken van een stakeholderanalyse, procesontwerp en uitnodiging voor dialoog;
- Voorbereiden dialoog op basis van interviews en in kaart brengen thema's, standpunten en belangen;
- Eerste dialoofase: feiten en verhalen delen en samen richtingen bedenken (creatieve fase);
- Tweede dialoofase: reële opties uitwerken en meerwaarde creëren (focus);
- Derde dialoofase: het eens worden over teksten en toedelen van verantwoordelijkheden voor de uitvoering (handelingsperspectief dat uitgelegd kan worden aan de achterban).

Stap 1: projectdefinitie

Het procesontwerp ligt voor, en de uitnodiging om in te stappen in een proces van economische agendavorming is in feite gedaan tijdens de startbijeenkomst op 21 november 2012 in Oegstgeest. De ondernemers en onderwijs-bestuurders die daarbij aanwezig waren, vormen waarschijnlijk een representatieve afspiegeling van de stakeholders, maar het is belangrijk nog eens na te gaan of alle relevante partijen nu betrokken zijn (grote bedrijven? ROC?). Het volgende moet in deze fase nog gebeuren:

- Startbeslissing van de betrokken gemeenten (wethouders / colleges);
- Inhoudelijke startnotitie ('outline') op basis van Rapport Louter, interviews voorafgaand aan startbijeenkomst en themaposters die in Oegstgeest gemaakt zijn én relevante nota's en memo's die vooraf gingen. In feite laden we op deze manier de twee eerste hoofdstukken van de economische agenda: analyse en trends, met een voorstel voor thema's om uit te werken;
- Start-up binnen ambtelijke projectteam;
- Stakeholderanalyseafspraken en kiezen welke actoren centraal zouden kunnen staan in de projectsturing en thematische uitwerking;
- Voorgesprekken en formeren 'stuurgroep' en 'thematafels',
- Informeren van en kaderstelling door gemeenteraden (gecombineerde vergadering?).

Resultaat: er ligt startnotitie als basis voor proces en er is een gezamenlijke projectorganisatie ingericht van de betrokken partijen (triple helix). Bovendien is het bestuurlijk en politiek commitment opgehaald.

Mogelijke thema's voor de economische agenda van de regio

Op basis van een aantal interviews voorafgaande aan de bijeenkomst van ondernemers en bestuurders op 21 november 2012 in Oegstgeest, is gestart met de gedachtenwisseling over de volgende economische thema's:

- Clusterbeleid en verbinden topsectoren met brede economie
- Ondernemerschap en impuls voor startende ondernemingen
- Betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt vragen
- Vestigingsklimaat, ruimte en infrastructuur

- Regiomarketing en vinden & binden van bedrijven

Vanuit dit lijstje willen we het gesprek aangaan over wat dé centrale thema's van de agenda op de schaal van de Leidse agglomeratie zouden moeten zijn.

Stap II: verkennen thema's / eerste dialoogronde

We gaan er van uit dat een stuurgroep geformeerd kan worden van gemeenten, VNO-NCW en/of Kamer van Koophandel, vertegenwoordiger ondernemerskringen en enkele ondernemers, naast bestuurders universiteit en hoge school (8-10 deelnemers). Daarnaast gaan we uit van vier of vijf thematafels om op inhoud de dialoog aan te gaan (5-10 deelnemers). In deze fase moet het volgende gebeuren:

- Eerste stuurgroep over aanpak, startnotitie en politieke context;
- Vier of vijf thematafels organiseren;
- Voor elk van de thematafels een korte, inhoudelijke gespreksnotitie maken (verkennend, mede op basis van startnotitie) en passende creatieve werkvorm bedenken;
- Vier of vijf keer dialoog op inhoud met uitwerking op schrift (richtingen, opties, laaghangend fruit, eventuele vervolgvragen over cijfers en feiten enzovoorts).

Resultaat: tussendocument met samenvatting van de opbrengst van de vier of vijf thematafels en eventuele rode draad daar doorheen. Opdracht vanuit thematafels om aanvullend (ambtelijk) voorwerk te doen voor vervolg. Dat kan bijvoorbeeld ook bestaan uit het ophalen van ervaringen uit andere regio's of het uitnodigen van inspirators.

Van thematafels naar netwerk

De thematafels hebben elk een eigen samenstelling van denkers en doeners vanuit de drie O's. Doorgaans mensen met volle agenda's en in beginsel kunnen de tafels los van elkaar georganiseerd worden. Overwogen kan worden om de dialoogsessies steeds op één dag te plannen en bijvoorbeeld samen met de stuurgroep. Op die manier ontstaan netwerkmomenten, een "Leidse regiodag". Deze aanpak is eerder succesvol geïntroduceerd in BrabantStad en sindsdien op allerlei plekken gekopieerd. Veel logistiek op één dag, maar uiteindelijk veel efficiënter.

Stap III: verdiepen thema's / tweede dialoogronde

In deze fase moet het volgende gebeuren:

- Voor elk van de thematafels een korte, inhoudelijke gespreksnotitie maken met opties / issues om verder te verdiepen;
- Vier of vijf keer dialoog op inhoud gericht op focus in de agenda en consensus over rollen van ondernemers, onderzoeks- en onderwijsinstellingen en overheden, evenals over manieren om de ook samenleving ('omgeving') te engageren;
- Uitwerking naar contouren economische agenda (lange termijn visie) en ingrediënten voor uitvoeringsprogramma met laaghangend fruit en vruchten die nog moeten rijpen;
- Peilmoment in stuurgroep en/of gezamenlijk overleg wethouders om contouren te bespreken.

Resultaat: tussendocument met de opbrengsten van de twee dialoogrondes en eerdere analyses en uitwerkingen. Ditdocument geeft als het ware de contouren van de economische agenda. Consensus over de contouren is opgehaald, zowel bij de partners als bestuurlijk.

Stap IV: Verwoorden in agenda / derde dialoogronde

In deze stap gaan we van contouren naar een ontwerp-agenda en uitvoeringsprogramma. Belangrijk is in deze fase ook de ambtelijke begeleidingsgroep goed te betrekken en een rol te geven in het formuleren van de teksten. In deze fase moet het volgende gebeuren:

- Uitschrijven concept economische agenda met bijlagen;
- Bespreken concept in stuurgroep en voorbereiden convenant voor de uitvoering / verkennen opties gezamenlijke uitvoeringsorganisatie;
- Derde dialoog in de vorm van een gezamenlijke oploop van de stuurgroep en deelnemers aan de vier of vijf thematafels (“eerste ring”), om samen de grote lijnen te delen, te verbinden en puntjes op de i te kunnen zetten in de verschillende hoofdstukken;
- Beslissing op niveau van de betrokken wethouders, inclusief een procesvoorstel voor formele besluitvorming en eventuele draagvlakgesprekken.

Resultaat: ontwerp-economische agenda met bijbehorend uitvoeringsprogramma + voorstel voor een uitvoeringsorganisatie van de triple helix, zo mogelijk met een convenant-tekst. Draagvlak bij bestuurders en partners op stuurgroep niveau en de eerste ring.

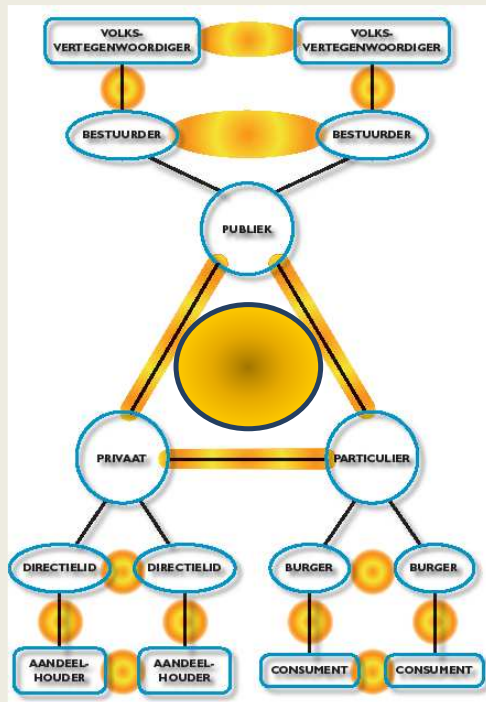
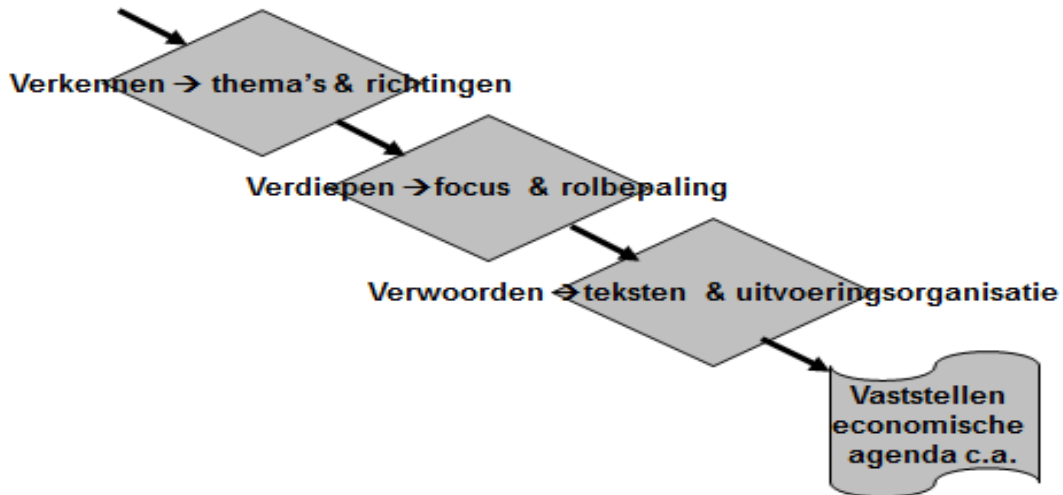
Stap V: besluitvorming

In deze fase moet alles gedaan worden dat nodig is voor een zorgvuldige besluitvorming in de colleges van B&W en de betrokken gemeenteraden. Maar ook bij de besturen van ondernemers verenigingen c.a. en binnen de colleges van bestuur van onderzoeks- en onderwijsinstellingen zal besluitvorming nodig zijn. Vraagt om uitstekende regie. Belangrijk is verder een oploop te organiseren voor de achterbannen van met name de ondernemers, b.v. de groep van deelnemers aan de startbijeenkomst in Oegstgeest.

Resultaat: gelijktijdige vaststelling van de economische agenda en wat daarmee annex is in de betrokken colleges. Doorgeleiding naar gemeenteraden en – zo nodig – ook naar besturen van partners in de stuurgroep.

De voorgestelde aanpak schematisch:

Projectdefinitie → aanpak & projectorganisatie



Schakelen op meerdere niveaus

Het nevenstaande plaatje is ontleend aan een cahier over "uitnodigingsplanologie" van Nederland Boven Water (2012). In het geval van de Leidse regio speelt de economische agendavorming zich af in het hart van de driehoek tussen overheid, ondernemers en onderwijs- en onderzoeksinstituten. Dat is een versimpeling van de werkelijkheid. Het is belangrijk ons te realiseren dat er parallel een discours bestaat van gemeenten onderling en met de politieke achterban. Net zoals dat op het niveau van ondernemingen en besturen van universiteit en hogeschool het geval zal zijn. En dat werkedewijs dus nieuwe dwarsverbanden zullen ontstaan. Belangrijk is om oog te hebben voor alle niveaus van interactie en deze zoveel mogelijk te verbinden in één gezamenlijk verhaal en (straks wellicht) in één organisatie die vertrouwen heeft van alle partijen. Belangrijk is het vooral ruimte te blijven geven aan de dialoog op alle niveaus, juist ook in de uitvoering. Dat is proceskunst.