



# Besturen in regionale ecosystemen

## Eindanalyse BRE-onderzoek

Sofie Dreef, Annelore Beukema, Frederik van Dalftsen en Caspar van den Berg

# Inhoud

	4		9		15		37
1.1		2.1		3.1		4.1	
Aanleiding	5	Een nieuwe kijk op ons openbaar bestuur	10	Inleiding	16	Inleiding	38
1.2		2.2		3.2		4.2	
Hoofdvragen	5	De bestuurlijke levensgemeenschap (het BRE) als uitgangspunt	11	Kenmerken van de biotoop	17	Netwerkstructuren	38
1.3				3.3		4.3	
Analysekader	6			Het inwonerperspectief	21	Organisatie- en uitvoeringskracht	41
1.4						4.4	
Onderzoeksaanpak	6					Samenwerkingscultuur	44
1.5						4.5	
Een woord van dank	7					Verbindend vermogen van het BRE met de economische en maatschappelijke levensgemeenschap	44
1.6						4.6	
Leeswijzer	7					Tussenconclusie	48

# Inhoud

	50		61		78
5.1		6.1		8.1	
Welke vormen van legitimiteit onderscheiden we?	51	Inleiding	62	Inleiding	88
5.2		6.2		8.2	
Hoe hebben we democratische legitimiteit gemeten?	52	Het vergelijken van publieke waarde met regionale brede welvaart als meetlat	63	Aanbevelingen aan regio's	89
5.3		6.3		8.3	
Hoe volksvertegenwoordigers betrokken <i>worden</i> bij regionale samenwerking	52	De koppeling tussen ambities en bredewelvaartontwikkeling	68	Aanknopingspunten voor het ministerie van BZK	91
5.4		6.4		8.4	
Hoe volksvertegenwoordigers zich betrokken <i>voelen</i> bij regionale samenwerking	56	Welke resultaten levert dit op?	70	Reflectie van de onderzoekers	98
5.5		6.5			
Conclusie: beantwoording onderzoeksvraag 1	59	Conclusie: beantwoording onderzoeksvraag 2	71		

HOOFDSTUK 1

# Inleiding



5

5

6

6

7

7

## 1.1 Aanleiding

Wetenschappers, beleidsmakers en uitvoerders in het openbaar bestuur constateren het laatste decennium dat 'de regio' dé plek is waar maatschappelijke opgaven het beste te realiseren zijn.<sup>1</sup> In de regio interacteert de inwoner met de leefomgeving. Dagelijkse activiteiten als wonen, werken, leren, het verkrijgen van zorg, recreëren en het onderhouden van sociale contacten vinden primair op dit schaalniveau plaats. Dit is dus ook de plek waar welzijn en welvaart voor mensen tot stand komen.

De regio is geen onderdeel van het Huis van Thorbecke. Toch werken op dit schaalniveau gemeenten, provincies en waterschappen, en soms ook het Rijk, in allerlei samenstellingen en verbanden samen om publieke taken uit te voeren en strategische vraagstukken het hoofd te bieden. Om dat laatste te kunnen bewerkstelligen, bepleitte de Studiegroep Openbaar Bestuur in het rapport *Maak Verschil* al in 2016 dat de overheid 'horizontale partnerschappen' met andere betrokken partijen moet creëren.

Dit onderzoek bouwt voort op deze stelling. We onderzochten de regio vanuit het perspectief van ecosystemen: de interactie tussen de kenmerken van een geografisch gebied en de in *Maak Verschil* bepleite partnerschappen tussen de bestuurlijke, economische en maatschappelijke 'levensgemeenschappen' daarbinnen. We waren benieuwd hoe deze regionale

ecosystemen eruitzien en functioneren, in hoeverre we verschillen aantreffen in de democratische legitimiteit en effectiviteit ervan en hoe we eventuele verschillen kunnen verklaren.

Om dit te kunnen doen, was de eerste stap het afbakenen van de regio. Onze eenheid van analyse is het Bestuurlijk Regionale Ecosysteem (BRE), oftewel de geografische regio die naar voren komt wanneer we alle bestaande regionale samenwerkingsverbanden plotten op de landkaart. De BRE-kaart vormt zo de informele bestuurlijke kaart van Nederland.

## 1.2 Hoofdvragen

De twee hoofdvragen van dit onderzoek luiden:

1. Is er variatie in de democratische legitimiteit van samenwerking in BRE's, en zo ja, in welke mate en hoe is die te verklaren?
2. Is er variatie in de effectiviteit van samenwerking in BRE's, en zo ja, in welke mate en hoe is die te verklaren?

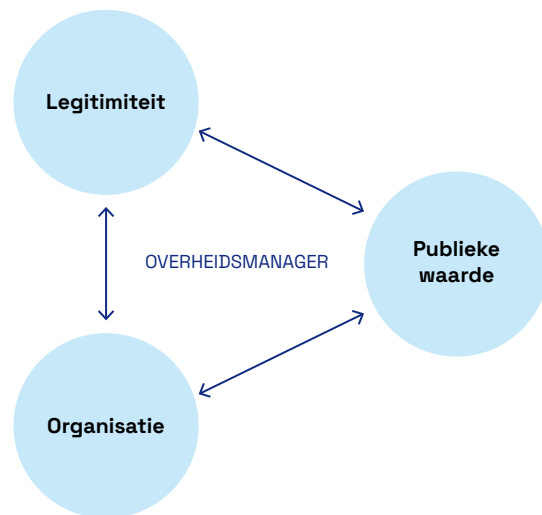
<sup>1</sup> Publicaties met een pleidooi voor regionalisering om publieke waarde te realiseren, zijn bijvoorbeeld: Studiegroep Openbaar Bestuur (2016) *Maak Verschil – Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*; Groenleer & Verheul (2017) *Regiovorming: tussen inhoud en institutionalisering*; Van den Dool, L., Hendriks, F., Gianoli, A., & Schaap, L. (2015). *The quest for good urban governance: Theoretical reflections and international practices*; Springer; Klok, Denters & Boogers (2018) *Intermunicipal Cooperation in the Netherlands: The Costs and the Effectiveness of Polycentric Regional Governance*. Daarnaast zien we de aandacht van het Rijk voor regio's terug in de coalitieakkoorden van Rutte III (waarin het woord regio(o)nal(e) 79 keer werd genoemd, en ook nieuwe jeugdregio's werden geformeerd) en Rutte IV (waarin regionale afspraken werden beoogd op het gebied van (tijdelijke) woningbouw, mobiliteit, sterker beroepsopleiding en economie), maar ook in beleids- en financieringsinstrumenten als de Regio Deals (waarvoor momenteel aanvragen voor een vijfde tranche worden verwelkomd), de vormgeving van de energietransitie in Regionale Energie Strategieën (RES), de uitwerking van de Nationale Omgevingsvisie in programma NOVEX, het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid en het Nationaal Programma Landelijk Gebied.

## 1.3 Analyse kader

Het publiekewaardemodel van Mark Moore (1995)

**Figuur 1** vormt het analysekader van dit onderzoek. Oorspronkelijk is dit model bedoeld om te verklaren wanneer overheidsmanagers (of degenen die handelen namens de overheid) kunnen sturen op het realiseren van maatschappelijke meerwaarde. Omdat de benadering in Nederland weerklank heeft gevonden, ligt het voor de hand om ook door deze bril te kijken naar de praktijk van interbestuurlijke samenwerking die Nederland kenmerkt.

**Figuur 1.** Publiekewaardemodel van Mark Moore



We beschouwen publieke waarde ('public value') als maatschappelijke meerwaarde, om het concept duidelijk te onderscheiden van publieke waarde(n) in de betekenis van 'beginselen van goed bestuur'. Voorbeelden van te creëren maatschappelijke meerwaarde zijn volksgezondheid, bereikbaarheid of een aantrekkelijk

landschap. Die zijn van een andere orde dan beginselen als rechtmatigheid, rechtszekerheid, integriteit en responsiviteit. Maatschappelijke meerwaarde in het model van Moore gaat over maatschappelijke opgaven. In zijn model hangt de mate van succesvol overheids-handelen af van het samenspel van drie elementen:

- De **(gewenste) publieke waarde** of maatschappelijke meerwaarde die een overheidsorganisatie wil realiseren. In regionale samenwerkingsverbanden betreft dit bijvoorbeeld duurzame energievoorziening (RES), brede welvaart (Regio Deals) en bereikbaarheid (MIRT), maar ook ruimtelijke kwaliteit, veiligheid, kansengelijkheid of sociale zekerheid. Het moet helder zijn welke maatschappelijke meerwaarde gecreëerd dient te worden; deze vormt het bestaansrecht van de organisatie of – in ons geval – de samenwerking.
- De **legitimiteit** of steun die de samenwerking van haar stakeholders krijgt. Is er een 'license to operate' om de gewenste publieke waarde te realiseren? In dit onderzoek richten we ons in het bijzonder op de democratische legitimiteit door volksvertegenwoordigers, die per definitie op enige afstand staan van samenwerking in de regio.
- De **organisatie-** of operationele capaciteit. Daarbij gaat het om de mensen, middelen, processen en structuren die nodig zijn om de beoogde maatschappelijke meerwaarde te realiseren.

In dit onderzoek beoordelen we de effectiviteit van de samenwerking in BRE's als de mate waarin een BRE in staat is om de gewenste publieke waarde te realiseren. Volgens het model van Mark Moore moet een BRE daarvoor eenduidig definiëren welke maatschappelijke meerwaarde zij wil verwezenlijken, hier

voldoende (democratische) legitimiteit voor vinden én dient de samenwerking in een BRE over de benodigde capaciteit te beschikken om te kunnen waarmaken wat ze wil bereiken. Wanneer een BRE aan alle drie deze voorwaarden voldoet, kan de samenwerking duurzame maatschappelijke meerwaarde realiseren. Dat uit zich in ons onderzoeksperspectief in uitkomsten van regionale samenwerking die zich aftekenen in de ontwikkeling van brede welvaart.

In de ideale situatie is volgens Mark Moore sprake van voortdurende aandacht voor elk van de drie elementen uit de driehoek, en neemt de kracht van de samenwerking steeds toe doordat verbeteringen van één element de weg vrijmaken voor verdere verbeteringen in de andere elementen: een opwaartse spiraal. Zo kunnen organisaties niet alleen op een effectieve, gelegitimeerde en efficiënte wijze zorgen voor maatschappelijke meerwaarde, maar stellen zij ook het eigen overleven in een turbulente politieke en maatschappelijke context veilig.

## 1.4 Onderzoeksaanpak

De eerste stap in dit onderzoek was om in beeld te brengen óf er sprake is van zogenaamde BRE's, en zo ja, hoe deze zijn samengesteld.

Vervolgens hebben wij tien BRE's weten te enthousiasmeren om deel te nemen aan het onderzoek. In alle tien BRE's is hetzelfde onderzoek uitgevoerd. Allereerst zijn op basis van een uitgebreide data- en documentanalyse een aantal feitelijkheden op een rij gezet: de gebiedskenmerken, randvoorwaarden en systeemkenmerken van het economisch ecosysteem voor ondernemerschap, de spelers in en verbindingen met de maatschappelijke en economische levensgemeen-

schappen, de regionale brede welvaartontwikkeling en de regionale ambities. Deze bevindingen zijn geland in een ‘foto’ van het BRE. Vervolgens is een groot aantal gesprekken gevoerd met spelers uit de bestuurlijke, economische en maatschappelijke levensgemeenschappen en enkele thematische focusgroepen georganiseerd. Parallel hieraan zijn vragenlijsten uitgezet onder inwonerpanels<sup>2</sup> en volksvertegenwoordigers. Elke regio heeft een individueel onderzoeksrapport ontvangen dat inzicht geeft in het functioneren van het ecosysteem en aanbevelingen doet voor het versterken van de samenwerking.

Voor deze vergelijkende analyse hebben we de bevindingen uit de casusregio’s naast elkaar gezet. Steeds zijn we teruggegaan naar de onderliggende data. Onze tussentijdse analyses hebben we enkele keren gedeeld met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK, zie hieronder) en met de onderzoekers die bij de casusonderzoeken betrokken waren. Tijdens een leerbijeenkomst in februari 2022 zijn we met betrokken bestuurders en strategen en met onze wetenschappelijke Board in gesprek gegaan over de bevindingen uit de eerste vijf casusregio’s. Daarnaast was ons onderzoeksteam te gast in enkele andere leerbijeenkomsten binnen het ministerie van BZK en voor provincies. In oktober 2023 hebben we een bijeenkomst georganiseerd voor de ambtelijke begeleidingsgroepen van alle casus-BRE’s, om onze eerste bevindingen uit de totaalanalyse verder aan te scherpen. We hebben onze tussentijdse bevindingen met hen gedeeld en zijn met hen in gesprek gegaan over het levenscyclusmodel van een BRE.

## 1.5 Een woord van dank

We hadden dit onderzoek niet kunnen uitvoeren zonder het ministerie van BZK. In het bijzonder dank aan de begeleidingscommissie bestaande uit Hella van der Velde, Han Peter Voerman, Sanne Riezebos, Nikki Slokkers en Wilma Veldman (tot haar overstap naar het ministerie van OCW).

Veel dank ook aan de deelnemende casusregio’s: Drenthe, Flevoland, Fryslân, Groningen, Midden-Holland, Noord-Holland Noord, Noordoost-Brabant, Rijk van Nijmegen, Zuid-Holland Zuid en Zuid-Limburg. In al deze regio’s hebben wij enorm veel gehad aan de feedback van de begeleidingscommissies en stuurgroepen.

We hadden de luxe om een aantal hoogleraren te mogen raadplegen over onze onderzoeksopzet en concepten van dit eindrapport. Prof. dr. Geerten Boogaard (Universiteit Leiden), prof. dr. Martijn Groenleer (Universiteit Tilburg), prof. dr. Gert-Jan Hospers (Radboud Universiteit), prof. dr. Klaartje Peters (Universiteit Maastricht), dr. Otto Raspe en prof. dr. Kees Terlouw (Universiteit Utrecht): bedankt voor jullie scherpe blik en kritische reflecties.

Daarnaast zijn we buitengewoon geholpen door Planbureau Fryslân en CMO-Stamm Groningen bij het uitzetten van representatieve inwonersenquêtes in deze twee provincieregio’s. Dank daarvoor!

Tot slot was het vergelijkend onderzoek niet van de grond gekomen zonder de inzet van een groot aantal collega’s. Pepijn van der Beek, Lars van Bladel, Else de Boer, Sylke Clemens, Hugo Geurts, Anne van Heerwaar-

den, Sam Huberts, Mirthe de Kok, Judith van Niekerk, Peter Teunisse, Eleonore Stockmann, Hanneke Sturm, Laurens Vellekoop, Philip van Veller en Corwin de Wolff – onze dank is groot!

## 1.6 Leeswijzer

In **hoofdstuk 2** lichten we ons onderzoeksperspectief verder toe: we werken uit hoe we door de lens van interactie tussen verschillende ecosystemen naar regionale samenwerking hebben gekeken. Ons vertrekpunt is het regionaal bestuurlijke ecosysteem.

In hoofdstuk 3 tot en met 6 geven we de bevindingen weer uit onze vergelijking van de tien BRE-casusregio’s. In **hoofdstuk 3** gaan we eerst in op de verschillende biotopen of de geografische gebieden waarin de interactie tussen de ecosystemen tot stand komt. We geven weer welke variëteit we aantreffen in de gebiedskenmerken en economische kenmerken in de tien casusregio’s, en in het perspectief van inwoners op de regio. Met het inwonersperspectief doelen we op de verplaatsingspatronen van inwoners in een regio, en de regionale identiteit in een gebied.

In **hoofdstuk 4** lichten we toe welke verschillen we vonden in de manieren waarop de bestuurlijk regionale ecosystemen zich organiseren. Het gaat dan om verschillen in netwerkstructuren, organisatiegraad, samenwerkingscultuur en het vermogen van een BRE om zich met de economische en maatschappelijke levensgemeenschap te verbinden. In **hoofdstuk 5** werken we uit hoe het gesteld is met de democratische legitimiteit in de onderzochte BRE’s. **Hoofdstuk 6** staat in het teken van de uitkomsten van de samenwerking

<sup>2</sup> Met uitzondering van Drenthe.

in een BRE. We beantwoorden de vraag in hoeverre bestuurlijk regionale ecosystemen in staat zijn om effectief te werken aan het realiseren van publieke waarde.

In **hoofdstuk 7** beantwoorden we de hoofdvragen van ons onderzoek, en reflecteren we op de meerwaarde van het benaderen van regionale samenwerking vanuit een ecosysteemperspectief. In **hoofdstuk 8** werken we uit waartoe onze benadering leidt, en doen we aanbevelingen aan regio's en Rijk om vanuit het ecosysteemperspectief verder te bouwen aan legitieme en effectieve samenwerking.



HOOFDSTUK 2

# Het ecosysteem- perspectief



## 2.1 Een nieuwe kijk op ons openbaar bestuur

Nederland kent verschillende geografische regio's die elk met eigen opgaven te maken hebben. Regio's in het noorden van ons land worden bijvoorbeeld gekenmerkt door een relatief toegankelijke woningmarkt en een gezonde leefomgeving. Deze regio's hebben echter ook te maken met relatief lage inkomens en een verwachte bevolkingskrimp. In regio's waar de bevolking hard groeit, zoals de Randstad en delen van Noord-Brabant, is de werkgelegenheid weliswaar gunstiger, maar woningen duurder en de luchtkwaliteit slechter.

Regionale verschillen leiden dus tot andere opgaven waar overheden zich tot moeten verhouden. De landelijke of provinciale schaal is vaak te groot om de opgaven scherp te definiëren; het gemeentelijke schaalniveau vaak te klein om deze opgaven op een effectieve en efficiënte manier aan te pakken. Gemeenten werken daarom samen in de regio aan gedeelde opgaven. Soms is deze samenwerking wettelijk opgelegd (zoals bij de veiligheidsregio of de Regionale Energiestrategie), maar veelal zijn deze samenwerkingen van onderop tot stand gekomen.

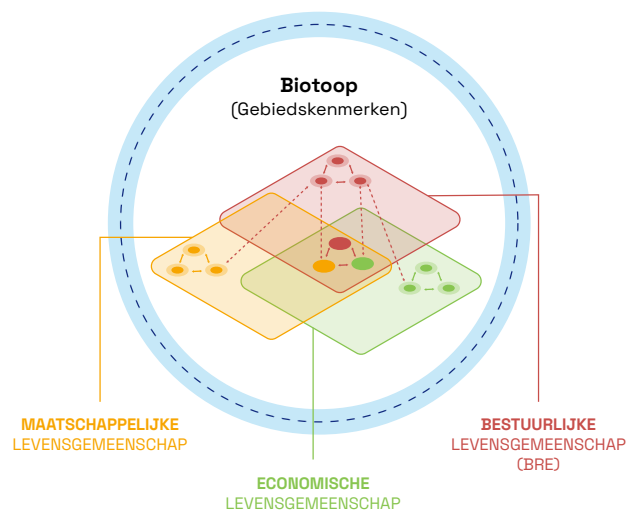
Regionale samenwerking in Nederland is vaak onderzocht door te kijken naar individuele samenwerkingsverbanden en het presteren daarvan. Wij zien bij deze aanpak twee beperkingen:

- **Dé regio bestaat niet.<sup>3</sup> In de praktijk zien we regionale netwerken van bestuurlijke samenwerkingsverbanden, die er in elke regio net anders uitzien.** De Nederlandse staatsinrichting lijkt op het eerste gezicht overzichtelijk: Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. Duidelijk afgebakende entiteiten met eigen taken en bevoegdheden. De praktijk is echter veel complexer. Naast deze vier formele bestuursvormen wordt er veelvuldig samengewerkt in de regio: het schaalniveau boven de gemeente en onder de provincie. In die bestuurlijke realiteit trekken Nederlandse gemeenten samen op in een veelvoud van regionale samenwerkingsverbanden, met wisselende partners en voor verschillende opgaven.
- **De regio is niet alleen een bestuurlijke realiteit.** Botanisten gebruiken de term 'ecosysteem' om de wisselwerking tussen organismen (de levensgemeenschap: dieren en planten) en een afgebakende fysieke omgeving (de biotoop: lucht, water en bodem) te bestuderen. Een ecosysteem omvat alles wat bijdraagt aan de instandhouding van het leven erbinnen. De bestuurskundige die alle vormen van regionale samenwerking op maatschappelijke opgaven ('leven') in kaart brengt, ziet ook enigszins afgebakende geografische gebieden ontstaan. Zo bezien is de regio een (fysiek-ruimtelijke) biotoop waarbinnen verschillende levensgemeenschappen actief zijn. Vanuit dit perspectief kan de bestuurskundige onderzoeken wat de kenmerken van de

<sup>3</sup> In de literatuur over regionale governance vinden we veelal een 'zoektocht' naar het juiste schaalniveau waarop hedendaagse opgaven kunnen worden aangepakt. Zie bijvoorbeeld: Groenleer & Verheul (2017) *Regiovorming: tussen inhoud en institutionalisering*; Boogers, Klok, Denters, Sanders (2016) *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten*; Klok, Denters & Boogers (2018) *Intermunicipal Cooperation in the Netherlands: The Costs and the Effectiveness of Polycentric Regional Governance*.

biotoop zijn, hoe die levensgemeenschappen zijn opgebouwd, hoe ze interacteren en welke rol de publieke levensgemeenschap (gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk) heeft om het leven in de biotoop in stand te houden. Overheden zijn in dit perspectief dus slechts één van die levensgemeenschappen binnen de regionale biotoop; ook ondernemers en maatschappelijke organisaties leveren hun bijdrage aan de instandhouding van het leven. Soms in samenwerking met overheden, en soms los daarvan.

**Figuur 2.** Visualisatie regionale ecosystemen: samenhang tussen biotoop en levensgemeenschappen



Met onze benadering van de regio als biotoop waarin verschillende levensgemeenschappen bijdragen aan maatschappelijke opgaven, ondervangen we deze twee beperkingen. Dat biedt een fris perspectief op de 'overlappendeken' van regio's waar de bestuurlijke kaart van Nederland anno 2023 uit bestaat<sup>4</sup> en waarin een aantal van onze meest urgente maatschappelijke opgaven (moeten) worden opgepakt.

**Ons pleidooi:** Beschouw de regio niet vanuit structuren, maar zie deze als een ecosysteem waarin overheden, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en inwoners met elkaar en met de karakteristieke kenmerken van het gebied interacteren. Denken vanuit regionale ecosystemen biedt een holistisch perspectief van waaruit kan worden gewerkt aan oplossingen voor regionale opgaven.

## 2.2 De bestuurlijke levensgemeenschap (het BRE) als vertrekpunt

We constateren dat er in het publieke debat wordt gesproken over de regio als ware het een vaststaande entiteit. Europa, Rijk en provincies noemen de regio steevast als de meest passende schaal om maatschap-

pelijke opgaven aan te gaan, zonder te concretiseren wie of wat de regio is. Er wordt zo voorbijgegaan aan de vormende krachten die ten grondslag liggen aan de samenwerking *binnen* de regio, die zeer veranderlijk van aard zijn.<sup>5</sup> Regionale samenwerking kent een (politieke) historie, is gebouwd op bestuurlijke relaties en is dankzij die relationele aard ook verre van statisch. Deze fluïde, relationele aard van regionale samenwerking vinden we terug in het ecosysteemperspectief, dat de interactie binnen de bestuurlijke levensgemeenschap én met andere levensgemeenschappen, plus de invloed van de kenmerken van het gebied waarin wordt samengewerkt (de biotoop), in zich verenigt.

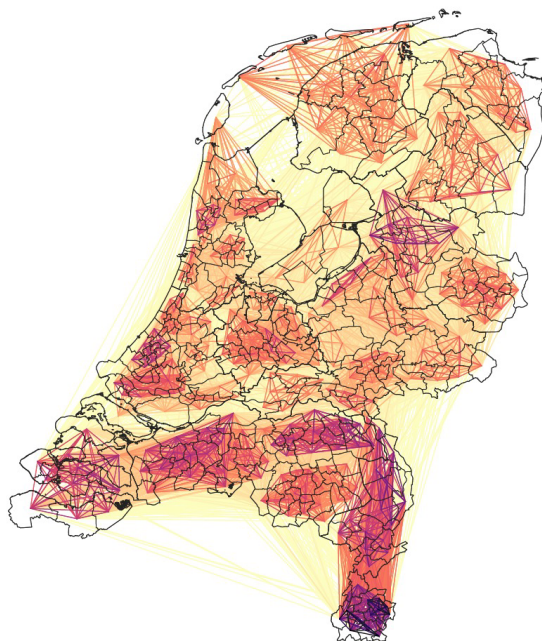
De regionale bestuurlijke levensgemeenschap (het BRE) is het uitgangspunt van onze analyse, en niet de andere levensgemeenschappen. Vanuit ons bestuurskundige perspectief is het de primaire doelstelling van de overheid om publieke waarde te realiseren. Het oplossen van maatschappelijke opgaven ligt op het bord van de overheid en moet als gezegd op het regionale schaalniveau handen en voeten krijgen.

De eerste stap in het onderzoek was dan ook om de regio te duiden vanuit het perspectief van de regionale overheid, dat bestaat uit een veelvoud van samenwerkingsverbanden waarbinnen gemeenten, provincies en waterschappen in verschillende samenstellingen en vormen aan die opgaven werken. Wanneer we alle samenwerkingsverbanden waaraan ten minste twee gemeenten deelnemen, plotten op de kaart van Nederland, ontstaat het volgende beeld **Figuur 3**:

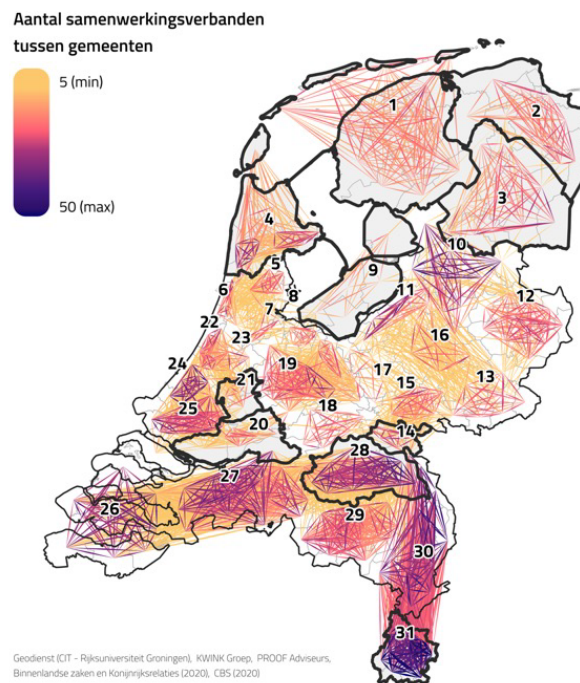
4 Er wordt vaak gerefereerd aan de 'lappendeken' van regionale samenwerking die in Nederland is ontstaan, bijvoorbeeld in het rapport *Droomland of Niemandsland?* van de Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). Een lappendeken suggereert weliswaar een veelheid aan prints en motieven, maar ook dat deze netjes tegen elkaar aan 'gestikt' zijn. Onze BRE-kaart laat zien dat dit niet overal het geval is: zeker in gebieden in Zuid-Holland en Gelderland zien we een patroon van regio's die elkaar half overlappen en waarvan de grenzen dus moeilijk te bepalen zijn. 'Overlappendeken' vinden wij daarom een treffender omschrijving van de ontstane praktijk.

5 Een strategisch-relatieve benadering van regionale samenwerking voorstaat het samenbrengen van 'zachte', discursieve, historische aspecten die bijdragen aan de samenwerking met de 'hard', structurele benadering (de regio als georganiseerde entiteit) van die samenwerking. Zie voor een toepassing op de Nederlandse context bijvoorbeeld Lagendijk, A. (2009) *The Accident of the Region: A Strategic Relational Perspective on the Construction of the Region's Significance*.

**Figuur 3.** Kaart van alle samenwerkingsverbanden tussen gemeenten in Nederland



**Figuur 3a.** Kaart van regionale bestuurlijke levensgemeenschappen (BRE's). BRE-casusregio's zijn omlijnd.



Telkens wanneer twee gemeenten met elkaar samenwerken, wordt er tussen beide een lijntje getrokken. Hoe donkerder de lijn, hoe meer samenwerkingsrelaties er zijn. We benadrukken dat de kleur alleen iets zegt over het aantal samenwerkingsverbanden. Het kan best zijn dat er in Zuid-Limburg en de Achterhoek op evenveel thema's en taken wordt samengewerkt, maar dat dit in Zuid-Limburg in een veelvoud aan verbanden is georganiseerd, en in de Achterhoek juist is gebundeld. De kleur van de lijn zegt daarmee ook niets over de kwaliteit van de samenwerking.

Deze methode helpt wel om geografische clusters te ontwaren waarbinnen gemeenten vooral met elkaar samenwerken. Dit zijn de regionale bestuurlijke levensgemeenschappen; in dit onderzoek aangeduid met de term BRE (bestuurlijk regionaal ecosysteem).

#### Definitie BRE

Het BRE is de regionale bestuurlijke levensgemeenschap, oftewel het schaalniveau waarop en waarbinnen gemeenten, waterschappen en provincies vooral met elkaar samenwerken aan regionale opgaven.

In **Figuur 3a** onderscheiden we deze clusters met een cijfer. We tellen in totaal 31 BRE's, die qua omvang verschillen: het aantal gemeenten, de oppervlakte van de regio en het aantal inwoners lopen sterk uiteen. De volgende tabel maakt dit duidelijk:

**Tabel 1.** Geografische analyse van de kaart van regionale bestuurlijke levensgemeenschappen (figuur 3a)

Rood = MRA-gemeenten, vormen geen gezamenlijk cluster

Groen = regio Zwolle, vormen geen gezamenlijk cluster, circa acht overloopgemeenten

Paars = geografisch beperkt congruent

Oranje = Regio FoodValley; Gelderse deel vormt een cluster, Utrechtse deel niet

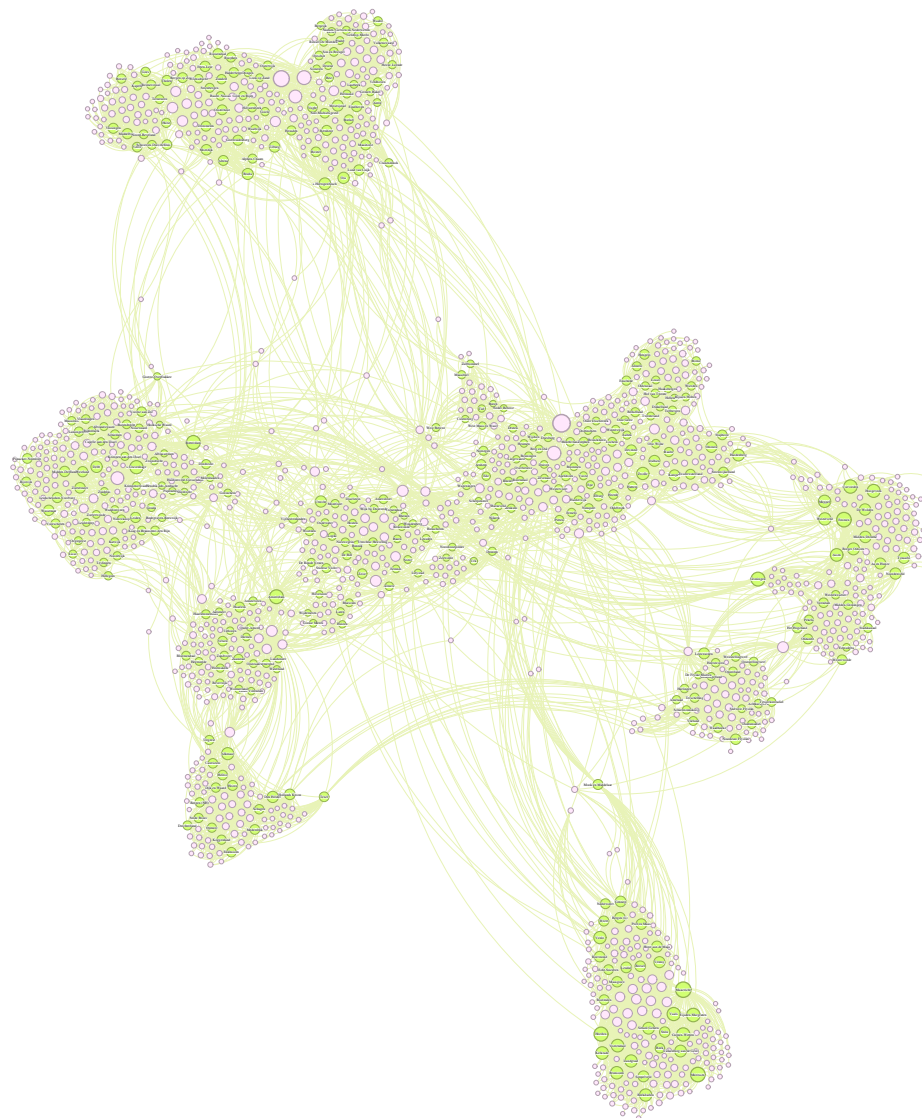
Lichtblauw = Utrecht, U10 én U16

#	BRE	# Gemeenten	Oppervlakte (land) in km <sup>2</sup>	# Inwoners
1	Friesland	18	5.748	659.000
2	Groningen	10	2.324	596.000
3	Drenthe	12	2.632	502.000
4	Noord-Holland Noord <sup>6</sup>	17 (18 ten tijde van het casusonderzoek)	2.526	679.500
5	Zaanstreek-Waterland	7	379	339.182
6	IJmond & Zuid-Kennemerland	7 of 8	1.950	375.000
7	Amsterdam-Amstelland	6 of 7	355	922.679
8	Gooi- en Vechtstreek	6	2.734	244.000
9	Flevoland	6	1.411	445.000
10	Regio Zwolle	11 of 12 <sup>7</sup>	1.900	538.000
11	Noord-Veluwe	8	605	189.000
12	Twente	14	1.504	629.284
13	Achterhoek <sup>8</sup>	7 of 8	1.476	400.685
14	Regio Nijmegen	7	267	326.000
15	Regio Arnhem	10	527	432.000
16	Stedendriehoek <sup>9</sup>	5-7	1.183	447.000
17	FoodValley <sup>10</sup>	4 of 5	611	350.000
18	Rivierenland	8	ca. 3.000	250.000
19	Utrecht <sup>11</sup>	26	ca. 2.100	1.380.000
20	Zuid-Holland Zuid	10	720	463.000
21	Midden-Holland	5	361	244.000
22	Leidse regio & Duin- en Bollenstreek <sup>12</sup>	10-11	412	406.600
23	Rijnstreek <sup>13</sup>	2-3	267	170.000
24	Haagse regio	9	405	1.000.000
25	Rotterdam-Rijnmond <sup>14</sup>	13-14	865	1.750.000
26	Zeeland	13	2.934	383.000
27	Midden- en West-Brabant <sup>15</sup>	8 – 9 + 16	2.123	1.140.000
28	Noordoost-Brabant <sup>16</sup>	11 (16 ten tijde van het casusonderzoek)	1.356	660.000
29	Metropoolregio Eindhoven	21	1.458	775.000
30	Midden- en Noord-Limburg	15	1.485	572.067
31	Zuid-Limburg	16	660	600.000

- 6 Binnen het BRE zijn drie duidelijke subregio's te onderscheiden: Alkmaar en omgeving, West-Friesland en de Kop van Noord-Holland.
- 7 Deventer is geen partner in de samenwerkingsovereenkomst van de Regio Zwolle, maar Hoogeveen, Meppel, De Wolden, Westerwold, Noordoostpolder, Urk, Dronten, Heerde, Nunspeet, Elburg en Oldebroek wél. Dat brengt het aantal bestuurlijke samenwerkingspartners in dat specifieke samenwerkingsverband op 22.
- 8 Montferland is geen partner in de Regio Achterhoek en heeft veel verbindingen met de regio's Arnhem en Nijmegen, maar de gemeente ligt wel binnen het geografische cluster.
- 9 Lochem, Voorst en Zutphen hebben ook veel verbindingen met de Regio Achterhoek.
- 10 Scherpenzeel is in sommige samenwerkingsverbanden (nog) wel partner van de FoodValley. Het Gelderse deel van de FoodValley vormt een cluster, het Utrechtse deel (nog) niet.
- 11 Binnen het BRE zijn heel licht drie clusters te ontwaren:
- Amersfoort, Baarn, Bunschoten, Eemnes, Leusden, Soest, Woudenberg.
  - Bunnik, De Bilt, Utrechtse Heuvelrug, Wijk bij Duurstede, Zeist.
  - De Ronde Venen, Houten, IJsselstein, Lopik, Montfoort, Nieuwegein, Oudewater, Stichtse Vecht, Utrecht, Vijfheerenlanden, Woerden.
- Tot slot zijn de verbindingen met Rheden, Renswoude, Veenendaal onderdeel van het cluster.
- 12 Kaag en Braassem is geografisch het minst duidelijk zichtbaar als onderdeel van het BRE.
- 13 Idem
- 14 Goeree-Overflakkee is geografisch het minst duidelijk zichtbaar als onderdeel van het BRE.
- 15 Twee lichte clusters zijn te ontwaren binnen het BRE. Heusden is soms onderdeel van de Regio Midden-Brabant.
- 16 Heusden is soms onderdeel van de Regio Noordoost-Brabant.

De 31 geografische clusters die we ontwaren, zien we bevestigd in andere geografische weergaven van samenwerkingsverbanden tussen Nederlandse gemeenten. De intergemeentelijke relatiestructuur die hieronder is weergegeven (Boogers, Klok, Denters en Sanders, 2016) zet gemeenten (groene cirkels) centraal. Hun samenwerkingsverbanden zijn zichtbaar als roze cirkels. Hoe dichter de groene cirkels bij elkaar staan, hoe vaker gemeenten met elkaar samenwerken. Enkele clusters van groene cirkels bekijken we in dit onderzoek ook als regionale bestuurlijke levensgemeenschap: de Groningse, Friese en Zuid-Limburgse gemeenten zijn hier het meest herkenbaar als BRE, en daarnaast zijn op deze kaart ook de BRE's van Noordoost-Brabant, Noord-Holland Noord en Zuid-Holland Zuid zichtbaar.

**Figuur 4.** Intergemeentelijke relatiestructuur, uit Boogers et al. 2016. (bewerkt door Geodienst Rijksuniversiteit Groningen m.b.v. dataset regionale samenwerkingsverbanden Ministerie van BZK/Proof/Kwink/Berenschot, 2024.) *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten.* Onderzoek in opdracht van ministerie BZK.



HOOFDSTUK 3

# Variëteit in de 'biotoop'



16

17

21

### 3.1 Inleiding

Met de biotoop bedoelen we het gebied waarbinnen het BRE, in verbinding met de maatschappelijke en economische levensgemeenschappen, werkt aan het oplossen van maatschappelijke opgaven. Dat gebied heeft bepaalde kenmerken als het gaat om geografie, demografie, wonen en sociaal kapitaal, die lastig veranderbaar én van invloed zijn op het type maatschappelijke opgaven én mogelijke oplossingsrichtingen. Hetzelfde geldt voor de economische structuurkenmerken van een gebied.

De kenmerken van de biotoop kunnen zowel een kans als een bedreiging vormen voor het realiseren van publieke waarde. Zo blijken regio's die economisch floreren bijvoorbeeld vaak een gezonde beroepsbevolking en aantrekkelijke woonomgevingen hebben (Raspe c.s., 2017).<sup>17</sup> Ook in het verleden gemaakte keuzes (in de literatuur aangeduid als historische pad-afhankelijkheid) bepalen mede hoeveel publieke waarde er gerealiseerd wordt: zo doen regio's met een mainport (bijvoorbeeld

Schiphol of de haven van Rotterdam) het economisch vaak goed. Maar maatschappelijke publieke waarde is niet enkel economisch uit te drukken. Andere gebiedskenmerken hebben een positieve invloed op andere vormen van publieke waarde. Zo zijn inwoners van Drenthe dankzij de rust en ruimte de gelukkigste van Nederland (Atlas voor gemeenten, 2017). Afhankelijk van de gebiedskenmerken kunnen sterktes en zwaktes in termen van het creëren van publieke waarde dus steeds in dezelfde regio's neerslaan (Raspe en Stam, 2019). Onder de biotoop scharen we ook het inwonersperspectief. In hoeverre valt de bestuurlijke regio samen met de maatschappelijke regio, oftewel het *daily urban system* waarbinnen inwoners zich verplaatsen om te wonen, te werken en te recreëren? En in hoeverre identificeren inwoners zich met deze regio?

In dit hoofdstuk gaan we nader in op deze onderwerpen. We sluiten af met een tussenconclusie.

<sup>17</sup> Op welzijn en geluksbeleving scoort Drenthe hoog in de CBS Regionale Monitor Brede Welvaart, maar we zien wel een daling op de welzijnsindicatoren in de afgelopen jaren. Bovendien is de geluksbeleving niet gelijk in de gehele provincie Drenthe: de veengebieden rondom Emmen kennen van oudsher zwakke plekken.



## 3.2 Kenmerken van de biotoop

### 3.2.1 Geografie, demografie, wonen en sociaal kapitaal

In de literatuur vinden we verschillende, soms tegen-gestelde hypothesen over het effect van bepaalde gebiedskenmerken op (bestuurlijke) samenwerking en de te realiseren publieke waarde:

- **Geografische structuurkenmerken.** Uit de regionale geografie weten we dat natuurlijke demarcaties in de ruimtelijke omgeving, zoals water (zeeën, meren en rivieren) en gebergten, het onderscheid tussen de ene en de andere bestuurlijke regio kunnen verscherpen (Terlouw, 2016). En hoewel landsgrenzen vaak niet fysiek waarneembaar zijn, vormen ook die een scherpe demarcatie van een gebied. Onze hypothese is dat een duidelijke demarcatie of afbakening van een BRE een betere uitgangspositie geeft om publieke waarde te creëren. De redenering daarachter is dat een scherpe grens zorgt voor meer samenhang en gemakkelijker afstemming binnen die ruimtelijke omgeving, omdat de begrensde regio zich duidelijker onderscheidt van andere regio's<sup>18</sup>. Naast (natuurlijke en lands)grenzen kijken we ook naar de mate van verstedelijking van regio's. Verstedelijkte regio's hebben een betere uitgangspositie voor publieke-waardecreeatie, zo luidt onze hypothese, omdat er sprake is van agglomeratievoordelen: voordelen die bedrijven en huishoudens hebben als ze in de buurt van andere bedrijven en huishoudens gevestigd zijn.

Voordelen voor bedrijven zijn onder meer een groter aanbod van werknemers, een groter en diverser aanbod van toeleveranciers en meer potentiële klanten. Inwoners profiteren van een ruimer aanbod aan banen, een ruimer en diverser aanbod van woonvoorzieningen. Overigens bestaan er ook agglomeratienadelen: in dezelfde regio's zijn huizen en bedrijfspanden duurder, staan mensen vaker in de file en kan de leefbaarheid onder druk komen te staan (Ponds en Raspe, 2015).

- **Demografische structuurkenmerken.** Bevolkingsdaling (krimp) zet de instandhouding van voorzieningen en sociale infrastructuur (supermarkten, detailhandel, bibliotheken, scholen) onder druk en remt regionale economische ontwikkeling, doordat er sprake is van een kleinere beroepsbevolking – zeker als daarnaast ook sprake is van vergrijzing. Dit kan leiden tot een 'verschraling' van de leefbaarheid in het gebied (Rutgers, 2022).
- **Wonen en de toegankelijkheid van voorzieningen.** Hoge huizenprijzen, maar ook een grotere afstand tot voorzieningen maken een regio minder aantrekkelijk voor mensen om zich te vestigen (Atlas voor gemeenten, 2017). Dit kan een negatief effect hebben op de economische prestaties in de regio.
- **Sociaal kapitaal.** Met het sociaal kapitaal van een regio bedoelen we de verbindingen in de gemeenschap en de binding van de gemeenschap met het gebied. Veel sociaal kapitaal betekent sterke gemeenschappen die zelf in staat zijn om in te

spelen op maatschappelijke ontwikkelingen in hun gebied (Rutgers, 2022). Dat maakt het aannemelijk dat er in een betrokken gemeenschap – waarin inwoners vrijwilligerswerk doen én stemmen in landelijke of lokale verkiezingen (Kok en Van den Berg, 2021) – meer kans bestaat op het realiseren van publieke waarde voor het gebied.

De volgende tabel bevat een overzicht van de casus-BRE's met de relatief meest (on)gunstige uitgangspositie voor het realiseren van publieke waarde, gegeven de kenmerken van de biotoop op de onderwerpen geografie, demografie, wonen en sociaal kapitaal.

<sup>18</sup> Paasi en Zimmerbauer (2015) geven aan welke redenering hieraan ten grondslag ligt: dankzij de invloed van onderlinge (netwerk)relaties in een gebied kunnen geografische regio-indelingen verder 'verharder'. In het proces van interactie tussen verschillende spelers in een gebied moeten die spelers onderling besluiten wie wel en geen onderdeel vormt van het ontstane netwerk. Als een gebied van nature al een harde grens heeft, is het logischer dat die grens verder verhardt naarmate de interactie tussen spelers verder toeneemt. Overigens stellen Paasi en Zimmerbauer dat het omgekeerde ook waar is: een hele harde natuurlijke grens kan verzachten als de samenwerking in een gebied versterkt wordt. Denk aan de regio Rivierenland: waar de verbondenheid tussen gemeenten werd belemmerd door water, draagt de langdurige samenwerking in dat gebied bij aan het 'verzachten' van de scheiding.

Tabel 2. Gunstige en ongunstige gebiedskenmerken

	BRE's met een gunstige(re) uitgangspositie voor publieke-waardecreatie	BRE's met een ongunstige(re) uitgangspositie voor publieke-waardecreatie
<b>Geografie</b>	<p><u>Barrières</u>: Zuid-Limburg wordt het scherpst begrensd door haar ligging aan de grens met Duitsland en België, gevolgd door Noord-Holland Noord en Flevoland en in mindere mate Drenthe, Groningen en Fryslân.</p> <p><u>Verstedelijking</u>: Midden-Holland en Zuid-Holland Zuid zijn de meest verstedelijkte BRE's.</p>	<p><u>Barrières</u>: Meren en rivieren werpen barrières op binnen de BRE's Fryslân en Zuid-Holland Zuid.</p> <p><u>Verstedelijking</u>: Drenthe, Flevoland, Fryslân en Noord-Holland Noord zijn het minst verstedelijkt.</p>
<b>Demografie</b>	<p>Flevoland: Bevolkingsgroei, minste grijze druk én hoogste groene druk.</p> <p>Fryslân: Bevolkingsgroei en gemiddelde grijze druk.</p> <p>Midden-Holland: Bevolkingsgroei én hoge groene druk.</p>	<p>Drenthe en Groningen: Bevolkingskrimp én grootste grijze druk.</p> <p>Zuid-Limburg: Bevolkingskrimp, grootste grijze druk én minste groene druk.</p>
<b>Wonen en voorzieningen</b>	Ambigu beeld: hoogste huizenprijzen in BRE's met relatief korte afstanden tot voorzieningen (Midden-Holland, Noordoost-Brabant, Noord-Holland Noord).	Ambigu beeld: laagste huizenprijzen in BRE's met relatief lange afstanden tot voorzieningen (Drenthe, Groningen, Zuid-Limburg).
<b>Sociaal kapitaal</b>	Fryslân: hoogste aandeel vrijwilligerswerk én hoogste opkomstpercentage Tweede Kamerverkiezingen.	Groningen en Zuid-Limburg: gemiddeld aandeel vrijwilligerswerk, laagste opkomstpercentage Tweede Kamerverkiezingen.

Uit deze vergelijking springt Fryslân er het vaakst uit als BRE met een gunstige uitgangspositie voor publieke-waardecreatie. Het omgekeerde geldt voor Drenthe, Groningen en Zuid-Limburg. Toch is het beeld vooral diffuus. In verstedelijkte BRE's die profiteren van agglomeratievoordelen is het duur wonen, maar ligt het voorzieningenniveau wél hoog, en vice versa. Met

andere woorden: bepaalde gebiedskenmerken leiden tot een bepaald type opgaven. Uit de data blijkt er veelal sprake te zijn van gespiegelde maatschappelijke opgaven. Verstedelijkte gebieden kennen vaak een bruisende economie én problemen ten aanzien van woningschaarste, luchtkwaliteit, lerarentekort en haperende sociale cohesie. Daarentegen is in gebieden

waar de economische ontwikkeling achterblijft juist sprake van een betaalbaar woningaanbod, schone lucht, voldoende leraren in relatie tot het aantal leerlingen en een sterkere sociale cohesie (Van den Berg, 2018).

Bovendien richten we ons in deze vergelijking op de verschillen tussen BRE's, terwijl we in de casusonderzoeken juist grote verschillen aantreffen binnen een gebied – of het nu ging om huizenprijzen, afstanden tot voorzieningen of bevolkingsprognoses. Het in kaart brengen van gebiedskenmerken van het gehele BRE middelt die verschillen uit – of ze nu de tegenstelling stad-omland betreffen of tegenstellingen tussen subregio's. In Groningen en het Rijk van Nijmegen constateerden we dat de gebiedskenmerken – en dus de maatschappelijke opgaven – voor stad en platteland het sterkst uiteenliepen: er is sprake van groei én krimp in het gebied en we vinden er zowel huizenprijzen die het landelijk gemiddelde ver overschrijden als die er ver onderliggen. Ook in Groningen, maar vooral in Drenthe, Noord-Holland Noord en Zuid-Holland Zuid zagen we die verschillen in gebiedskenmerken zich het stevigst manifesteren tussen subregio's. Zuidoost-Drenthe scoort bijvoorbeeld bijna het laagst van alle Nederlandse (COROP-)regio's op het aandeel van de bevolking dat vrijwilligerswerk doet, terwijl Zuidwest- en Noord-Drenthe in de top 10 staan. En ook de stijging in huizenprijzen tussen 2020 en 2021 bleef in Zuidoost-Drenthe onder het landelijk gemiddelde, terwijl de andere regio's een bovengemiddelde stijging kenden.

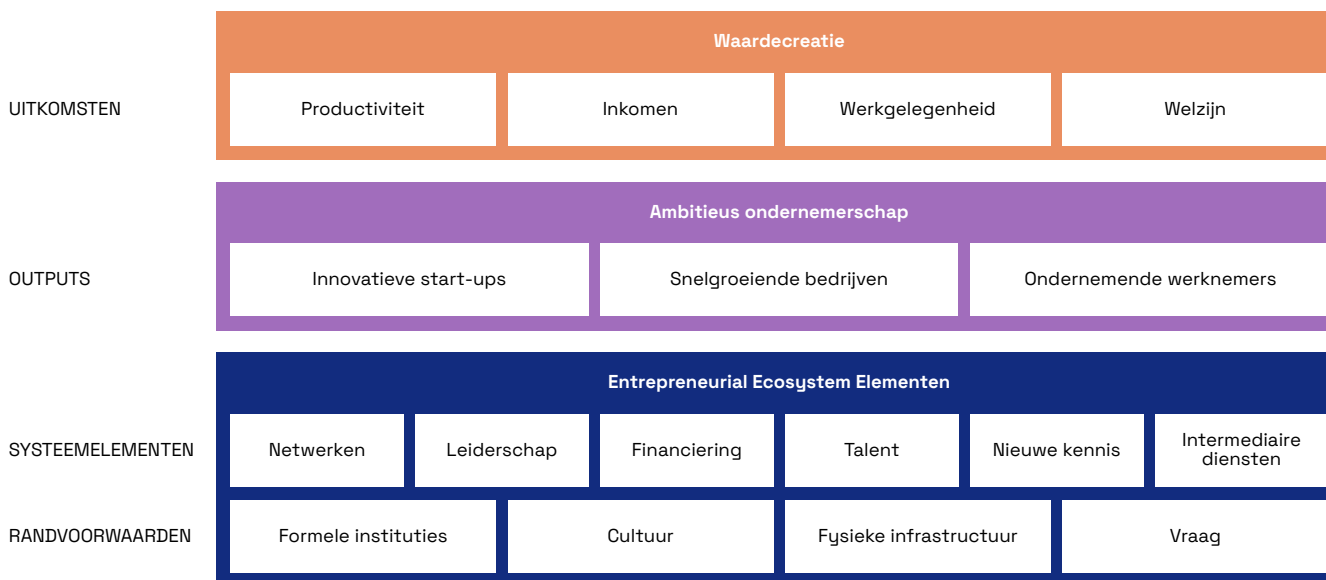
### 3.2.2 Elementen van het ecosysteem voor ondernemerschap

Binnen de biotoop werkt niet alleen de bestuurlijke levensgemeenschap aan de realisatie van publieke waarde. Ook de levensgemeenschap, die bestaat uit de belangrijkste economische actoren in een regio, levert daaraan een eigenstandige bijdrage. Ondernemers zijn de sleutelfiguren in het functioneren van het economisch ecosysteem, en hun onderlinge afhankelijkheid en dynamiek zijn bepalend voor de mate waarin hun ondernemerschap nieuwe waarde oplevert voor het gebied (Cloosterman, Stam en Van der Starre, 2018).

Voor elk van onze casusregio's hebben we de economische kenmerken van het gebied in kaart gebracht volgens de 'entrepreneurial ecosystems'-benadering van Erik Stam (2017). Stam stelt dat regio's voor hun economische ontwikkeling gebaat zijn bij productief ondernemerschap, in de vorm van nieuwe en groeiende ondernemingen en ondernemend gedrag in bestaande organisaties. Zulk productief ondernemerschap resulteert in publieke-waardecreatie die verder gaat dan de ontwikkeling van materiële welvaart in een gebied: Stam stelt dat werkgelegenheid en inkomen (sgelijkheid) zich ook vertalen in welzijnseffecten in een gebied. Om productief ondernemerschap te laten floreren, is een effectieve en krachtige economische levensgemeenschap nodig, waarin de onderdelen (actoren en factoren) samenwerken. De dynamiek tussen actoren en factoren in dat netwerk schept de condities of voorwaarden voor ondernemerschap. **Figuur 5** visualiseert hoe de verschillende elementen uit de entrepreneurial ecosystems-benadering met elkaar samenhangen.

De benadering maakt onderscheid tussen meer beïnvloedbare systeemkenmerken en minder beïnvloedbare randvoorwaarden. Deze systeemkenmerken en randvoorwaarden bepalen de economische uitgangspositie van het BRE. Voor dit onderzoek hebben we de verschillende elementen geoperationaliseerd in indicatoren. Waar mogelijk hebben we de indicatoren van Cloosterman en Stam (2020) gebruikt, maar er bleken niet in alle gevallen data beschikbaar op het schaalniveau van de BRE's. De systeemelementen netwerken, leiderschap, financiering en nieuwe kennis zijn daarom niet meegeenomen. Voor de randvoorwaarde 'formele instituties' hebben wij indicatoren gezocht die wél op BRE-schaalniveau beschikbaar zijn.

**Figuur 5.** Samenhang elementen uit de 'entrepreneurial ecosystems'-benadering



Tabel 3. Overzicht hoe onze casus-BRE's scoren op de verschillende indicatoren<sup>19</sup>

	Fryslân	Noordoost- Brabant	Groningen	Drenthe	Noord-Holland Noord	Zuid-Holland Zuid	Zuid-Limburg	Flevoland	Midden- Holland	Rijk van Nijmegen
<i>Systeemkenmerken</i>										
Talent: aandeel theoretisch opgeleiden	25,25%	29,88%	22,65%	29,75%	29,19%	25,75%	27,36%	34,5%	31%	33,3%
Intermediaire diensten: % bedrijfsvestigingen in zakelijke dienstverlening	15,1%	21,4%	9,7%	23%	23,3%	23,9%	26%	21,6%	25,7%	29%
<i>Randvoorwaarden</i>										
Formele instituties: aantal opgestapte wethou- ders tussen 2015 en 2020	24	9	25	14	47	17	41	21	19	7
Fysieke infrastructuur: gemiddelde afstanden tot hoofdverkeersweg en treinstation, gemiddelde woon-werkafstand	7-15 km 27 km	2-8 km 23 km	1-6 km 29 km	2-8 km 28 km	2-5 km 22 km	2-5 km 20 km	2,4-4 km 29 km	2-12 km 30 km	1-4 km 19 km	2-6 km 24 km
Ondernemerscultuur: aantal bedrijfsoprichtingen per 1.000 vestigingen	74	86	79	811	970	99	869	994	926	913
Vraag: ontwikkeling bruto regionaal product (2022)	+3,7%	+4,3%	+1,13%	+2,7%	+3,85%	+3,3%	+2,3%	+4,3%	+3,3%	+4,3%
<i>Landelijk: +4,3%</i>						(COROP ZO-Zuid-Hol- land)			(COROP Oost- Zuid-Holland)	(COROP Arnhem- Nijmegen)

<sup>19</sup> We hebben gebruik gemaakt van de volgende bronnen per indicator:

*Systeemkenmerken:*

- Talent: aandeel theoretisch opgeleiden in een regio, CBS Statline 2020-2021 (niveau COROP, provincie of gemeenten).
- Intermediaire diensten: % bedrijfsvestigingen in zakelijke dienstverlening: CBS Statline 2020-2021 (niveau COROP, provincie of gemeenten).

*Randvoorwaarden:*

- Formele instituties: aantal opgestapte wethouders tussen 2015-2020, eigen dataset Berenschot (niveau gemeenten).
- Fysieke infrastructuur: gemiddelde afstanden tot hoofdverkeersweg, treinstation en gemiddelde afstand woon-werkverkeer, CBS Statline 2020-2021 (niveau COROP, provincie of gemeenten).
- Ondernemerscultuur: aantal bedrijfsoprichtingen per 1.000 vestigingen, CBS Statline via Waarstaatjegemeente.nl (niveau COROP, provincie of gemeenten).
- Vraag: ontwikkeling bruto regionaal product, CBS Regionale Economie 2022 (niveau COROP).

De randvoorwaarden voor een florerend ecosysteem (die lastig te beïnvloeden zijn) lijken in Groningen, Zuid-Limburg en in mindere mate Drenthe minder gunstig dan in andere BRE's. De andere BRE's springen er minder uit, al valt wel op dat in slechts twee van onze casusregio's (Flevoland en Rijk van Nijmegen) de ontwikkeling van het bruto regionaal product in 2022 gelijke tred hield met de ontwikkeling van het bnp. De iets beter beïnvloedbare systeemkenmerken hebben we slechts beperkt in kaart kunnen brengen. Uit de beschikbare data lijken deze in Fryslân en wederom Groningen minder gunstig te zijn dan in de andere regio's.

Geen van onze casus-BRE's kent een mainport dan wel een of meer sterke stedelijke agglomeraties die bepalend zouden kunnen zijn voor een succesvolle werking van een economisch ecosysteem. Zuid-Holland Zuid komt het meest in de buurt, met de hoogste verstedelijking en een maritieme industrie gericht op het havencomplex in Rotterdam. Hoewel we in die regio wel constateerden dat systeemkenmerken en randvoorwaarden voor de werking van het ecosysteem zich positiever hadden ontwikkeld dan we in eerder onderzoek in 2018 veronderstelden (Van Dalfsen c.s., 2018), onderscheidt dit BRE zich op geen enkele indicator sterk van de andere BRE's.

### 3.3 Het inwonerperspectief

Wanneer we de regio vanuit de overheid bekijken (het BRE), zien we mogelijk een ander gebied dan wanneer we kijken vanuit het perspectief van inwoners. Aangezien regionale samenwerking tot doel heeft maatschappelijke opgaven op te lossen voor inwoners, is onze verwachting dat een zekere overlap tussen het BRE en de regio vanuit inwonerperspectief helpt om effectiever en meer democratisch gelegitimeerd samen te werken. Effectiever, omdat de definitie van de opgave en mogelijke oplossingsrichtingen dan beter zullen aansluiten bij de (be)leefwereld van inwoners, en meer legitiem omdat inwoners dan meer gevoel hebben bij en begrip hebben voor het regionale bestuur.

We onderscheiden de feitelijke regio vanuit inwonerperspectief, oftewel het 'daily urban system' waarbinnen inwoners zich verplaatsen, en de door inwoners gepercipieerde regio op basis van een meer of minder gedeelde regionale identiteit.

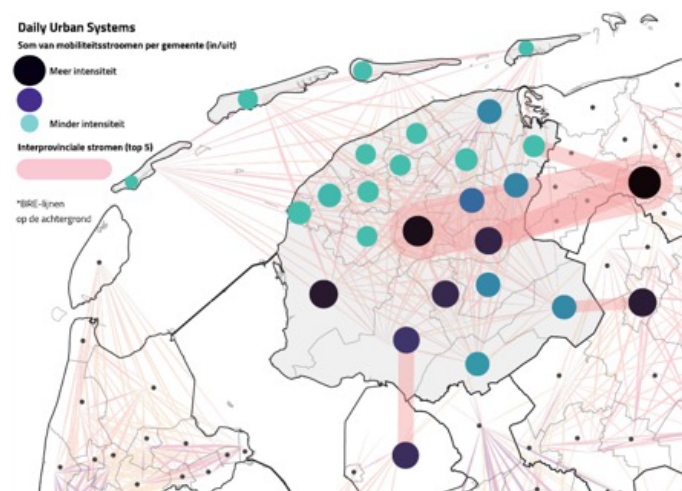
#### 3.3.1 Verplaatsingspatronen: daily urban systems

Het geografische gebied waarin inwoners wonen, werken, leren en gebruikmaken van sociale, culturele en recreatieve voorzieningen wordt ook wel het daily urban system genoemd (hierna: DUS) (zie o.a. Tordoir, 2015). De mate waarin het geografisch gebied van het DUS en dat van het BRE elkaar overlappen, verschilt bij de door ons onderzochte casussen. We zien de volgende drie varianten.

In twee van de tien onderzochte casusregio's (Fryslân en Rijk van Nijmegen) **vallen verschillende daily urban systems binnen de geografische regio van het BRE.**

**Figuur 6** illustreert dit voor Fryslân. In beide regio's zien we dat inwoners zich verreweg het meest binnen hun eigen woongemeente bewegen. Wanneer zij wél buiten hun eigen gemeente reizen, doen ze dat relatief vaak binnen de geografische regio van het BRE. Opvallend is dat wanneer ze toch buiten de BRE-regio reizen, zij dit doorgaans doen via de hub-gemeenten Leeuwarden en Nijmegen: van en naar deze gemeenten gaan relatief veel vervoersbewegingen. Logischerwijs zien we dat inwoners van grensgemeenten vaker naar plekken buiten de BRE-regio reizen. Zo heeft de gemeente Weststellingwerf (Fryslân) een relatief grote stroom van en naar het Overijsselse Steenwijkerland en wordt er relatief veel gereisd tussen gemeenten in het Rijk van

**Figuur 6.** BRE en daily urban system van Fryslân. Drie van de grootste mobiliteitsstromen blijven binnen het BRE. Bron: Geodienst Rijksuniversiteit Groningen (2023)



Nijmegen en het Land van Cuijk (Noordoost-Brabant). In drie van de tien onderzochte casusregio's (Drenthe, Noord-Holland Noord en Zuid-Limburg) **vallen de daily urban systems min of meer samen met de bestuurlijke subregio's**. In Drenthe zijn dat er drie: Zuidoost-Drenthe, Zuidwest-Drenthe en Noord-Drenthe. De verplaatsingsstromen in Zuidoost-Drenthe blijven vooral binnen deze subregio (tussen Emmen en Coevorden en tussen Emmen en Borger-Odoorn). In Zuidwest-Drenthe is er een sterke mobiliteitsstroom van en naar Zwolle, in Noord-Drenthe van en naar Groningen. Deze provinciegrensoverstijgende verplaatsingsstromen van inwoners zien we ook terug in de BRE-overstijgende bestuurlijke samenwerking. De subregio's zijn daarmee – zowel vanuit het perspectief van inwoners als vanuit bestuurlijk oogpunt – slechts het Drentse deel van een grotere geografische regio. Binnen Drenthe is Assen een duidelijke hub: vanuit alle gemeenten vinden bewegingen van en naar Assen plaats.

BRE Noord-Holland Noord kent de bestuurlijke subregio's Alkmaar, West-Friesland en de Kop van Noord-Holland. We zien in Noord-Holland Noord geen gemeente met een duidelijke centrumfunctie voor de hele BRE-regio. Alkmaar en Hoorn vervullen deze rol gedeeltelijk voor de hun eigen subregio. Tussen deze twee gemeenten (de eerste en derde grootste gemeente van Noord-Holland Noord) zijn de onderlinge stromen overigens beperkt: inwoners van Alkmaar en Hoorn zijn veel sterker georiënteerd op het naburige Amsterdam dan op elkaar.

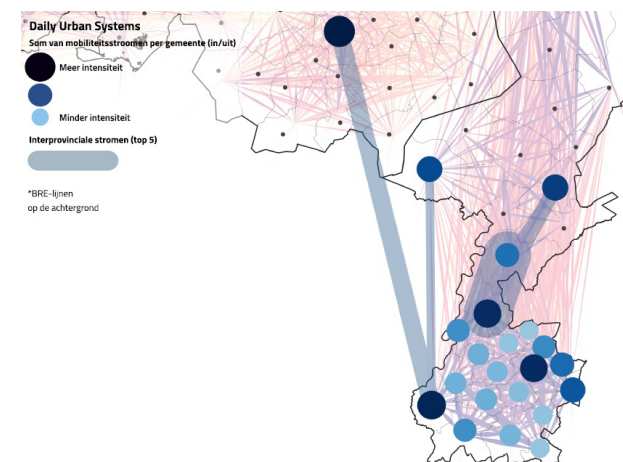
**Figuur 7** laat zien dat in Zuid-Limburg Heerlen, Maastricht en Sittard-Geleen duidelijke hubs zijn in de bestuurlijke subregio's Parkstad, Maastricht-Heuvelland en de Westelijke Mijnstreek. Deze subregio's zijn historisch ontstaan en kennen sterk verschillende dialecten. Inwoners verplaatsen zich vaker binnen de

eigen subregio dan daarbuiten. Zuid-Limburgers reizen bovendien relatief veel over de landsgrenzen heen. Een voorbeeld hiervan is de vervoersstroom tussen Heerlen en Aken.

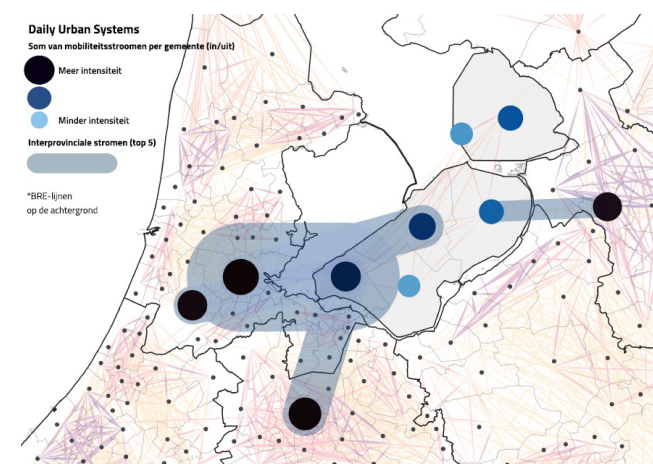
In de helft van de onderzochte casusregio's, namelijk Flevoland (zie **Figuur 8**), Groningen, Midden-Holland, Noordoost-Brabant en Zuid-Holland-Zuid, **manifesteren de daily urban systems zich op interregionale schaal**. Het daily urban system van inwoners in Midden-Holland is met name bovenregionaal: inwoners oriënteren zich relatief veel op gebieden buiten de regiogrenzen. Midden-Holland lijkt hiermee als subregio van een groter daily urban system te fungeren.

In Flevoland, Groningen, Noordoost-Brabant en Zuid-Holland Zuid zien we dat inwoners zich oriënteren op zowel hun directe leefomgeving als op de grotere steden buiten de BRE-regio. Inwoners van Flevoland oriënteren zich in verschillende windrichtingen. Noordoost-Flevoland is sterk gericht op regio Zwolle, Almere en Lelystad op de Metropoolregio Amsterdam en Zeewolde op de EHZ-regio (Ermelo, Harderwijk en Zeewolde). In BRE Groningen heeft de stad een duidelijke hub-functie, maar gaan ook relatief veel vervoersstromen naar grote steden buiten de regio. Inwoners van BRE Noordoost-Brabant bewegen zich veel richting Eindhoven, Nijmegen en Utrecht. 's-Hertogenbosch heeft in het BRE een duidelijke hub-functie, maar fungeert niet als centrumgemeente van het BRE. In Zuid-Holland Zuid zien we grote vervoersstromen van en naar Rotterdam, Noord-Brabant en de AV-regio (Alblasserwaard-Vijfheerenlanden).

**Figuur 7.** BRE en daily urban system van Zuid-Limburg. De drie regio-centra (zwarte punten Heerlen, Maastricht en Sittard-Geleen) zijn duidelijk zichtbaar. Bron: Geodienst Rijksuniversiteit Groningen (2023)



**Figuur 8.** BRE en daily urban system van Flevoland. De interregionale stromen naar Amsterdam en Zwolle zijn goed zichtbaar. Bron: Geodienst Rijksuniversiteit Groningen (2023)



### 3.3.2 Regionale identiteit

Vanuit inwonerperspectief is de regio niet alleen iets fysieks – een geografisch gebied waarin je woont, werkt en gebruikmaakt van voorzieningen – maar ook iets cultureels. In onze gesprekken met bestuurders, raadsleden en economische en maatschappelijke partners werd vaak verwezen naar de identiteit van de regio.

In de wetenschappelijke literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen regio's met een 'dikke' of 'dunne' regionale identiteit. Een dikke regionale identiteit ontwikkelt zich gedurende vele generaties en is vaak terug te voeren op een historisch conflict met de natiestaat over regionale, politieke autonomie (zoals Catalonië), taal (zoals Vlaanderen) of de regionale verdeling van overheidsgelden. Bovendien kan een dikke regionale identiteit worden gevoed door de fysieke kenmerken van een regio (zoals het Land van Cuijk, dat wordt begrensd door de Maas en de Peel) en stereotypen van haar bevolking ('nuchtere Friezen'). (Overheids)communicatie, onderwijs en media-uitingen dragen bij aan de institutionalisering van deze regionale identiteit. Daarentegen is een dunne regionale identiteit vooral een bestuurlijke werkelijkheid: een geconstrueerde identiteit en vaak een middel om een doel (bijvoorbeeld

de regio op de kaart zetten in Den Haag/Brussel) te bereiken (zie o.a. Terlouw, 2012). Een belangrijke kanttekening is dat ook binnen een regio culturele verschillen kunnen bestaan, die een uitdaging vormen voor succesvolle samenwerking (Groenleer en Verheul, 2017; Terlouw, 2020).

Voor dit onderzoek zijn twee aspecten waarop dikke en dunne identiteiten kunnen worden onderscheiden bijzonder relevant. De eerste is geografie. Een heldere regionale afbakening wordt vaker geassocieerd met een dikke identiteit, een meer open netwerkstructuur met een dunne identiteit. De tweede betreft degenen die zich identificeren met het gebied: in het geval van een dikke identiteit is dit de gemeenschap, terwijl een dunne identiteit vooral door bestuurders, betrokken ambtenaren en andere specifieke stakeholders wordt ervaren (Terlouw, 2012, p.711).

Onze hypothese is dat een dikke identiteit de samenwerking vergemakkelijkt, omdat de samenwerking is geworteld in een gedeelde maatschappelijke oriëntatie. Dit maakt samenwerking op regionale schaal meer vanzelfsprekend. Omdat de schaal van de (bestuurlijke) samenwerking maatschappelijk wordt herkend, is het gemakkelijker om er steun voor te vergaren. Ook kan het een positieve samenwerkingscultuur bevorderen,

omdat partijen (letterlijk) dezelfde (streek)taal spreken.

Met behulp van inwonerspanels<sup>20</sup> was het mogelijk om in negen van de tien casusregio's<sup>21</sup> een representatieve steekproef van inwoners te bevragen over de mate waarin zij zich verbonden voelen met de regio (en andere bestuurslagen), of zij trots zijn op of juist schaamte voelen over hun regio en wat voor hen belangrijke aspecten zijn van regionale identiteit. Dezelfde vragen hebben we gesteld aan volkswaarnemers door middel van een enquête in alle tien de casus-BRE's. Vanwege de relatief lage responspercentages hebben de uitkomsten hiervan niet hetzelfde betrouwbaarheidsinterval als de inwonerenquêtes. De uitkomsten van de enquêtes onder volkswaarnemers moeten dus als indicatief worden beschouwd.

#### Verbondenheid met het eigen dorp/de eigen stad en de gemeente

In alle BRE's voelen inwoners zich het meest verbonden met hun dorp of stad en voelen zij zich sterker verbonden met de regio dan met de gemeente. Dat is opmerkelijk, omdat in alle BRE's een aanzienlijk deel van de verplaatsingen plaatsvindt binnen de eigen gemeente. Die nabijheid leidt dus niet automatisch tot het ervaren van verbinding.

<sup>20</sup> Het PON & Telos heeft in de periode 2021-2023 in de BRE's Noordoost-Brabant, Noord-Holland Noord, Zuid-Holland Zuid, Zuid-Limburg, Flevoland, Midden-Holland en Rijk van Nijmegen de enquête uitgevoerd. Respondenten werden benaderd door partner PanelClix, die werkt met online inwonerspanels waar respondenten zich vrijwillig inschrijven. In deze casusregio's werd gestreefd naar een nettorespons van 400 inwoners (gelijktijdig aan een betrouwbaarheidsinterval van 95% en 85%). Alleen in Midden-Holland lag de streefrespons op 275 vanwege het lagere inwoneraantal.

In de BRE's Groningen en Fryslân hielden CMO-Stamm respectievelijk het Frysk Planbureau de inwonersquêtes. Dankzij eigen burgerpanels waren de response rates in deze regio's veel hoger:

- Flevoland: 463
- Fryslân: 3.105
- Groningen: 2.768
- Midden-Holland: 325
- Noord-Holland Noord: 407
- Noordoost Brabant: 425
- Rijk van Nijmegen: 408
- Zuid-Holland Zuid: 450
- Zuid-Limburg: 425

<sup>21</sup> In BRE Drenthe was het niet mogelijk een representatieve inwonersenquête uit te voeren.

Volksvertegenwoordigers voelen zich veel sterker verbonden met hun gemeente dan inwoners. Daarmee lijken gemeenten in veel gevallen meer een bestuurlijke dan een maatschappelijke realiteit te worden.

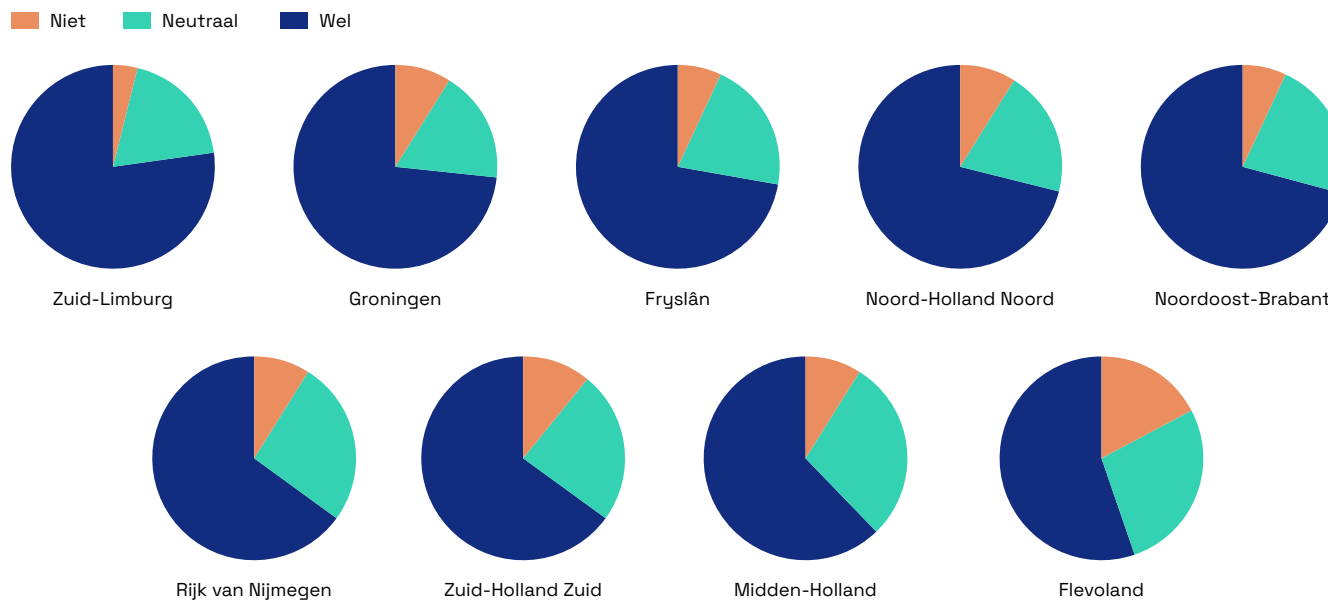
### Verbondenheid met de regio

Een ruime meerderheid van de inwoners voelt zich verbonden met de regio, al variëren de percentages sterk: van 57% (Flevoland) tot 78% (Zuid-Limburg).

In de vragenlijsten is de regio niet gedefinieerd. Inwoners geven hier dus hun eigen interpretatie aan. Inwoners van het Rijk van Nijmegen en Zuid-Limburg interpreteren de regio waar zij wonen het vaakst als het geografische gebied van het BRE. Voor Rijk van Nijmegen is dit 56%, ten opzichte van 31% die zich identificeert met de bovenregionale schaal Arnhem-Nijmegen. Inwoners van Zuid-Limburg, het BRE met de duidelijkste demarcatie vanwege de grens met België en Duitsland én relatief veel verplaatsingspatronen binnen de grenzen van het BRE, identificeren zich net zo vaak met de BRE-regio (46%) als met een van de subregio's (45%). Inwoners van Zuid-Holland Zuid definiëren de regio waarin zij wonen juist opvallend vaak als de schaal van de subregio (74%).

De deelnemende volksvertegenwoordigers hadden kennis van het BRE-onderzoek en op welke schaal dat werd uitgevoerd; wij gaan er dus vanuit dat zij 'de regio' altijd als 'de BRE-regio' hebben geïnterpreteerd. Net als onder inwoners is de ervaren regionale verbondenheid onder volksvertegenwoordigers sterk: met uitzondering van Flevoland voelt de meerderheid van de bevroagde volksvertegenwoordigers zich redelijk tot sterk verbonden met de regio.

**Figuur 9.** Enquêtevraag: In welke mate voelt u zich verbonden met de regio? Antwoorδοpties op een 5-puntschaal: a) helemaal niet verbonden, b) niet erg verbonden, c) neutraal, d) redelijk verbonden en e) sterk verbonden. In deze figuur zijn antwoordcategorieën a en b samengevoegd tot 'niet' en d en e tot 'wel'. Een laatste antwoordcategorie was 'weet ik niet/geen mening'. Deze hebben we buiten beschouwing gelaten omdat die categorie nauwelijks is gekozen.





Tabel 4. Dezelfde enquêtevraag en antwoordcategorieën als bij de inwonersenquête

Verbondenheid van volksvertegenwoordigers met de regio			
	Niet	Neutraal	Wel
Drenthe	2%	10%	85%
Flevoland	47%	20%	33%
Fryslân	1%	9%	87%
Groningen	3%	3%	97%
Midden-Holland	8%	10%	82%
Noord-Holland Noord	7%	8%	68%
Noordoost Brabant	17%	7%	71%
Rijk van Nijmegen	17%	3%	81%
Zuid-Holland Zuid	5%	16%	56%
Zuid-Limburg	7%	13%	80%

Opmerkelijk is dat in twee BRE's waar inwoners zich relatief het minst verbonden voelen met de regio (Flevoland en Zuid-Holland Zuid) volksvertegenwoordigers zich nóg minder verbonden voelen met dit schaalniveau.

### Aspecten van regionale identiteit

In de wetenschappelijke literatuur wordt een aantal dragers van regionale identiteit onderscheiden: een eigen streektaal/dialect, een gedeelde geschiedenis, gezamenlijke rituelen en symbolen, een karakteristiek landschap en een gevoel van saamhorigheid en verbondenheid.

**Figuur 10** geeft voor elk BRE aan welk aandeel inwoners vindt dat deze dragers wel degelijk vormend zijn voor de identiteit van hun regio.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Inwoners konden voor elke drager afzonderlijk aangeven of ze die wel of niet vinden bijdragen aan hun regionale identiteit, daarom tellen de percentages niet op tot 100.

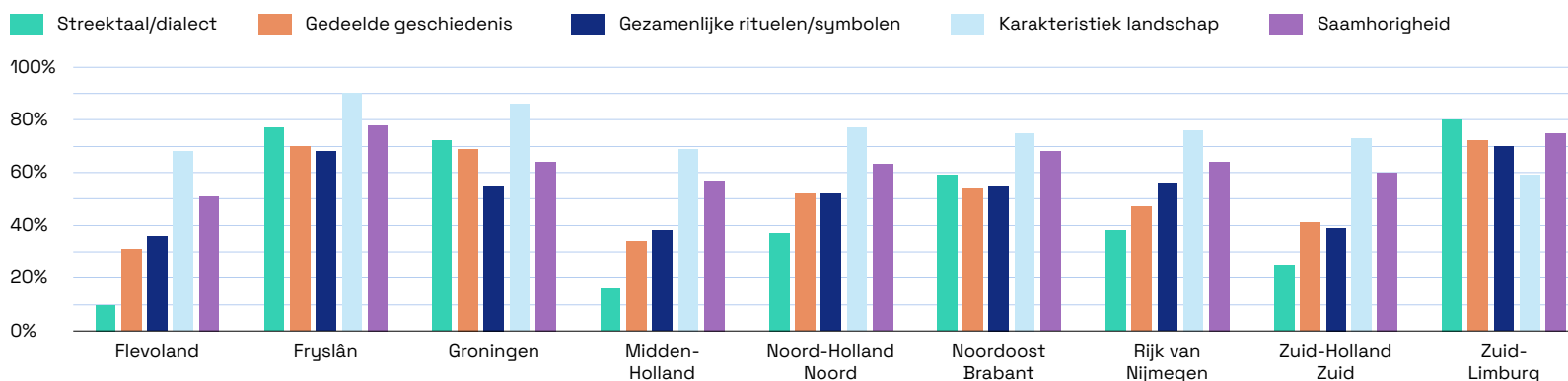
### VERDIEPING

#### 'Nested identities', of de veranderlijke aard van (regionale) identiteit

In de interpretatie van de enquêteresultaten veronderstellen we dat regionale identiteit een statisch karakter heeft. We gaan ervan uit dat een 'dikke' of 'dunne' identiteit op elk willekeurig moment in dezelfde sterkte wordt ervaren. Maar de beleving van identiteit is sterk contextafhankelijk. Een raadslid uit 's-Hertogenbosch zal zich als lid van een delegatie van de regio Noord-oost-Brabant in Den Haag gemakkelijk identificeren als (Noordoost-)Brabander, maar eenmaal teruggereisd en uitgestapt op het eigen station is hij weer een Bosschenaar. De identiteit waar mensen zich het sterkst mee vereenzelvigen, hangt dus af van waar zij zich op dat moment bevinden en ten opzichte van wie of wat zij die identiteit aannemen. In de literatuur (Terlou en Van Gorp, 2014; Terlou, 2022) wordt het hebben van meervoudige, onderling verbonden identiteiten aangeduid als 'nested identities'.

Vanuit deze theorie veronderstellen we dat inwoners die langer in hun woonplaats wonen, zich meer verbonden voelen met hun regio dan inwoners die net zijn verhuisd vanuit een ander deel van Nederland. De resultaten uit de inwonersenquête in BRE Flevoland bevestigen dit: inwoners en volksvertegenwoordigers voelen zich het minst sterk verbonden van alle BRE's. Aannemelijke verklaringen voor deze resultaten zijn de relatief korte historie van Flevoland en het feit dat inwoners er nog niet generaties lang wonen.

**Figuur 10.** Enquêtevraag uit inwonersenquête: In welke mate dragen de volgende zaken voor u bij aan de identiteit van de regio? Antwoordopties op een 5-puntschaal: a) draagt helemaal niet bij, b) draagt niet erg bij, c) neutraal, d) draagt redelijk bij en e) draagt sterk bij. In deze figuur tonen we de antwoordcategorieën a + b en d + e gezamenlijk.



In alle BRE's vinden inwoners (en volksvertegenwoordigers) het karakteristieke landschap van relatief groot belang als drager van hun regionale identiteit.

In de drie BRE's waar inwoners de sterkste verbondenheid met de regio ervaren (Fryslân, Groningen en Zuid-Limburg) vinden inwoners culturele factoren nóg bepalender voor de identiteit dan landschappelijke aspecten. Zij hechten in het bijzonder aan de eigen streektaal/het dialect: ruim driekwart van de bevroagde inwoners vindt dit redelijk tot sterk bijdragen aan de identiteit van de regio. Dit geldt overigens ook voor de volksvertegenwoordigers van deze BRE's. Interessant is bovendien dat inwoners van Zuid-Limburg het landschap relatief het minst vinden bijdragen aan de regionale identiteit, terwijl het Limburgse heuvellandschap er heel anders uitziet dan de rest van het vlakke Nederland.

Inwoners die de minste verbondenheid met de regio ervaren (Flevoland, Midden-Holland, Rijk van Nijmegen en Zuid-Holland Zuid) vinden culturele factoren als een

streektaal/dialect, een gedeelde geschiedenis en gezamenlijke rituelen/symbolen relatief het minst bijdragen aan de regionale identiteit. Volksvertegenwoordigers ervaren dat anders: in Flevoland, Midden-Holland en Rijk van Nijmegen ziet een meerderheid de gedeelde geschiedenis en gezamenlijke rituelen/symboliek wel degelijk als dragers van de regionale identiteit.

Dankzij onze enquêtedata kunnen we een beeld schetsen van de factoren die bepalend zijn voor het al dan niet bestaan van een regionale identiteit, maar de werkelijkheid ligt natuurlijk genuanceerder. In elk casusonderzoek troffen we een unieke, historisch gegroeide set karaktereigenschappen die de inwoner van de regio zou bezitten, en daardoor zou doorwerken in de samenwerkingscultuur. Zo vonden we de eigenheid (of volksaard) van de Drent een bepalende verklaring voor het gebrek aan doorzettingsvermogen in de bestuurlijke samenwerking. De hang naar autonomie, broos vertrouwen tussen de zanddorpen en de veendorpen, geringe acceptatie van hiërarchie en een zekere hang naar stabiliteit werkten belemmerend.

#### **BRE's met een 'dikke' regionale identiteit in het perspectief van inwoners**

Als we aannemen dat een 'dikke' regionale identiteit tot uiting komt in een groot aandeel inwoners dat zich verbonden voelt met de regio en dat die inwoners evenveel of minder verbondenheid ervaren met andere schaalniveaus, dan is de regionale identiteit het dikst in de BRE's Fryslân, Groningen en Zuid-Limburg. Deze identiteit berust op landschappelijke en met name culturele factoren (taal, geschiedenis, rituelen en symbolen).

### 3.3.3 Tussenconclusie 'Variëteit in de regionale biotoop'

In paragraaf 3.2 gingen we in op de gebiedskenmerken (geografie, demografie, wonen en voorzieningen en sociaal kapitaal), randvoorwaarden en systeemkenmerken van het regionale ecosysteem voor ondernemerschap die kleuring geven aan de biotoop. Ze vormen als het ware de context waarin het BRE in verbinding met maatschappelijke en economische partners werkt aan publieke waarde. Sommige kenmerken geven een regio een betere uitgangspositie om publieke waarde te realiseren dan andere.

#### Verschillen tussen biotopen herkenbaar en vaak 'gespiegeld': hoge/lage score op economie betekent vaak hoge/lage druk op milieu/ruimte

Over het algemeen leiden regionale verschillen tot andere, vaak gespiegelde opgaven: in regio's waar het bevolkingsaantal volgens de prognoses zal afnemen, is de afstand woon-werkverkeer groter en moeten inwoners ook voor voorzieningen relatief ver reizen. Opgaven in deze regio's zullen liggen bij sociale (collectieve) voorzieningen, mobiliteit en het behouden van inwoners, en daarmee het vasthouden van de economische activiteit. Daar staat tegenover dat in deze niet-verstedelijkte regio's de goede luchtkwaliteit voor een gezonde leefomgeving zorgt en er relatief betaalbare woningen beschikbaar zijn. Meer verstedelijkte regio's hebben veelal een hoger voorzieningenniveau dicht bij huis, een kortere woon-werkafstand en gunstiger economische kenmerken. Daar staat weer andere problematiek tegenover, zoals betaalbare huisvesting en minder sociale cohesie (Van den Berg, Dreef en Clemens, 2020).

Deze verschillen zien we ook terug in onze casus-BRE's: alle BRE's kampen met zowel gunstige als ongunstige kenmerken van hun biotoop. Fryslân valt in positieve zin op als het gaat om de prognose bevolkingsgroei, wonen en voorzieningen (een relatief goede balans tussen huizenprijzen en voorzieningenniveau) en sociaal kapitaal, al staat de regio er wat economische kenmerken betreft minder goed voor. Drenthe, Groningen en Zuid-Limburg hebben de minst gunstige gebiedskenmerken. In deze regio's zijn ook de randvoorwaarden voor een florerend ecosysteem minder gunstig zijn dan in andere BRE's.

#### Verschillen binnen regio vaak minstens zo groot, zo niet groter

Een belangrijke nuancerings bij de verschillen tussen BRE's is wel op zijn plaats. Binnen BRE's treffen we relatief grote verschillen aan – tussen stad en ommeland, of tussen subregio's – die verwateren op het schaalniveau van het BRE. Oftewel, ook de biotoop bestaat niet. Het kennen en begrijpen van de verschillen binnen het BRE is noodzakelijk om maatschappelijke opgaven scherp te definiëren. Gespiegelde oplossingen binnen een regio bieden ook mogelijkheden voor het komen tot oplossingsrichtingen. Deze nuancerings maken we ook in relatie tot het rapport *Elke regio telt!* (2023), dat stelt: "Hoewel Nederland relatief klein is, kent ons land aanzienlijke regionale verschillen." Het onderzoek stelt zich vervolgens tot doel om onwenselijke verschillen tussen regio's te voorkomen dan wel te verkleinen. Hoewel wij dit streven onderschrijven, willen we benadrukken dat een tegenstelling tussen regio's met gunstige en ongunstige gebiedskenmerken in veel gevallen te kort door de bocht is. Ook in regio's met gunstige gebiedskenmerken treffen we subregio's met forse concentraties van problematiek. Met recht: elke regio telt.

#### Mismatch DUS-regio's en BRE-regio's overall aanwezig, zij het in verschillende mate

Wij constateren in paragraaf 3.3 dat het 'daily urban system' (DUS) nergens volledig samenvalt met de BRE-indeling op basis van samenwerkingsrelaties tussen gemeenten. Opvallend is ook dat inwoners zich over het algemeen verplaatsen binnen subregio's van het BRE of op interregionale schaal, over de grenzen van het BRE heen. In dat laatste geval is de oriëntatie van inwoners nooit gelijk: de één kijkt naar de buurregio ten noorden, de ander juist naar het zuiden. In feite trekt de externe oriëntatie van inwoners een BRE als het ware uiteen in verschillende windrichtingen.

De subregionale en interregionale daily urban systems maken dat gemeenten op BRE-schaal niet vanzelfsprekend op elkaar zijn georiënteerd en zich hierdoor ook niet altijd even bewust zijn van hun rol en belang binnen de samenwerking op de schaal van het BRE. De mismatch maakt het ook aannemelijk dat het BRE niet voor elke maatschappelijke opgave de meest logische schaal is om deze op te pakken. Zeker maatschappelijke opgaven op het gebied van onder andere onderwijs, economie en maatschappelijke voorzieningen volgen vaak de logica van het inwonersperspectief. Dit hoeft niet belemmerend te werken, maar maakt de samenwerking op de schaal van het BRE wel kwetsbaarder. Zeker als een verbindende partij – zoals een provincie of centrumgemeente – en goede onderlinge relaties ontbreken.

We hebben geen eenduidig patroon gevonden tussen het schaalniveau waarop het daily urban system zich manifesteert en de mate waarin inwoners zich identificeren met de regio. In drie BRE's waar het DUS zich op interregionale schaal manifesteert, te weten Flevoland, Midden-Holland en Zuid-Holland Zuid – identificeren

inwoners zich het minst met de regio. Maar voor de andere BRE's is een dergelijke samenhang niet te ontwaren.

### 3.2.1 Gebiedskenmerken in detail

De **geografische structuurkenmerken** hebben we in beeld gebracht door middel van CBS-data over adressendichtheid (aantal adressen per km<sup>2</sup>) en bodemgebruik. Samen zegt dit iets over de mate van verstedelijking. Ook hebben we gekeken naar natuurlijke barrières en landsgrenzen.

De adressendichtheid loopt sterk uiteen in de onderzochte regio's. De hoeveelheid adressen per vierkante kilometer ligt in Zuid-Holland-Zuid (1.546) bijna tweeënhalf keer hoger dan in Fryslân (665). De andere verstedelijkte regio in de Randstad, Midden-Holland, heeft met 1.447 adressen per vierkante kilometer de op één na hoogste adressendichtheid van de onderzochte casusregio's. Drenthe (670) heeft na Fryslân de laagste adressendichtheid.

Dit beeld is in lijn met de cijfers over het aandeel agrarisch terrein. BRE Zuid-Holland Zuid kent naast de hoogste adressendichtheid tevens het laagste aandeel agrarisch terrein van de casusregio's – hoewel dit nog steeds ruim 40% betreft. Agrarisch terrein beslaat niet overal de meerderheid van de oppervlakte in weidse gebieden: in Flevoland en Fryslân overheersen water, natuur en recreatiegebied. Tot slot valt op dat Groningen ten opzichte van de andere casusregio's relatief verstedelijkt is.

Naast de mate van verstedelijking vergelijken we onze casusregio's op de manier waarop ze – door landsgrenzen of natuurlijke barrières – begrensd zijn. Drie van onze casus-BRE's grenzen direct aan een buitenland: Drenthe, Groningen en Zuid-Limburg. Met name voor Zuid-Limburg vormen de landsgrenzen een scherpe demarcatie van de regio. Ook het water is een natuurlijke demarcatie voor een aantal van onze BRE's.

	Adressendichtheid (aantal adressen per km <sup>2</sup> )	Bodemgebruik (hoogste aandeel)	Verstedelijking (schaal 1-10)
<b>Drenthe</b>	670	Agrarisch terrein (69%)	10
<b>Flevoland</b>	1.057	Natuur, water en recreatieterrein (53%)  Agrarisch terrein (40,8%)	7
<b>Fryslân</b>	665	Natuur, water en recreatieterrein (50,1%)  Agrarisch terrein (44,8%)	9
<b>Groningen</b>	1.170	Agrarisch terrein (63,2%)	4
<b>Midden-Holland</b>	1.447	Agrarisch terrein (69,64%)	2
<b>Noord-Holland Noord</b>	1.063	Agrarisch terrein (72%)	5
<b>Noordoost-Brabant</b>	896	Agrarisch terrein (65%)	8
<b>Rijk van Nijmegen</b>	1.047	Agrarisch terrein (50%)	3
<b>Zuid-Holland Zuid</b>	1.546	Agrarisch terrein (40,74%)	1
<b>Zuid-Limburg</b>	1.080	Agrarisch terrein (54,72%)	6

Dat geldt voor Flevoland (het IJsselmeer en de randmeren), en voor Noordoost-Brabant en Rijk van Nijmegen (de Maas). Aan de noordkant wordt het Rijk van Nijmegen overigens ook begrensd door de Waal. Voor Fryslân en Zuid-Holland Zuid bakent water niet alleen het gebied af, maar werpt het ook fysieke barrières op voor verbinding of bereikbaarheid binnen de regio. Fryslân wordt duidelijk begrensd door de Waddenzee en de Noordzee, maar kent ook een groot aantal meren die natuurlijke barrières vormen binnen de

regio. De Haringvliet, Hollands Diep, Lek, Spui, Maas en Boven- en Nieuwe Merwede bakenen Zuid-Holland Zuid af als een regio van eilanden, maar deze rivieren (en hun aftakkingen) doorkruisen ook de regio zelf.

De **demografische structuurkenmerken** hebben we in beeld gebracht door middel van CBS-data over inwoneraantallen, groei- en krimpprognoses, grijze druk en groene druk.

	Inwoneraantal	Bevolkings- prognose 2021-2035 (+groei, -krimp)	Bevolkings- prognose 2035-2050 (+groei, -krimp)	Grijze druk	Groene druk
<b>Drenthe</b>	502.000	-1,77%	-1,27%	44%	38,40%
<b>Flevoland</b>	445.000	22%	39%	25%	46%
<b>Fryslân</b>	659.000	11,22%	5,82%	40,23%	37,66%
<b>Groningen</b>	596.000	-4,08%	-6,32%	41,18%	37%
<b>Midden-Holland</b>	244.000	20,11%	3,88%	36%	41%
<b>Noord-Holland Noord</b>	679.500	3,58%	1,73%	40,80%	38,60%
<b>Noordoost-Brabant</b>	660.000	3,52%	1,05%	27,30%	37,40%
<b>Rijk van Nijmegen</b>	326.000	3,44%	0,56%	38%	36%
<b>Zuid-Holland Zuid</b>	463.000	5,2%	2,493%	35,51%	42,50%
<b>Zuid-Limburg</b>	600.000	-0,86%	-3,58%	46%	31%

De inwoneraantallen van de tien casusregio's lopen uiteen van ongeveer 241.000 (Midden-Holland) tot ongeveer 679.000 (Noord-Holland Noord). Naast Midden-Holland heeft alleen het Rijk van Nijmegen (323.000) minder dan 400.000 inwoners. Twee andere regio's hebben meer dan 650.000 inwoners (Fryslân en Noordoost-Brabant).

De grootste groeiprognoses van het aantal inwoners zien we in Flevoland, Fryslân en Midden-Holland. De verwachte groei vindt met name plaats tussen 2021 en 2035; daarna zwakt de groei in de regio's iets af. In drie van de tien casusregio's aan de randen van het land wordt tussen 2021 en 2035 bevolkingskrimp verwacht, namelijk in Drenthe, Groningen en Zuid-Limburg. Tussen 2035 en 2050 zet deze krimp door. Opmerkelijk is het verschil tussen de noordelijke provincieregio's Fryslân (groei), Drenthe en Groningen (beide krimp). De groene druk betreft de verhouding tussen het aantal personen van 0 tot 20 jaar en het aantal personen van 20 tot 65 jaar. Deze is het grootst in Flevoland, Midden-Holland en Zuid-Holland Zuid. Zuid-Limburg is een uitschieter naar beneden. Dit is opvallend, aangezien de regio een universiteit huisvest en relatief veel (grote) steden in en nabij de regio liggen. De grijze druk betreft de verhouding tussen het aantal personen van 65 jaar of ouder en het aantal personen van 20 tot 65 jaar. De grijze druk is het grootst in de regio's in het noorden en uiterste zuiden van het land, namelijk in Drenthe, Fryslân, Groningen, Noord-Holland Noord en Zuid-Limburg. De grijze druk is opvallend laag in Flevoland en Noordoost-Brabant.

De **structuurkenmerken** over **wonen** en **voorzieningen** hebben we in beeld gebracht door middel van CBS-data over het aandeel koop- en huurwoningen, de gemiddelde huizenprijs en de toegang tot voorzieningen.

	Gemiddelde woningvoorraad	Aandeel koopwoningen	Aandeel huurwoningen	Gemiddelde huizenprijs
<b>Drenthe</b>	502.000	-1,77%	-1,27%	44%
<b>Flevoland</b>	445.000	22%	39%	25%
<b>Fryslân</b>	659.000	11,22%	5,82%	40,23%
<b>Groningen</b>	596.000	-4,08%	-6,32%	41,18%
<b>Midden-Holland</b>	244.000	20,11%	3,88%	36%
<b>Noord-Holland Noord</b>	679.500	3,58%	1,73%	40,80%
<b>Noordoost-Brabant</b>	660.000	3,52%	1,05%	27,30%
<b>Rijk van Nijmegen</b>	326.000	3,44%	0,56%	38%
<b>Zuid-Holland Zuid</b>	463.000	5,2%	2,493%	35,51%
<b>Zuid-Limburg</b>	600.000	-0,86%	-3,58%	46%

Het aandeel koopwoningen ligt in de casusregio's tussen 54% en 66%. Drenthe, Flevoland en Noord-Holland Noord hebben het hoogste aandeel koopwoningen, Groningen, het Rijk van Nijmegen en Zuid-Limburg het laagste.

De gemiddelde huizenprijs is de afgelopen jaren sterk gestegen. Desalniettemin is er een groot prijsverschil zichtbaar tussen de verschillende casusregio's. Huizen kosten gemiddeld het minst in grensregio's Groningen en Zuid-Limburg, terwijl de gemiddelde huizenprijs in Midden-Holland, Noord-Holland Noord, Noordoost-Brabant en het Rijk van Nijmegen relatief hoog is.

Het aandeel huurwoningen ligt in de casusregio's tussen 25% en 45%. We zien dat het aandeel huurwoningen het aandeel koopwoningen spiegelt: Groningen,

het Rijk van Nijmegen en Zuid-Limburg kennen het hoogste aandeel huurwoningen, Drenthe, Fryslân en Zuid-Holland-Zuid het laagste.

We zien meer verschil tussen de door ons onderzochte regio's in termen van de toegankelijkheid van 'stedelijke' voorzieningen (ziekenhuizen, culturele instellingen (theaters) en cafés) dan van gebruikelijke basisvoorzieningen (supermarkten, basisscholen). Die basisvoorzieningen zijn in alle BRE's op korte afstand van elke inwoner te vinden. In weinig verstedelijkte regio's als Drenthe en Fryslân is de gemiddelde afstand tot stedelijke voorzieningen hoger, net als de gemiddelde afstand tot een hoofdverkeersweg. Dat beperkt de toegankelijkheid van stedelijke voorzieningen nog eens extra. Tabel 3 in paragraaf 3.2.2 van het hoofdrapport toont een aantal van die afstanden.

Het **sociaal kapitaal** hebben we gemeten aan de hand van het percentage personen dat vrijwilligerswerk doet (CBS-data) en de opkomstpercentages bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2021.

	Percentage personen dat vrijwilligerswerk doet	Opkomstpercentage Tweede Kamerverkiezingen 2021
<b>Drenthe</b>	34%	80,2%
<b>Flevoland</b>	33%	83%
<b>Fryslân</b>	37%	85%
<b>Groningen</b>	33%	76%
<b>Midden-Holland</b>	33%	82,2%
<b>Noord-Holland Noord</b>	33%	82,3%
<b>Noordoost-Brabant</b>	30%	81%
<b>Rijk van Nijmegen</b>	31%	81,5%
<b>Zuid-Holland Zuid</b>	32%	80,3%
<b>Zuid-Limburg</b>	32%	77,7%

Het percentage personen dat vrijwilligerswerk doet, ligt in de casusregio's tussen 30% en 37%. In Fryslân (37%) doet verreweg het hoogste percentage personen vrijwilligerswerk. In Noordoost-Brabant (30%) en het Rijk van Nijmegen (31%) doen relatief weinig mensen vrijwilligerswerk. Fryslân kent ook het hoogste opkomstpercentage bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2021 (85%), terwijl het opkomstpercentage in buurregio Groningen met 76% het laagste is, gevolgd door Zuid-Limburg (77,7%).

### 3.3.2 Inwoners en volksvertegenwoordigers over regionale identiteit

#### Verbondenheid inwoners met de regio ten opzichte van verbondenheid met andere schaalniveaus

Waar is de verbondenheid met de regio het sterkst?

Inwoners van Zuid-Limburg voelen zich het meest verbonden met hun regio – zowel in vergelijking met andere casusregio's als in vergelijking met de andere schaalniveaus. Ook in Groningen en Fryslân voelt een groot deel van de inwoners zich verbonden met de regio, maar nóg meer met hun dorp/stad, wijk/buurt en hun provincie. Overigens valt het provinciale schaalniveau in deze gevallen samen met het schaalniveau van het BRE.

In Noord-Holland Noord en Noordoost-Brabant vinden we ook relatief hoge percentages inwoners die zich verbonden voelen met hun regio, maar voelt we eenzelfde (Noordoost-Brabant) of lager (Noord-Holland Noord) aandeel inwoners zich verbonden met hun provincie. Flevolandse en Midden-Hollandse inwoners voelen zich van alle casusregio's het minst verbonden met hun regio, maar ook daar ervaart toch een meerderheid van de ondervraagden die verbondenheid wél.

*Verbondenheid met de regio versus verbondenheid met dorp/stad en wijk/buurt*

In alle onderzochte BRE's voelen inwoners zich meer verbonden met hun dorp of stad dan met hun regio: gemiddeld 73% tegen 68%. De gemiddelde ervaren verbondenheid met wijk of buurt (67,4%) is bijna even hoog als de ervaren verbondenheid met de regio.

*Verbondenheid met de regio versus verbondenheid met de gemeente*

Opvallend in alle tien BRE's is dat inwoners aangeven dat ze een sterkere verbondenheid ervaren met hun regio dan met hun gemeente. Gemiddeld voelt slechts 59,9% zich verbonden met de gemeente. Hoewel we eerder concludeerden dat het dagelijks leven van inwoners (wonen, werken en recreëren) zich in alle casusregio's veelal binnen de gemeentegrenzen afspeelt, leidt die nabijheid dus niet automatisch tot het ervaren van verbinding. Sommige inwoners – vooral in Groningen, Fryslân en Zuid-Holland Zuid – verklaren hun gebrek aan ervaren verbondenheid met de gemeente vanuit de hoeveelheid herindelingen in de afgelopen jaren.<sup>1</sup> Veranderde gemeentegrenzen lijken in deze regio's er dus toe te leiden dat inwoners zich minder verbonden voelen met hun gemeente.

**Figuur 1.** Enquêtevraag: In welke mate voelt u zich verbonden met... Antwoorδοpties op een 5-puntschaal: a) helemaal niet verbonden, b) niet erg verbonden, c) neutraal, d) redelijk verbonden en e) sterk verbonden. In deze tabel zijn antwoordcategorieën a en b samengevoegd tot 'niet' en d en e tot 'wel'. Een laatste antwoordcategorie was 'weet ik niet/geen mening'. Deze hebben we buiten beschouwing gelaten omdat deze categorie nauwelijks is gekozen.

	Verbonden wijk/buurt			Verbonden dorp/stad			Verbonden gemeente			Verbonden regio			Verbonden provincie			Verbonden NL			Verbonden Europa		
	Niet	Neutraal	Wel	Niet	Neutraal	Wel	Niet	Neutraal	Wel	Niet	Neutraal	Wel	Niet	Neutraal	Wel	Niet	Neutraal	Wel	Niet	Neutraal	Wel
Fryslân	8%	17%	75%	7%	14%	78%	14%	27%	58%	7%	21%	72%	5%	13%	82%	6%	16%	78%	17%	26%	57%
NOB	11%	22%	67%	9%	17%	74%	13%	25%	62%	7%	22%	70%	10%	21%	70%	8%	16%	75%	22%	27%	50%
Groningen	10%	17%	73%	9%	14%	77%	21%	28%	52%	9%	18%	74%	9%	16%	75%	8%	16%	75%	22%	25%	53%
NHN	13%	23%	64%	7%	17%	75%	14%	23%	63%	9%	20%	71%	10%	26%	65%	7%	19%	75%	22%	33%	44%
Drenthe										0%			0%								
ZHZ	14%	19%	67%	10%	19%	71%	12%	24%	63%	11%	24%	65%	18%	33%	49%	7%	16%	76%	22%	29%	47%
Flevoland	18%	24%	61%	3%	24%	64%	17%	26%	60%	19%	28%	57%	21%	32%	51%	6%	13%	81%	17%	29%	58%
ZL	10%	19%	70%	10%	16%	74%	10%	24%	66%	4%	17%	78%	4%	19%	77%	10%	23%	67%	18%	28%	52%
MH	11%	19%	70%	10%	19%	71%	15%	31%	54%	9%	29%	62%	16%	28%	56%	7%	14%	78%	19%	32%	49%
RvN	13%	23%	60%	8%	17%	75%	10%	29%	61%	9%	26%	65%	19%	34%	47%	6%	19%	74%	15%	31%	52%

<sup>1</sup> Inwoners konden hun antwoord op de (gesloten) vragen over verbondenheid toelichten in een open veld. Het woord 'herindelingen' komt vooral voor in de open antwoorden van inwoners van Groningen, Fryslân en Zuid-Holland Zuid.



### Verbondenheid met de regio versus verbondenheid met de provincie

Onze veronderstelling was dat er weinig verschil zou zijn tussen de verbondenheid die inwoners van een provincieregio (wanneer het BRE samenvalt met de provinciegrenzen) ervaren met hun provincie en die met hun regio. Op basis van de enquêteresultaten in de drie provincieregio's (Flevoland, Fryslân en Groningen) houdt onze veronderstelling geen stand: alleen in Groningen voelen inwoners zich even sterk verbonden met de provincie (75%) als met de regio (74%). In Flevoland is de verbondenheid met de regio sterker, in Fryslân juist die met de provincie. Afgaand op deze resultaten, lijkt het alsof Flevoland en Friezen de regio niet interpreteren als hun provincie.

Een tweede veronderstelling was dat inwoners van provincieregio's zich sterker verbonden zouden voelen met hun provincie dan inwoners van niet-provincieregio's. Uit de enquête komt echter een iets ander beeld naar voren. Inwoners van de BRE's Fryslân, Groningen, Zuid-Limburg en Noordoost-Brabant voelen zich het sterkst verbonden met hun provincie, terwijl het grootste aandeel inwoners van alle regio's (21%) van provincieregio Flevoland zich juist niet verbonden voelt met de provincie.

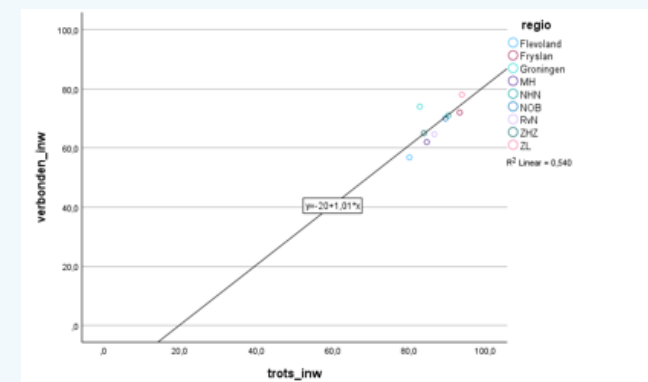
De data over verbondenheid van inwoners uit (provincieregio) Flevoland vertonen op alle schaalniveaus het sterkste verschil met de overige BRE's. Inwoners van het BRE Flevoland voelen zich niet alleen minder of het minst verbonden met hun wijk/buurt en dorp/stad, maar ook het minst met de regio en minder met de provincie. 81% van de inwoners van Flevoland ervaart wél verbonden-

heid met Nederland – het hoogste percentage van alle schaalniveaus én van alle BRE's. Ook op de verbondenheid met Europa scoort het BRE Flevoland het hoogst. Daarmee lijkt het aannemelijk dat inwoners van Flevoland een 'dunne' identiteit ervaren op schaalniveaus in de nabijheid van hun leefwereld, maar dat zij zich meer identificeren met (andere delen van) Nederland en zich ook een meer kosmopolitische of Europese identiteit aanmeten dan inwoners in andere regio's. Verklaringen die we tegenkomen in de enquêtes zijn dat inwoners niet zijn opgegroeid in Flevoland of werken in andere delen van Nederland.

### Trots en schaamte om een 'dikke' regionale identiteit te bevestigen

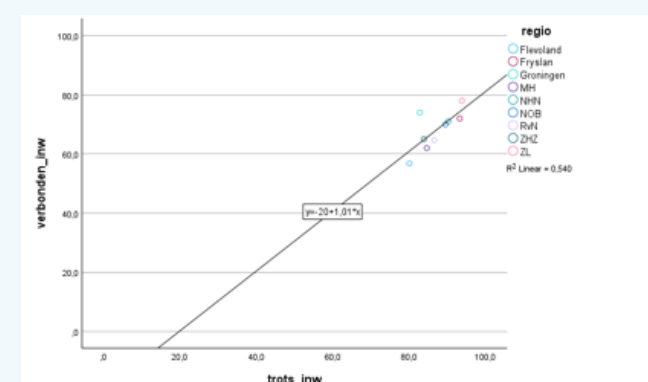
Het ervaren van trots op de regio kan ook een indicatie zijn van een 'dikke' identiteit. De bijbehorende veronderstelling is dat inwoners die trots zijn op hun regio zich ook meer verbonden voelen met hun regio. Die veronderstelling kunnen we op basis van de data uit onze inwonersenquête deels bewijzen. Als we de verbondenheid met de regio afzetten tegen de trots die inwoners ervaren op hun regio<sup>2</sup>, vinden we een sterk positief verband<sup>3</sup>. Onze enquêteresultaten wijzen namelijk uit dat inwoners die zich verbonden voelen met de regio ook vaker trots zijn op hun regio. We kunnen op basis van onze enquête geen algemeen geldende conclusies trekken over de relatie tussen verbondenheid en trots op een regio: het gevonden verband is niet significant en kan dus berusten op toeval. Bovendien kunnen we geen uitspraken doen over causaliteit: een gevoel van verbondenheid kan een gevoel van trots op de regio veroorzaken, maar dat het omgekeerde is ook mogelijk.

Figuur 2. Regressieanalyse inwonersenquête – regiopercentages 'wel verbonden' en 'wel trots'



Binnen onze enquêtes onder raadsleden constateren we hetzelfde positieve verband tussen verbondenheid en trots, zij het minder sterk dan onder inwoners<sup>4</sup>.

Figuur 3. Regressieanalyse enquête volksvertegenwoordigers – regiopercentages 'wel verbonden' en 'wel trots'



2 De regressieanalyse (Pearson) is uitgevoerd op data op het niveau van de regio (geaggregeerde percentages) die niet terug te voeren zijn op individuen. Daardoor ontstaat er een 'ecological fallacy': we proberen conclusies te trekken over de ervaren identiteit van individuele inwoners op basis van geaggregeerde data.

3 De sterkte van het verband tussen trots en verbondenheid is .735, bij een significantiewaarde van .024 (niet significant bij  $p = 0,05$ ).

4 De sterkte van het verband tussen trots en verbondenheid onder raadsleden is .651, bij een significantiewaarde van .042 (niet significant bij  $p = 0,05$ ).

**Figuur 4.** Enquêtevraag uit inwonersenquête: In welke mate dragen de volgende zaken voor u bij aan de identiteit van de regio? Antwoordopties op een 5-puntschaal: a) draagt helemaal niet bij, b) draagt niet erg bij, c) neutraal, d) draagt redelijk bij en e) draagt sterk bij. In deze tabel zijn antwoordcategorieën a en b samengevoegd tot 'niet' en d en e tot 'wel'. Een laatste antwoordcategorie was 'weet ik niet/geen mening'. Deze hebben we buiten beschouwing gelaten omdat die categorie nauwelijks is gekozen.

	Streektaal/dialect			Gedeelde geschiedenis			Gezamenlijke rituelen/symbolen			Karakteristiek landschap			Saamhorigheid/verbondenheid			Anders, namelijk		
	Niet	Neutraal	Wel	Niet	Neutraal	Wel	Niet	Neutraal	Wel	Niet	Neutraal	Wel	Niet	Neutraal	Wel	Niet	Neutraal	Wel
Fryslan	10%	13%	77%	8%	22%	70%	9%	23%	68%	2%	8%	90%	5%	17%	78%			
NOB	16%	24%	59%	12%	31%	54%	11%	28%	60%	3%	21%	75%	7%	24%	68%	4%	21%	32%
Groningen	13%	14%	72%	7%	21%	69%	12%	30%	55%	4%	10%	86%	7%	26%	64%			
NHN	37%	26%	37%	16%	30%	52%	15%	31%	52%	5%	17%	77%	11%	23%	63%	6%	24%	42%
Drenthe																		
ZHZ	44%	30%	25%	22%	35%	41%	27%	33%	39%	7%	19%	73%	11%	28%	60%	8%	39%	24%
Flevoland	60%	11%	10%	33%	19%	31%	36%	22%	36%	10%	9%	68%	16%	16%	51%			
ZL	8%	11%	80%	8%	19%	72%	8%	21%	70%	11%	30%	59%	8%	16%	75%	3%	20%	31%
MH	56%	24%	16%	27%	36%	34%	27%	32%	38%	10%	19%	69%	13%	27%	57%	10%	25%	29%
RvN	35%	25%	38%	16%	35%	47%	12%	30%	56%	4%	19%	76%	7%	27%	64%	6%	29%	15%

Inwoners en volksvertegenwoordigers zijn ook bevraagd op gevoelens van schaamte jegens hun regio. Als we de ervaren gevoelens van schaamte voor de regio onder inwoners afzetten tegen de verbondenheid met de regio, tekent zich ook een (zwak) positief verband af.<sup>5</sup> Dat betekent dat inwoners die zich meer verbonden voelen met hun regio, ook iets vaker aangeven dat ze zich nooit of zelden schamen voor hun regio. Interessant is dat volksvertegenwoordigers die zich verbonden voelen met de regio, juist minder vaak aangeven dat ze zich zelden of nooit schamen voor hun regio.<sup>6</sup> Dit verband wordt vooral veroorzaakt door uitschieters in het BRE Groningen en het BRE Flevoland<sup>7</sup>, waar we zeer sterke verbondenheid zien maar een laag aandeel respondenten dat zich nooit of zelden schaamt, of juist het tegenovergestelde.

Op basis van onze enquêtes nemen we aan dat 'trots op de regio' een goede voorspeller is van 'ervaren verbondenheid met de regio' en dus van het bestaan van een dikke regionale identiteit. 'Schaamte voor de regio' beoordelen we als een minder goede maatstaf voor het bestaan van een dunne regionale identiteit of een gebrek aan ervaren verbondenheid met de regio.

### Dragers van regionale identiteit

Tot slot geeft de enquête inzicht in welke aspecten voor inwoners bepalend zijn voor de identiteit van hun regio. Deze zogenaamde dragers van regionale identiteit komen uit de wetenschappelijke literatuur.

In alle casus-BRE's vinden inwoners dat het karakteristieke landschap het meest bijdraagt aan de identiteit van de regio, met uitzondering van Zuid-Limburg: daar vinden inwoners het landschap juist relatief het minst bijdragen aan de regionale identiteit.

Het grootste verschil in ervaren relevantie voor de regionale identiteit zien we bij streektaal/dialect: in Zuid-Limburg (80%), Fryslân (77%), Groningen (72%) en Noordoost-Brabant (59%) vindt het merendeel van de bevroegde inwoners dit redelijk tot sterk bijdragen aan de identiteit van de regio; in de andere vijf regio's is dit ruim minder dan de helft, met Flevoland (10%) en Midden-Holland (16%) als uitschieters naar beneden.

<sup>5</sup> De sterkte van het verband tussen schaamte en verbondenheid onder inwoners is .284, bij een significantiewaarde van .459 (significant bij  $p = 0,05$ ).

<sup>6</sup> De sterkte van het verband tussen schaamte en verbondenheid onder raadsleden is -.364, bij een significantiewaarde van .301 (significant bij  $p = 0,05$ ).

<sup>7</sup> In Groningen geeft een klein deel van de ondervraagden aan zich nooit of zelden te schamen voor de regio maar het percentage 'verbondenheid met de regio' ligt juist zeer hoog.

Opvallend is dat in de vier BRE's waar inwoners het minst verbondenheid met de regio ervaren (Flevoland, Midden-Holland, Rijk van Nijmegen en Zuid-Holland Zuid) een meerderheid van de respondenten alleen het landschap en de onderlinge verbondenheid/saamhorigheid als belangrijke dragers van regionale identiteit zien. Culturele factoren als taal, een gedeelde geschiedenis en gedeelde rituelen spelen daar veel minder een rol. Voor de vijf BRE's waar de ervaren verbondenheid het sterkst is, geldt het omgekeerde, met Zuid-Limburg als uitschieter: culturele aspecten zijn voor inwoners van dat BRE bepalender voor de regionale identiteit dan landschappelijke aspecten.

### Ervaren regionale identiteit onder volksvertegenwoordigers

In alle tien de BRE's onderzochten we de beleving van regionale identiteit door volksvertegenwoordigers via een enquête onder raadsleden, leden van Provinciale Staten en AB-leden van het waterschap.

In alle BRE's voelen volksvertegenwoordigers zich sterker verbonden met de gemeente dan met de regio, behalve in Groningen, waar ze zich even sterk verbonden voelen met de gemeente als met de regio. Maar alleen in Drenthe en Flevoland voelen volksvertegenwoordigers zich sterker verbonden met de provincie dan met de regio; in de andere acht BRE's is dat andersom. Sowieso is de ervaren verbondenheid met de regio sterk: met uitzondering van Flevoland voelt de meerderheid van de bevroegde volksvertegenwoordigers zich redelijk tot sterk verbonden met de regio.

**Figuur 5.** Vergelijking tussen de antwoorden van volksvertegenwoordigers en inwoners op de vraag In hoeverre voelt u zich verbonden met... De kleurenschalen zijn ingedeeld op basis van de cellen van elke aparte 'niet'-kolom van beide enquêtes (donkerrood=hoogste percentage, wit=laagste percentage) en elke aparte 'wel'-kolom (donkergroen=hoogste percentage, wit=laagste percentage) van beide enquêtes (e.g. de eerste 'niet'-kolommen van beide tabellen worden samengevoegd, waarbij 0 het laagste percentage is en 18 het hoogste).

	Verbonden wijk/buurt			Verbonden dorp/stad			Verbonden gemeente			Verbonden regio			Verbonden provincie			Verbonden NL			Verbonden Europa		
	Niet	Neutraal	Wel	Niet	Neutraal	Wel	Niet	Neutraal	Wel	Niet	Neutraal	Wel	Niet	Neutraal	Wel	Niet	Neutraal	Wel	Niet	Neutraal	Wel
Fryslân	4%	1%	89%	3%	1%	93%	3%	0%	94%	1%	9%	87%	9%	9%	80%	9%	21%	67%	17%	21%	59%
NOB	9%	4%	84%	5%	0%	91%	6%	0%	89%	17%	7%	71%	17%	13%	65%	7%	9%	80%	22%	20%	53%
Groningen	3%	6%	91%	0%	0%	100%	3%	0%	97%	3%	3%	97%	6%	6%	91%	18%	18%	68%	18%	29%	56%
NHN	1%	5%	76%	1%	4%	78%	3%	1%	79%	7%	8%	68%	17%	18%	49%	3%	8%	72%	14%	17%	53%
Drenthe	4%	2%	92%	2%	0%	96%	0%	4%	94%	2%	10%	85%	2%	8%	88%	4%	17%	75%	13%	29%	56%
ZHZ	4%	1%	72%	2%	1%	72%	1%	3%	75%	5%	16%	56%	19%	16%	42%	7%	9%	60%	17%	17%	42%
Flevoland	6%	12%	82%	6%	6%	88%	32%	16%	53%	47%	20%	33%	18%	18%	65%	0%	24%	76%	29%	12%	59%
ZL	3%	2%	94%	1%	1%	98%	1%	4%	94%	7%	13%	80%	8%	17%	75%	14%	20%	66%	18%	22%	60%
MH	0%	5%	95%	0%	0%	97%	0%	0%	97%	8%	10%	82%	18%	31%	51%	5%	18%	74%	23%	18%	56%
RvN	8%	8%	83%	0%	0%	100%	0%	3%	97%	17%	3%	81%	25%	25%	50%	14%	6%	81%	22%	14%	64%

	Verbonden wijk/buurt			Verbonden dorp/stad			Verbonden gemeente			Verbonden regio			Verbonden provincie			Verbonden NL			Verbonden Europa		
	Niet	Neutraal	Wel	Niet	Neutraal	Wel	Niet	Neutraal	Wel	Niet	Neutraal	Wel	Niet	Neutraal	Wel	Niet	Neutraal	Wel	Niet	Neutraal	Wel
Fryslân	8%	17%	75%	7%	14%	78%	14%	27%	58%	7%	21%	72%	5%	13%	82%	6%	16%	78%	17%	26%	57%
NOB	11%	22%	67%	9%	17%	74%	13%	25%	62%	7%	22%	70%	10%	21%	70%	8%	16%	75%	22%	27%	50%
Groningen	10%	17%	73%	9%	14%	77%	21%	28%	52%	9%	18%	74%	9%	16%	75%	8%	16%	75%	22%	25%	53%
NHN	13%	23%	64%	7%	17%	75%	14%	23%	63%	9%	20%	71%	10%	26%	65%	7%	19%	75%	22%	33%	44%
Drenthe										0%			0%								
ZHZ	14%	19%	67%	10%	19%	71%	12%	24%	63%	11%	24%	65%	18%	33%	49%	7%	16%	76%	22%	29%	47%
Flevoland	18%	24%	61%	3%	24%	64%	17%	26%	60%	19%	28%	57%	21%	32%	51%	6%	13%	81%	17%	29%	58%
ZL	10%	19%	70%	10%	16%	74%	10%	24%	66%	4%	17%	78%	4%	19%	77%	10%	23%	67%	18%	28%	52%
MH	11%	19%	70%	10%	19%	71%	15%	31%	54%	9%	29%	62%	16%	28%	56%	7%	14%	78%	19%	32%	49%
RvN	13%	23%	60%	8%	17%	75%	10%	29%	61%	9%	26%	65%	19%	34%	47%	6%	19%	74%	15%	31%	52%

Wanneer we de enquêtes onder inwoners en volksvertegenwoordigers vergelijken, valt direct op dat volksvertegenwoordigers zich veel sterker verbonden voelen met de gemeente dan inwoners. De gemeente lijkt dus meer een bestuurlijke dan een maatschappelijke realiteit te zijn. Voor provincies geldt voor een groot deel van de BRE's het omgekeerde: inwoners van Fryslân, Midden-Holland, Noord-Holland Noord, Noord-oost-Brabant, Zuid-Holland Zuid en Zuid-Limburg voelen zich gemiddeld sterker verbonden met de provincie dan volksvertegenwoordigers.

In zes BRE's voelen volksvertegenwoordigers zich sterker verbonden met de regio dan inwoners. Opvallend is bovendien dat in twee BRE's waar inwoners zich relatief het minst verbonden voelen met de regio (Flevoland en Zuid-Holland Zuid) volksvertegenwoordigers zich nóg minder verbonden voelen met dat schaalniveau.

**Figuur 6.** Enquêtevraag: In welke mate dragen de volgende zaken voor u bij aan de identiteit van de regio? Antwoordopties op een 5-puntschaal: a) draagt helemaal niet bij, b) draagt niet erg bij, c) neutraal, d) draagt redelijk bij en e) draagt sterk bij. In deze tabel zijn antwoordcategorieën a en b samengevoegd tot 'niet' en d en e tot 'wel'. Een laatste antwoordcategorie was 'weet ik niet/geen mening'. Deze hebben we buiten beschouwing gelaten omdat die categorie nauwelijks is gekozen.

	Streektaal/dialect			Gedeelde geschiedenis			Gezamenlijke rituelen/symbolen			Karakteristiek landschap			Saamhorigheid/verbondenheid		
	Niet	Neutraal	Wel	Niet	Neutraal	Wel	Niet	Neutraal	Wel	Niet	Neutraal	Wel	Niet	Neutraal	Wel
Fryslan	10%	11%	76%	6%	6%	86%	9%	11%	77%	3%	1%	93%	3%	4%	90%
NOB	33%	18%	42%	15%	11%	69%	13%	25%	56%	7%	16%	73%	5%	9%	82%
Groningen	12%	12%	79%	3%	9%	91%	3%	18%	82%	3%	0%	100%	3%	9%	88%
NHN	34%	22%	26%	5%	5%	70%	12%	18%	51%	1%	9%	70%	4%	12%	66%
Drenthe	8%	10%	77%	2%	8%	85%	2%	27%	65%	2%	0%	94%	2%	8%	85%
ZHZ	36%	30%	11%	15%	16%	48%	20%	19%	38%	2%	19%	58%	5%	11%	62%
Flevoland	56%	19%	25%	19%	13%	69%	19%	25%	56%	13%	19%	69%	0%	13%	88%
ZL	6%	10%	83%	4%	10%	86%	2%	6%	92%	1%	8%	92%	2%	6%	92%
MH	56%	28%	13%	8%	21%	72%	10%	33%	56%	3%	15%	82%	15%	10%	74%
RvN	49%	11%	40%	17%	3%	81%	11%	14%	74%	11%	9%	80%	3%	8%	89%

Volksvertegenwoordigers in alle BRE's vinden daarnaast dat alle verschillende dragers van identiteit een grotere bijdrage leveren aan identiteitsvorming dan inwoners. Net als inwoners vinden volksvertegenwoordigers (behalve in Zuid-Holland Zuid) het karakteristieke landschap van alle dragers het meest bepalend voor de identiteit. We constateren dat volksvertegenwoordigers uit Zuid-Limburg het karakteristieke landschap een veel belangrijkere factor vinden voor de identiteit van het gebied dan de streektaal/het dialect, dat inwoners juist als het meest kenmerkend aanwijzen.

HOOFDSTUK 4

# Organisatie van het BRE

38

38

41

44

44

48

## 4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 constateerden we al dat de 31 BRE-regio's die wij onderscheiden, ongelijksoortig zijn wat betreft omvang (aantal gemeenten, oppervlakte en aantal inwoners). In dit hoofdstuk analyseren we de wijze waarop samenwerking binnen de BRE-regio's vorm krijgt. In paragraaf 4.2 gaan we in op de netwerkstructuren van BRE-regio's: hoeveel samenwerkingsverbanden zijn er, voor welke samenwerkingsvormen kiezen partijen, en in hoeverre is er sprake van congruentie en integraliteit? In paragraaf 4.3 staan we stil bij de organisatie- en uitvoeringskracht van de bestuurlijke levensgemeenschappen en de rollen die provincies, centrumgemeenten en regiobureaus daarin spelen. In paragraaf 4.4 schetsen we beknopt de samenwerkingscultuur in de casus-BRE's. De verbindingen tussen de bestuurlijke, maatschappelijke en economische levensgemeenschappen komen in paragraaf 4.5 aan bod. We eindigen dit hoofdstuk met een tussenconclusie.

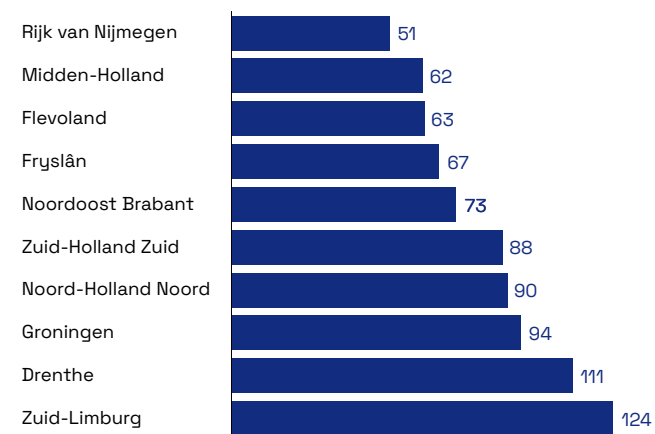
## 4.2 Netwerkstructuren

BRE-regio's worden gevormd door een netwerk van samenwerkingsverbanden, die we in deze paragraaf pogen te ontrafelen. We onderscheiden drie indicatoren: het aantal samenwerkingsverbanden binnen de regio, de vorm waarin die samenwerkingen plaatsvinden en de mate van congruentie en integraliteit (Boogers c.s., 2016).

### 4.2.1 Aantal samenwerkingsverbanden

Het aantal samenwerkingsverbanden in een BRE-regio is van invloed op de complexiteit van het regionaal bestuur. De verschillen tussen onze casusregio's zijn groot: van 51 samenwerkingsverbanden in Rijk van Nijmegen tot 124 samenwerkingsverbanden in Zuid-Limburg. Het aantal samenwerkingsverbanden in een BRE-regio zegt niets over de mogelijke effecten van die samenwerking. Wél zegt het wat over de 'bestuurlijke drukte': elk samenwerkingsverband kent immers zijn eigen overlegstructuren. Bovendien verwachten we dat volksvertegenwoordigers minder grip op regionale samenwerkingsverbanden ervaren naarmate het aantal samenwerkingsverbanden in de regio groter is, omdat zij dan door de bomen minder goed het bos kunnen zien.

**Figuur 11.** Aantal samenwerkingverbanden binnen BRE's



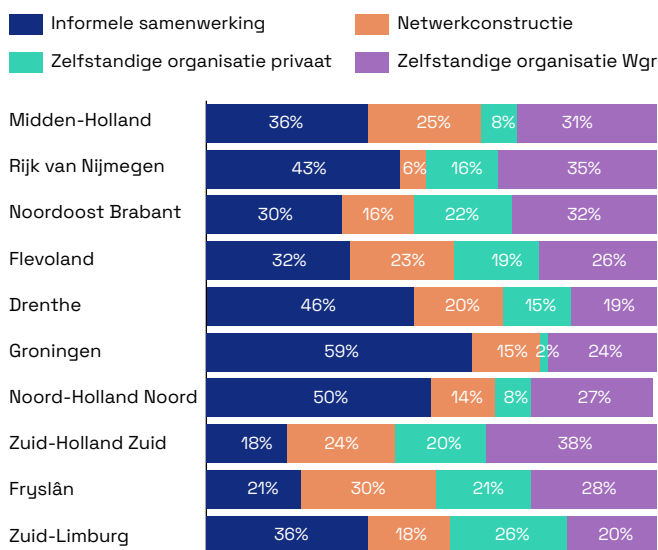
## 4.2.2 Vorm van de samenwerking

Binnen een BRE-regio wordt in een groot aantal verbanden samengewerkt. Elk van deze verbanden kent zijn eigen samenwerkingsvorm. In het onderzoek hebben we vier categorieën onderscheiden: informele samenwerking<sup>23</sup>, samenwerking op basis van een netwerkconstructie<sup>24</sup>, samenwerking in een zelfstandige private organisatie<sup>25</sup> en samenwerking in een zelfstandige organisatie op basis van de Wgr<sup>26</sup>. Netwerkconstructies en samenwerking in een zelfstandige organisatie op basis van de Wgr zijn bij uitstek vormen van overheidssamenwerking, terwijl informele samenwerking en samenwerking in een zelfstandige private organisatie het ook voor niet-overheden mogelijk maakt om deel te nemen.

**Figuur 12** geeft weer voor welke samenwerkingsvormen in onze casusregio's het vaakst wordt gekozen.

In zeven casus-BRE's kiezen gemeenten, provincies en waterschappen het vaakst voor informele samenwerking; in Groningen en Noord-Holland Noord zelfs in (meer dan) de helft van de gevallen. Daarna komt samenwerking in een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie (op basis van de Wgr) het vaakst voor. Decentrale overheden kiezen het minst vaak voor het oprichten van een zelfstandige organisatie op basis van het privaatrecht.

**Figuur 12.** Vormen van samenwerking binnen BRE's



In Hoofdstuk 5 bezien we of er een verband bestaat tussen input- en throughput-legitimiteit die volksvertegenwoordigers ervaren in de mate waarin decentrale overheden vaker kiezen voor samenwerking op basis van de Wgr. Deze vorm van samenwerking biedt immers een aantal waarborgen voor de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers bij kaderstelling en controle.

## 4.2.3 Regionale relatiestructuur: congruentie en functionele integraliteit

De relatiestructuur binnen de BRE-regio kan worden gekarakteriseerd naar de mate van territoriale congruentie en functionele integraliteit.

### Territoriale congruentie

Territoriale congruentie heeft betrekking op de mate waarin gemeenten in verschillende samenwerkingsverbanden met steeds dezelfde partners samenwerken (Boogers c.s., 2016). Recentelijk hebben onder meer de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020), de Raad van State, de Raad voor het Openbaar Bestuur en professor Elzinga (alle 2021) bepleit dat meer *territoriale incongruentie* kan bijdragen aan de effectiviteit en/of democratische legitimiteit van regionale samenwerking. Incongruentie, zo stellen zij, leidt tot een gebrek aan overzicht voor bestuurders, volksvertegenwoordigers, inwoners en andere partijen, vergroot de transactiekosten van afstemming en besluitvorming, verzwakt de democratische legitimatie van besluitvorming, bemoeilijkt integrale sturing op opgaven en werkt verkokerde inzet van beleidsinstrumenten in de hand.

We hebben de territoriale congruentie van de BRE-regio's op twee manieren in kaart gebracht<sup>27</sup>. De eerste congruentiemaat betreft de mate waarin de gemeenten binnen het BRE alleen met elkaar samenwerken. Zoeken de gemeenten in de regio elkaar steeds op of kiezen ze (ook) voor partners buiten de regio? We

<sup>23</sup> Bijvoorbeeld op basis van een convenant of bestuurlijke overeenkomst die in rechte afdwingbaar is.

<sup>24</sup> Dat wil zeggen door middel van een dienstverleningsovereenkomst, enkel- of meervoudige centrumregeling of een overeenkomst tot opdracht.

<sup>25</sup> Bijvoorbeeld in een bv, nv of vereniging.

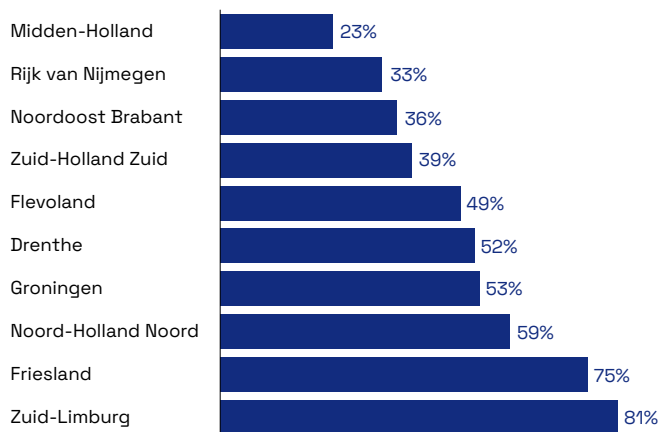
<sup>26</sup> Dat wil zeggen in een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie.

<sup>27</sup> In beide berekeningen richten we ons op de congruentie van intergemeentelijke samenwerking; provincies en waterschappen zijn niet meegenomen.

berekenen het percentage samenwerkingsverbanden van het totaal<sup>28</sup> waaraan alleen gemeenten uit de BRE-regio deelnemen. Hoe hoger dat percentage, hoe congruenter de samenwerking binnen de regio.

**Figuur 13** geeft deze congruentiepercentages weer.

**Figuur 13.** Congruentiepercentages binnen de BRE's

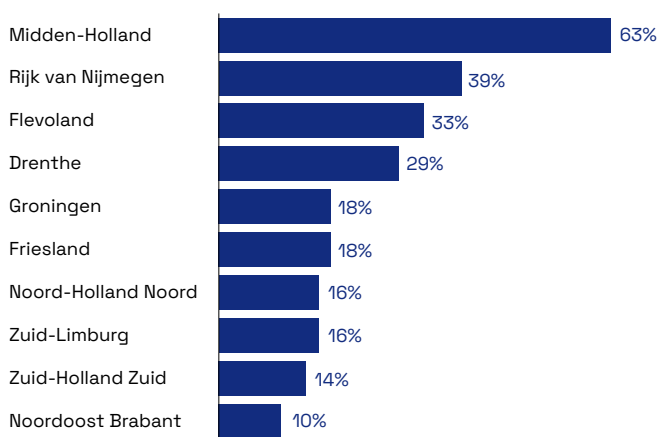


NB: De scores wijken af van de scores zoals deze in de individuele casusrapporten zijn meegenomen. Dat komt omdat we hier hebben gewerkt met de laatste dataset, waarin zowel recente herindelingen als updates t.a.v. het aantal samenwerkingsverbanden zijn meegenomen.

Precies de helft van onze casusregio's kende een congruentiescore van 50% of hoger. Tegelijkertijd is het verschil tussen de hoogste en laagste congruentiescore maar liefst 58%. Daarmee zouden we kunnen constateren dat bestuurlijke ecosystemen flink variëren in de mate waarin deelnemers voor elkaar kiezen als samenwerkingspartners.

Voor sommige BRE's geeft de door ons gehanteerde maatstaf van territoriale congruentie een enigszins vertekend beeld. Dit geldt in het bijzonder voor casusregio's die onderdeel zijn van een grotere regio. Gemeenten in deze regio's kiezen er vaak voor om allemaal aan samenwerkingsverbanden in die grotere regio deel te nemen. Er is dan als het ware sprake van een genestelde congruente samenwerking. We hebben daarom ook een tweede congruentiemaat geïntroduceerd, namelijk het percentage van het totaal aantal samenwerkingsverbanden waaraan alle gemeenten uit de BRE-regio deelnemen (en waaraan dus ook andere gemeenten kunnen deelnemen). Hierin nemen we alle verbanden mee waarin BRE-gemeenten voor elkaar kiezen als samenwerkingspartner, ook al is dat op bovenregionaal schaalniveau. **Figuur 14** geeft deze congruentiepercentages weer.

**Figuur 14.** Congruentiepercentages met alternatieve congruentiemaat



In eerste instantie zien we dat de casusregio's die niet congruent leken bij toepassing van de eerste congruentiemaat, nu juist als meest congruente regio's uit de bus komen. Gemeenten die deelnemen aan Midden-Holland en het Rijk van Nijmegen kiezen dus vaker voor samenwerking op het schaalniveau van het BRE dan in andere regio's. En inderdaad: beide BRE's vormen onderdeel van in ieder geval één groter bovenregionaal samenwerkingsverband, resp. Hollands Midden en de Groene Metropoolregio. In BRE's waar we verschillende (sterke) subregio's aantreffen – Zuid-Limburg en Zuid-Holland Zuid – zien we juist lage alternatieve congruentiescores. Het opvallendste verschil tussen de toepassing van de twee congruentiematen zien we in Noordoost Brabant. Waar het BRE congruent leek ten opzichte van de andere casusregio's, zien we nu dat gemeenten in Noordoost Brabant maar in 10% van alle samenwerkingsverbanden voor het schaalniveau van Noordoost Brabant kiezen. Dat kunnen we verklaren omdat Noordoost Brabant als geheel géén onderdeel is van een bovenregionaal samenwerkingsverband (of BRE). Tegelijkertijd zijn individuele gemeenten wel relatief vaak onderdeel van samenwerkingsverbanden op de schaal van Midden-, West- of Zuidoost-Brabant.

### Functionele integraliteit

Een tweede element van de regionale relatiestructuur betreft de functionele integraliteit: de mate waarin samenwerkingsverbanden beleidsdomeinoverschrijdend zijn. Dit zegt dus iets over de mate van verkokering in de samenwerking. De volgende tabel geeft per casus-BRE weer hoeveel samenwerkingsverbanden zich op hoeveel beleidsdomeinen<sup>29</sup> richten.

<sup>28</sup> Dat wil zeggen, het totaal aantal samenwerkingsverbanden waaraan tenminste één gemeente uit het BRE deelneemt.

<sup>29</sup> We onderscheiden de volgende beleidsdomeinen: a) bedrijfsvoering, b) belastingen, c) onderwijs, cultuur en sport, d) energie en duurzaamheid, e) economie, f) ruimte, g) sociaal domein, en h) veiligheid.



In alle BRE's zien we dat samenwerkingsverbanden zich primair op één, maximaal twee beleidsdomeinen richten. Dit is niet vreemd, omdat veel uitvoeringstaken belegd zijn bij samenwerkingsverbanden die niet noodzakelijk een integrale inhoudelijke aanpak vragen. In Zuid-Limburg, Fryslân en Rijk van Nijmegen is de functionele integraliteit het laagst; in Zuid-Holland Zuid het hoogst.

### 4.3 Organisatie- en uitvoeringskracht

Om binnen de netwerkstructuren van een BRE-regio dingen voor elkaar te krijgen, is organisatie- en uitvoeringskracht nodig. Provan en Kenis (2008) onderscheiden drie typen netwerken die elk op hun eigen wijze organisatie- en uitvoeringskracht organiseren. Een zelfregulerend netwerk kent geen trekker of coördinerend bureau. De samenwerkende partijen stemmen steeds met elkaar af over hoe zaken te organiseren. In een leider-organisatienetwerk levert één duidelijke

kartrekker vaak zelf veel organisatie- en uitvoeringskracht. In onze BRE's spelen provincies en centrumgemeenten vaak deze rol. Een netwerk-administratieve organisatie, tot slot, kent een apart bureau voor de coördinatie van organisatie- en uitvoeringskracht.

Onze hypothese is dat het hebben van een duidelijke kartrekker (aan wie de andere deelnemers die rol ook gunnen) of een coördinerend bureau bijdraagt aan effectievere samenwerking in het BRE.

#### 4.3.1 BRE's met een duidelijke kartrekker

##### De rol van provincies

Het aandeel samenwerkingsverbanden binnen een BRE waaraan de provincie deelneemt, varieert van 52,1% (Groningen) tot 17% (Rijk van Nijmegen). Een verklaring hiervoor is dat enkele BRE's geografisch overlap vertonen met een provincie – de zogenaamde provincieregio's. Hier zien we vaker een intensieve betrokkenheid van provincies dan in niet-provincieregio's.

Los van hoe vaak provincies deelnemen aan regionale samenwerkingsverbanden concluderen we dat de rol die zij pakken<sup>30</sup> én hoe dat andere overheden dat waarderen, verschilt per BRE:

- **Een actieve rol, die anderen de provincie gunnen.** In Flevoland en Noordoost-Brabant zagen we een intensieve betrokkenheid vanuit de provincies – door lobby- en kapitaalcracht en een resultaatgerichte houding aan bestuurlijke overlegtafels. In Flevoland

Tabel 5. Percentage samenwerkingsverbanden dat zich richt op één tot acht beleidsdomeinen

BRE	% samenwerkingsverbanden dat zich richt op 1-8 beleidsdomeinen							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Drenthe	60%	30%	6%	1%	3%	1%	0%	0%
Flevoland	76%	17%	3%	2%	2%	0%	0%	0%
Fryslân	64%	26%	3%	1%	1%	1%	1%	1%
Groningen	58%	26%	4%	3%	5%	2%	0%	0%
Midden-Holland	63%	22%	8%	2%	0%	0%	0%	0%
Noord-Holland Noord	56%	22%	6%	2%	4%	0%	6%	0%
Noordoost Brabant	70%	21%	4%	3%	0%	0%	1%	3%
Rijk van Nijmegen	76%	20%	4%	0%	0%	0%	0%	0%
Zuid-Holland Zuid	58%	20%	8%	10%	3%	0%	0%	0%
Zuid-Limburg	80%	12%	5%	1%	1%	0%	2%	0%

<sup>30</sup> In de BRE's Groningen, Drenthe, Zuid-Holland Zuid, Flevoland en Noordoost-Brabant neemt steeds één provincie deel aan het BRE, maar constateerden we wel dat het BRE nauwe relaties onderhield met meerdere provincies. Soms vanwege het belang van bovenregionale samenwerkingsverbanden die zich niet houden aan de provinciegrenzen (zoals bij de as Groningen-Assen, de Metropoolregio Amsterdam, Ermelo-Zeewolde Harderwijk), soms vanwege recente herindelingen (zoals in de gemeente Vijfheerenlanden, die na herindeling onder de provincie Utrecht valt maar ook onder de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden die dan weer een subregio van Zuid-Holland Zuid vormt). En soms simpelweg omdat gemeentelijke deelnemers aan de BRE's veel samenwerkingsverbanden aangaan met gemeenten in andere provincies (zoals in Noordoost-Brabant, waar samenwerking met Gelderse en Zeeuwse gemeenten eerder regel dan uitzondering is).

is de provincie de verbindende kracht binnen het BRE. Zij pakt duidelijk de rol van initiator, aanjager en ondersteuner van de samenwerking – en de gemeenten gunnen de provincie deze rol ook. In Noordoost-Brabant is sprake van een ontspannen, gelijkwaardige samenwerkingscultuur tussen regio en provincie. Provincie Noord-Brabant voert al jaren actief beleid op samenwerking in de Brabantse regio's.

- **Een actieve rol, waarvoor bij anderen beperkt draagvlak is.** Dit mechanisme zien we in Fryslân en Groningen. Enerzijds is de provincie een welkome financieringsbron, anderzijds vinden gemeenten dat de provincie zich van bovenaf te veel met de regio bemoeit.
- **Een weinig actieve rol, terwijl die wel gewenst zou zijn.** Provincie Zuid-Holland speelt in Midden-Holland noch in Zuid-Holland Zuid een stevige rol in het BRE, enkele ambtelijke stimulansen in subregio's daargelaten. Ook in Noord-Holland Noord, Rijk van Nijmegen en Zuid-Limburg is de betrokkenheid van de provincie beperkt. In Drenthe werken de gemeenten en provincie vanuit een '12+1'-principe, waarbij de provincie zich als gelijke opstelt. Dat betekent tegelijkertijd ook dat daadkrachtig leiderschap van de provincie uitblijft, terwijl gemeenten dat voor bijvoorbeeld verbindende ruimtelijke opgaven wel zouden willen.

Provincie Gelderland is veel sterker betrokken op het schaalniveau van de regio Arnhem-Nijmegen dan bij het BRE Rijk van Nijmegen. Dit is passend voor de verdeling van opgaven over deze schaalniveaus.

#### VERDIEPING

### De rol van waterschappen in het regionale ecosysteem

We zien een grote variëteit tussen onze BRE's als het gaat om de rol en positie die waterschappen spelen in het ecosysteem.

Ten eerste kwantitatief: de deelname van waterschappen aan regionale samenwerkingsverbanden varieert van 5% in Zuid-Limburg tot 30,6% in Drenthe. Die kwantitatieve variëteit kunnen we niet verklaren vanuit een overlap tussen een stroom- of werkgebied van het waterschap en het BRE: in zowel Midden-Holland als Drenthe is meer dan één waterschap genesteld binnen het BRE.

In Flevoland, Fryslân en Noordoost-Brabant zijn de waterschappen het meest actief betrokken in het BRE. In Flevoland en Fryslân valt de geografische schaal van het BRE en het waterschap samen; dat lijkt dus te helpen.

In Noordoost-Brabant is de dijkgraaf van een van de waterschappen voorzitter van verschillende samenwerkingsverbanden en lid van het dagelijks bestuur van de strategische samenwerking RNOB.

### De rol van centrumgemeenten

Van rijkswege zijn er regio-indelingen van centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen, en voor vrouwenopvang en huiselijk geweld. Deze 44 respectievelijk 35 centrumgemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van taken voor gemeenten in de regio. Daarnaast kunnen gemeenten zelf besluiten tot een samenwerkingsconstructie op basis van de Wgr, waarbij een centrumgemeente wordt aangewezen die namens de deelnemers bevoegdheden uitoefent.

In sommige casus-BRE's zien we echter dat de rol van de centrumgemeente in de bestuurlijke levensgemeenschap breder is dan het namens anderen uitvoeren van taken. Leeuwarden (Fryslân), Gouda (Midden-Holland) en Nijmegen (Rijk van Nijmegen) zijn hiervan voorbeelden. Zij zijn een verbindende kracht binnen het BRE en vaak initiatiefnemer, kartrekker en degene die capaciteit levert. De bestuurders van de andere gemeenten gunnen hun deze rol; zeker in Midden-Holland en Rijk van Nijmegen, waar partijen een actieve inbreng van de provincie missen.

In het BRE Groningen is een andere dynamiek zichtbaar. Daar verschillen de ambities van de stad sterk van die van het ommeland, waardoor de stad Groningen dus niet de kartrektersrol voor het BRE als geheel vervult. Sterker, wij constateren dat de stad meer gericht is op de samenwerking Groningen-Assen (interregionaal) dan op het BRE Groningen.

Noord-Holland Noord en Zuid-Limburg kennen binnen de BRE-regio meerdere centrumgemeenten die elk een rol vervullen voor de eigen subregio. In deze regio's zien we niet één gemeente die een trekkersrol voor het hele BRE oppakt.

Ook in Drenthe, Flevoland, Noordoost-Brabant en Zuid-Holland Zuid troffen we geen centrumgemeente aan met een duidelijke kartrekkersrol binnen het BRE. In Drenthe hechten de gemeenten – inclusief provinciehoofdstad Assen – sterk aan een samenwerkingscultuur op basis van gelijkheid. Eenzelfde egalitaire bestuurscultuur heerst in Noordoost-Brabant, waar 's-Hertogenbosch vanwege haar geografische ligging aan de rand van het BRE bovendien geen centrale maatschappelijke functie heeft. In Flevoland zien we, mede vanwege de interregionale verplaatsingspatronen van inwoners, bij de gemeenten een meervoudige oriëntatie en niet één gemeente die in het BRE het voortouw neemt. Provincie Flevoland pakt die rol wél. En in Zuid-Holland Zuid, tot slot, is de BRE-regio niet het dominante schaalniveau waarop wordt samengewerkt. Gemeenten duiden de regio als een 'open ecosysteem' waarin in wisselende samenstellingen wordt samengewerkt. Subregio Drechtsteden-Gorinchem heeft wel een duidelijk eigen profiel en hierbinnen speelt Dordrecht een trekkende rol.

### 4.3.2 BRE's met een coördinerend bureau

Noordoost-Brabant heeft een regiobureau dat zorgt voor verbinding op regionale opgaven en tevens coördineert dat deelnemers daar ook capaciteit (mensen en financiële middelen) voor beschikbaar stellen. Het bestaat uit een klein kernteam dat wordt versterkt met ambtelijke capaciteit die door gemeenten beschikbaar wordt gesteld, en met externe deskundigen. Dit regiobureau staat in nauwe verbinding met de 3'0 (ondernemers, onderwijs en overheden)-samenwerking

Agrifood Capital (zie paragraaf 4.5). De gemeente-secretarissen van de deelnemende gemeenten en waterschappen vormen samen het secretarissenteam. Zij zorgen ervoor dat er voldoende capaciteit beschik-

#### VERDIEPING

### De rol van heringedeelde regiogemeenten (R8) in een BRE

In een aantal van de door ons onderzochte BRE's hebben gemeenten de afgelopen jaren te maken gehad met herindelingen, waarbij grote gemeenten zijn ontstaan met hoge inwoneraantallen, veel kernen, een groot oppervlak en landelijk gebied. De gemeenten Hoeksche Waard (Zuid-Holland Zuid), Súdwest-Fryslân (Fryslân), Land van Cuijk en Meierijstad (Noordoost-Brabant) zijn inmiddels onderdeel van de zogeheten R8: een bestuurlijke netwerksamenwerking die in 2022 werd opgericht om uitwisseling te bevorderen op vraagstukken die zo'n schaalvergroting met zich meebrengt. In de casuonderzoeken hebben we gezien dat deze regiogemeenten zich op drie manieren manifesteren:

- Regiogemeenten kennen in de periode na de herindeling een **interne gerichtheid** en vormen daardoor nog geen (gelijkwaardig) partner in het BRE.

- De meeste regiogemeenten zijn 'grensgemeenten' van de BRE-regio. De keuze om samen te (blijven) werken in het BRE waarin ze als onafhankelijke gemeente opereerden, is daarmee niet evident: **herpositionering** kan leiden tot het aanhalen van banden met andere omliggende gemeenten en andere regionale netwerken. De gemeente Hoeksche Waard oriënteert zich sinds enkele jaren bijvoorbeeld sterker op de Zuid-Hollandse eilanden dan op het BRE Zuid-Holland Zuid.
- In het BRE Noordoost-Brabant waren herindelingen ten tijde van het casuonderzoek nog niet geëffectueerd. We merkten dat er **hoge verwachtingen** waren van de **(capaciteits)investering** die de nieuwe gemeenten zouden gaan doen in de samenwerking. In Fryslân zien we dat de gemeente Súdwest-Fryslân inderdaad meer levert in de samenwerking in termen van mankracht op individuele projecten, net als Leeuwarden en de provincie doen.

baar is voor de uitvoering van regionale programma's. Partijen hebben een verdeelsleutel afgesproken waarbij eenieder in principe ambtelijke capaciteit beschikbaar stelt of anders een financiële bijdrage levert.

In Midden-Holland is de netwerkorganisatie op basis van de Wgr de afgelopen jaren afgeschaald in termen van eigen mankracht en middelen. Wat overblijft zijn een regiosecretaris, controller en programmasecretarissen die de spin in het web van het netwerk vormen.

Onze taxatie is dat een dergelijke vorm van coördinatie, zeker zoals het in Noordoost-Brabant is opgetuigd en functioneert, van meerwaarde is voor het organiseren van verbinding en uitvoeringskracht in de BRE-regio.

In de BRE's Drenthe, Fryslân en Groningen pakken de provinciale verenigingen van gemeenten deels de rol van regiobureau. Zij vormen platforms voor bestuurlijke afstemming en hebben vooral een netwerkfunctie; in het coördineren van uitvoeringscapaciteit op

BRE-schaal spelen zij geen rol. In een aantal casus-BRE's constateren we dat de organisatiegraad op de schaal van de subregio hoger is dan op het niveau van het BRE. Zo kent het Pact van West-Friesland (Noord-Holland Noord) een eigen intergemeentelijke governancestructuur. Een ander voorbeeld is Zuid-Holland Zuid: subregio Drechtsteden heeft een eigen werkorganisatie, terwijl in Alblasserwaard-Vijfheerenlanden gemeentelijke capaciteit wordt toegekend aan de uitvoering van de Regionale Maatschappelijke Agenda.

## 4.4 Samenwerkingscultuur

In de wetenschappelijke literatuur bestaat overeenstemming over het belang van een constructieve samenwerkingscultuur voor zowel effectieve als gelegitimeerde samenwerking. Kenmerken zijn gelijkwaardigheid en consensusgerichtheid, wederzijds vertrouwen en een zekere mate van resultaatgerichtheid of zakelijkheid (Boogers c.s., 2016).

Of er sprake is van een constructieve samenwerkingscultuur is lastig te meten, maar de gesprekken geven ons wel handvatten.

De samenwerkingscultuur in de BRE's Drenthe, Fryslân, Midden-Holland en Noordoost-Brabant is te typeren als gelijkwaardig en consensusgericht. In Drenthe werken de overheden samen vanuit het principe van '12+1', om uit te drukken dat de provincie en twaalf gemeenten op gelijke voet met elkaar staan. In Drenthe en Fryslân heeft deze cultuur ook een duidelijke keerzijde, namelijk dat er weinig doelgericht wordt samengewerkt. Of, zoals ze in Fryslân zeggen, 'op z'n elfendertigst'. De Drentse 'bestuursparadox' is vergelijkbaar: Drenten zijn te aardig voor elkaar om eerlijk te zijn, zodat er veel en vrijblijvend wordt gesproken

zonder duidelijke resultaten te behalen. Er worden geen knopen doorgehakt, en er is geen deelnemer die als primus inter pares toch doorbraken weet te forceren. In Noordoost-Brabant lukt dat beter, al leidt de Brabantse gemoedelijkheid er ook toe dat het stevige gesprek niet altijd wordt gevoerd. In Midden-Holland ligt dat anders. Mogelijk dragen de beperkte omvang van het BRE en de noodzaak om zich als BRE te verhouden tot de bovenregionale schaal bij aan een meer resultaatgerichte houding.

In Flevoland en Rijk van Nijmegen zien we een samenwerkingscultuur op basis van positieve energie. In beide regio's is er een duidelijke aanjager van de samenwerking – provincie Flevoland respectievelijk gemeente Nijmegen – een rol die anderen hun gunnen.

Typerend voor de samenwerkingscultuur in Zuid-Holland Zuid is flexibiliteit. Partijen werken opgabegericht samen en voelen zich, in tegenstelling tot eerder, niet 'ingesloten' in de samenwerking. Meer flexibiliteit heeft bijgedragen aan betere onderlinge verhoudingen. In Groningen en Zuid-Limburg zit de cultuur een effectieve samenwerking nogal eens in de weg, is onze conclusie. De bestuurlijke gerichtheid op samenwerking verschilt, het onderlinge vertrouwen is broos en partijen zijn kritisch op spelers die een kartrekkersrol proberen te vervullen – dat wordt al gauw gezien als dominant. Dat deze twee BRE's kampen met de grootste en meest urgente opgaven, leidt er dus niet toe dat partijen ook samen de schouders eronder zetten.

## 4.5 Verbindend vermogen van het BRE met de economische en maatschappelijke levensgemeenschap

In 2016 constateerde de Studiegroep Openbaar Bestuur in het rapport *Maak Verschil*: "In de eerste plaats zien we dat de economische, maatschappelijke en bestuurlijke werkelijkheid zich in toenemende mate manifesteert op regionaal niveau. Arbeidsmarkt, ondernemen, onderwijsvoorzieningen, wonen, vervoer, ruimtelijke inrichting, uitvoering van collectieve voorzieningen: de werkelijkheid van alledag beperkt zich voor burgers, bedrijven en bestuurders niet tot één gemeente, maar doet zich op regionaal niveau met name voor in netwerken van grotere en kleinere steden en dikwijls in grensoverschrijdende context ('daily urban systems')."

In lijn met *Maak Verschil* verwachten we dat sterke verbindingen tussen levensgemeenschappen bijdragen aan een effectieve samenwerking aan regionale opgaven.

Op basis van onze tien casuïsonderzoeken concluderen wij dat samenwerking in de regionale netwerken waar in *Maak Verschil* naar wordt verwezen (feitelijk ons regionale ecosysteem), zeven jaar na publicatie van het rapport nog zeer beperkt van de grond komt. De bestuurlijke levensgemeenschappen zijn maar mondjesmaat in staat om structurele verbindingen te leggen met andere levensgemeenschappen. In de volgende paragrafen lichten we dit toe.

### Structurele samenwerking tussen bestuurlijke en economische levensgemeenschappen zien we relatief vaak, maar leidt beperkt tot resultaten

De economische levensgemeenschap bestaat uit het bedrijfsleven en mbo-, hbo- en wo-instellingen<sup>31</sup>. We constateren dat in alle tien onze casus-BRE's de 3'O-samenwerking op meerdere schaalniveaus (subregionaal, BRE-niveau en bovenregionaal) tot stand komt, vaak in economic boards of triple-helix netwerken.

Niet in al deze 3'O-samenwerkingsverbanden slagen partijen er al in om tot concrete resultaten te komen. Twee factoren lijken hierin een rol te spelen: de tijd waarin een netwerk of alliantie actief is, plus de mate waarin de bestuurlijke levensgemeenschap het platform actief aanjaagt en initiatief neemt voor gezamenlijke doelstellingen of resultaten. Zo resulteerde de samenwerking in de Economic Board Drechtsteden, actief sinds 2017, in de aanleg van een waterstofnetwerk. In andere BRE's, zoals Zuid-Limburg en Noord-Holland Noord, kent de Economic Board een minder lange historie en werken partijen nog volop aan het inrichten en richten van het netwerk.

Daarnaast zien we dat 3'O-samenwerkingen vaker concrete resultaten boeken wanneer de bestuurlijke levensgemeenschap een actieve, aanjagende en soms sturende rol pakt. Niet alleen procesmatig, maar ook financieel. Zo zien we bij AgriFood Capital in Noord-oost-Brabant, in Flevoland en het Innovatiepact Fryslân

dat overheidsinvesteringen private investeringen uitlokken. Omgekeerd zien we dat waar overheidspartijen zoekende zijn om de 3'O-samenwerking vorm te geven en effectief te maken, zoals in Midden-Holland en op het schaalniveau van Zuid-Limburg, concrete resultaten en private investeringen beperkt van de grond komen.

#### VOORBEELD

In onze casus-BRE's zien we een aantal goede voorbeelden van 3'O samenwerkingen.

In het door de overheden geïnitieerde netwerk **AgriFood Capital (Noordoost-Brabant)** werken het regionale werkbedrijf, landbouwbedrijven en onderwijsinstellingen samen aan de ontwikkeling van innovatieve en duurzame voedselketens. Deze focus sluit aan bij de economische en maatschappelijke signatuur van de regio. Door nauwe samenwerking met het bestuurlijke platform RNOB wordt deze economische opgave in samenhang gezien met opgaven op het gebied van duurzame leefomgeving, vestigingsklimaat en bereikbaarheid.

In zes casus-BRE's (Midden-Holland, Noord-Holland Noord, Noordoost-Brabant, Rijk van Nijmegen, Zuid-Limburg, Zuid-Holland Zuid) wordt er, naast de samenwerking in de verplichte arbeidsmarktregio's, structureel samengewerkt tussen overheden,

In de rol van de bestuurlijke levensgemeenschap als drager van de 3'O-samenwerking, zeker als dit langdurig het geval is, zien wij wel een risico. In sommige BRE's bemerkten we ook enig chagrijn bij overheden over de afwachtende houding van andere partners in de samenwerking. Gezamenlijk eigenaarschap is noodzakelijk om tot oplossingen voor maatschappelijke opgaven te komen. Daar horen ook gezamenlijke investeringen bij, die overigens ook kunnen bestaan uit het leveren van denk- en uitvoeringskracht.

werkgevers, onderwijsinstellingen en welzijnsorganisaties die zich bezighouden met de uitvoering van de Participatiewet. Deze partijen hebben zich verbonden aan doelstellingen om vraag en aanbod van arbeidskrachten in de regio beter in balans te brengen. De uitvoering gebeurt in een aantal gevallen in fysieke campussen waar onderwijsinstellingen (of specifieke opleidingsprogramma's) hun opleidingsaanbod direct afstemmen op de behoeften van bedrijven. Soms bevinden ondernemers, opleiders en onderzoekers zich ook in fysieke nabijheid van elkaar. **Campus Gouda (Midden-Holland)**, de vier **Brightland-campussen in Zuid-Limburg** en de sectorspecifieke, kleinschalige campussen op verschillende locaties in **Zuid-Holland Zuid** (Leerpark Dordrecht, AgriFoodCampus Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, i\_lab Gorinchem, Circulair Ambachtscentrum Hoeksche Waard en Campus Nedstaal) zijn hier voorbeelden van.

<sup>31</sup> We rekenen mbo-, hbo- en wo-instellingen tot de economische levensgemeenschap, omdat het de werking van het economisch ecosysteem versterkt als de in de regio aanwezige bedrijvigheid gebruik kan maken van passende kennis en kunde van net afgestudeerden in de regio. Zie o.a. Stam (2018).

### Structurele samenwerking tussen bestuurlijke en maatschappelijke levensgemeenschappen komt op de schaal van het BRE maar beperkt tot stand. Tijdelijke samenwerking wordt vooral aangejaagd door prikkels van buiten, zoals de Regio Deals

De maatschappelijke levensgemeenschap bestaat uit een breed scala aan organisaties die actief zijn in verschillende domeinen. In dit onderzoek hebben we ons vooral gericht op de domeinen zorg en welzijn, basis- en voortgezet onderwijs, wonen, natuur en landschap, duurzaamheid, en cultuur en sport. Maatschappelijke organisaties in deze domeinen zijn op verschillende schaalniveaus actief. We zien actieve maatschappelijke levensgemeenschappen op het

niveau van het dorp/de stad (denk aan basis- en voortgezet onderwijs, sport- en cultuurinstellingen, maar ook energiecoöperaties). Daar vinden we bovendien de inwonersinitiatieven die juist zonder betrokkenheid van de overheid worden vormgegeven. Zorg- en welzijnsorganisaties en mbo-, hbo- en wo-instellingen hebben veelal een bovengemeentelijk verzorgingsgebied, al zijn welzijnsorganisaties wel georganiseerd in lokale afdelingen (juist vanwege de directe relatie met inwoners). Woningbouwcorporaties en natuur- en landschapsorganisaties richten zich vooral op de schaal van de regio.

Uit ons onderzoek blijkt dat de verbinding tussen deze maatschappelijke levensgemeenschappen en de bestuurlijke regionale levensgemeenschap vooral

sectoraal plaatsvindt en bovendien maar mondjesmaat tot stand komt op regionaal niveau. Vaak ontbreekt dan ook dat een samenhangend regionaal weefsel van maatschappelijke kernactoren. Dit is problematisch, omdat grote opgaven domein- en regio-overstijgend zijn. Zo zijn voor het oplossen van het lerarentekort niet alleen onderwijsinstellingen nodig; het vraagstuk raakt onder meer ook aan de regionale woonopgave (te weinig betaalbare woningen in verstedelijkte regio's, een weinig aantrekkelijke leefomgeving met een beperkt cultureel aanbod en een verschromelend openbaar vervoer in krimpregio's). Een ander voorbeeld: in alle regio's dienen ruimtelijke puzzels gelegd te worden, waarin onder meer wonen, natuur en landschap en duurzaamheid een plek moeten krijgen.

#### VOORBEELD

Een goed voorbeeld van waar bestuurlijke en maatschappelijke levensgemeenschappen er wél in zijn geslaagd om een langjarige, strategische verbinding aan te gaan, is **Samen Maken Wij Flevoland**. Dit is een vrijwillig, strategisch-bestuurlijk samenwerkingsverband dat er steeds beter in slaagt ondernemers en maatschappelijke organisaties aan te sluiten, én dat leeft onder inwoners door zichtbare ruimtelijke projecten.

Opvallend is dat veel goede voorbeelden verbinding rondom duurzaamheidsvraagstukken betreffen. In Fryslân kwamen we samenwerkingsverbanden tegen waarin een groot aantal ondernemers, welzijnsinstellingen, gemeenten en natuurbeheerorganisaties zich verbinden aan doelstellingen met betrekking tot circulariteit (**Circulair Fryslân**) of een fossielvrije wereld (**FossielFry Fryslân**). Deze samenwerkingen hebben

een licht maar structureel netwerkarakter. Er worden concrete projecten uitgevoerd waaraan de bestuurlijke levensgemeenschap een (financiële) bijdrage levert.

In Zuid-Holland Zuid troffen we de maatschappelijke beweging **EnergiekDordt** die vanuit de opgave rond energie betaaldvoetbalbedrijven, scholen, ziekenhuizen en sportverenigingen weet te verbinden aan een gezamenlijke regionale duurzaamheidsagenda. De bestuurlijke levensgemeenschap is pas in een later stadium – en veelal op het niveau van individuele bestuurders – aangesloten bij deze beweging. Dankzij het samenspel tussen partijen komen concrete initiatieven van de grond, zoals de eerste CO2-neutrale betaaldvoetbalwedstrijd van Nederland.

In Flevoland vormde het netwerk **Flevolandse Energie-Agenda (FEA)** in feite een voorloper op de Regionale Energiestrategie. Sinds 2016 hebben provincie,

gemeenten, natuur- en milieuorganisaties, bedrijven, universiteiten en belangenverenigingen al samen-gewerkt als 'coalition of the willing' aan concrete projecten, zoals de realisatie van informatiecampagnes en windmolenparken. Interessant is dat betrokkenen aangeven dat de gebiedskenmerken van Flevoland de samenwerking bevorderen: er is voldoende fysieke ruimte om duurzaamheidsinitiatieven te ontplooiën.

Een goed voorbeeld van samenwerking op het gebied van gezondheid en vitaliteit is **Mooi Maasvallei**. Dit is een samenwerkingsplatform van alle aanbieders van zorg & welzijn, gemeenten, scholen en werkgevers in de regio Noordoost-Brabant en de kop van Noord-Limburg. Interessant is dat partijen het thema zorg breed beschouwen: ook de leefbaarheid van dorpen en buurten, toegankelijke natuur, kansgelijkheid en digitalisering maken deel uit van hun gezamenlijke agenda.

Toch zijn er in onze casus-BRE's wel degelijk mooie voorbeelden te vinden waar, vaak op initiatief van de bestuurlijke levensgemeenschap, een brede alliantie met een opgave aan de slag gaat en partijen nadrukkelijk voorbij de eigen lokale doelgroep kijken.

### **Verbindingen tussen de drie levensgemeenschappen hebben we sporadisch aangetroffen en zijn sterk afhankelijk van individuele 'boundary spanners' en 'skyboxdynamiek'**

We constateren dat de structurele verbinding tussen bestuurlijke, maatschappelijke en economische levensgemeenschappen in de casus-BRE's nog beperkt tot stand komt. Dit in weerwil van onze hypothese, mede ingegeven door de eerdere rapportage *Maak Verschil*, dat we dit soort verbindingen juist zouden aantreffen in de door ons onderzochte ecosystemen.

Wel troffen we in alle tien de regio's vormen van informele ontmoeting en soms tijdelijke verbinding tussen de levensgemeenschappen aan. Die hebben we gecategoriseerd naar drie hoofdvormen van tijdelijke verbinding:

#### **1. Tijdelijke allianties rondom een specifiek idee: skyboxdynamiek**

In Friesland troffen wij een skyboxdynamiek aan die leidde tot een krachtige, zij het tijdelijke, verbinding tussen de drie ecosystemen rond Culturele Hoofdstad 2018. De aanvoerders van de Friese levensgemeenschappen (de voormannen en -vrouwen van bestuurlijke, economische en maatschappelijke levensgemeenschappen) ontmoetten elkaar vaak op neutrale grond, zonder vergaderagenda's. Door die reguliere ongerichte ontmoeting bouwden ze een band op.

De dynamiek die daarmee ontstond, verhoudt zich in enige mate tot die van een skybox bij populaire sportevenementen: ongedwongen ontmoeting tussen de levensgemeenschappen. Vanuit die verbinding vonden een aantal spelers elkaar rond het voorstel Culturele Hoofdstad. Hun coalitie bleek voldoende krachtig om succesvol te zijn. Soms groeit zo'n gelegenheidscoalitie uit tot een blijvende, staande skybox. De Bedrijven-sociëteit A37 in Drenthe startte ooit om de snelweg te realiseren en te bekostigen, maar dertig jaar later vormt deze nog steeds een platform van leiders uit de verschillende levensgemeenschappen.

We zien in diverse andere regio's bewuste pogingen om zo'n zelfde soort vrijplaats van ontmoeting te creëren. Zo is er in de regio Zuid-Holland Zuid het initiatief rond Smart Delta Drechtsteden, dat als ontmoetingsplatform bedoeld is, ter inspiratie en verbinding. Er zijn geen formele vergaderagenda's, er worden geen besluiten genomen.

#### **2. Verbindende personen: boundary spanners**

In alle regio's zien we dat ontmoeting wordt vormgegeven door bepaalde individuen: 'boundary spanners' (bruggenbouwers, verbinders of grenswerkers) die op het grensvlak tussen levensgemeenschappen zoeken naar (nieuwe) netwerkpartners en gezamenlijke investeringen, of kennisdeling faciliteren.

Soms spelen ze ook een zichtbare rol bij het vieren van successen, het leren bij knelpunten, het ophalen van belangen of het versterken van persoonlijke relaties (Van Meerkerk en Edelenbos, 2018; Nederhand, Van der Steen en Van Twist, 2019; Williams, 2002).

In de door ons onderzochte BRE's voerden we sociale netwerkanalyses uit om de onlineverbindingen tussen

levensgemeenschappen in kaart te brengen. Daarin namen we ook (de frequentie van) onderlinge verwijzingen tussen netwerkpartners op Twitter onder de loep, om te kunnen nagaan of bepaalde individuen veel online-interactie met regiopartners hebben. Dat zou erop kunnen duiden dat zij een centrale plek in het netwerk innemen. Ook hebben we onze gesprekspartners gevraagd wie volgens hen de boundary spanners in het BRE zijn. Ondanks deze pogingen om de boundary spanners per BRE in kaart te brengen, hadden we moeite om een eenduidig profiel te schetsen van de personen die zo'n rol vervullen, omdat de reacties erg verschilden.

Wel kunnen we concluderen dat individuen uit de bestuurlijke levensgemeenschap – burgemeesters (van centrumgemeenten), incidenteel een wethouder of gedeputeerde – vaker de rol van boundary spanner lijken te vervullen dan individuen uit de andere levensgemeenschappen. Dit terwijl er vaak wel degelijk krachtige economische en maatschappelijke partners in de regio actief zijn. Een uitzondering is Noord-Holland Noord: in dit BRE zagen we juist dat er vanuit de economische en maatschappelijke levensgemeenschappen al verschillende boundary spanners actief zijn, en konden we deze juist aan overheidszijde niet terugvinden.

#### **3. Tijdelijke verbinding, aangejaagd door kansen van buitenaf: de Regio Deals**

Ook zijn in onze casus-BRE's allerlei tijdelijke, opga-vergerichte coalities zichtbaar tussen bestuurlijke en maatschappelijke partijen. Deze ontstaan vaak als zich specifieke kansen voordoen. Het instrument Regio Deals is zo'n kans. Deze cofinancieringsmogelijkheid vanuit het Rijk stimuleert samenwerking tussen verschillende partijen in de regio. In bijna al onze

casusregio's zijn Regio Deals gesloten, maar alleen in Noordoost-Brabant ook op het niveau van het BRE<sup>32</sup>. In de andere BRE's werden Regio Deal-proposities ingediend (en toegekend) op sub- of bovenregionaal niveau. Regio's kiezen zélf de schaal waarop ze een Regio Deal aanvragen.

Interessant is de **Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe**, waar de governancestructuur maatschappelijke organisaties en bedrijven in staat stelt als opgaveregisseur aan de slag te gaan met verbindende projecten. De hoop en wens van het Rijk is dat het netwerk dat vorm krijgt door de Regio Deals, na afronding ervan beklijft. Dit is voor de regionale partners ook de inzet, maar het moet blijken of dit lukt op het moment dat de aanleiding voor de samenwerking – het gezamenlijk aanvragen van cofinanciering voor projecten – wegvalt.

## 4.6 Tussenconclusie

Onze casus-BRE's kennen verschillende netwerkstructuren. Zuid-Limburg springt er een aantal keren uit: dit BRE kent het grootste aantal samenwerkingsverbanden, de hoogste congruentiescore en een lage functionele integraliteit. Een verklaring voor die hoge congruentiescore is de geografie van het gebied: zoals we in hoofdstuk 3 hebben gezien, is Zuid-Limburg een geografisch scherp afgebakende regio. Hetzelfde geldt overigens voor Fryslân, dat de een-na-hoogste congruentiescore en ook een lage functionele integraliteit kent. De decentrale overheden in beide regio's kiezen dus primair voor samenwerking met elkaar. De ligging van beide gebieden (en in het geval van Fryslân de afbakening van het BRE door de provinciegrenzen)

vormt hiervoor maar deels een verklaring. Met de toepassing van onze tweede congruentiemaat zien we dat er een relatief laag aandeel samenwerkingsverbanden is waarin alle gemeenten uit het BRE zijn vertegenwoordigd. De scherpe afbakening van het BRE geldt dus vooral territoriaal, en niet in termen van de deelnemende gemeenten. Het feit dat de deelnemende gemeenten er relatief vaker voor kiezen om samenwerking op taken en opgaven in aparte verbanden te organiseren, werkt wisselende samenstellingen van de samenwerkingsverbanden mogelijk in de hand. Tot slot verklaart de scherpte van de provinciegrens niet overal dat deelnemers aan een BRE in eerste instantie naar elkaar kijken voor de samenwerking. De bovenregionale samenwerking Groningen-Assen is een voorbeeld van provinciegrensoverschrijdende samenwerking op een selectie van opgaven doorbreekt dit patroon.

Zowel provincies als centrumgemeenten kunnen een kartrekkersrol binnen de bestuurlijke levensgemeenschap spelen. Wel is er een grote variatie in de manier waarop ze dat doen en of dat door de andere spelers ook wordt gewaardeerd. In Flevoland (provincie), Fryslân, Midden-Holland en Rijk van Nijmegen (centrumgemeenten) draagt het initiatief van en de inzet van capaciteit door de kartrekker bij aan een positieve dynamiek binnen het BRE. In Noordoost-Brabant wordt deze rol vervuld door het regiobureau en hebben partijen bovendien afspraken gemaakt over het leveren van capaciteit om uitvoering te kunnen geven aan de regionale ambities.

Als we *Maak Verschil* uit 2016 lezen, lijkt het alsof samenwerking in de regio tussen overheden en andere partijen onmisbaar is om grote maatschappelijke vraag-

stukken op te lossen. De bestuurlijke levensgemeenschap staat aan de lat om structurele verbindingen met de maatschappelijke en economische levensgemeenschappen vorm te geven. Dat lukt nog maar beperkt:

- In alle regio's zijn er structurele verbindingen tussen de bestuurlijke en economische levensgemeenschappen, vaak in 3'0-verband. In Noordoost-Brabant is de verbinding tussen de bestuurlijke en (een deel van de) economische levensgemeenschap het sterkst ontwikkeld.
- Er zijn weinig structurele verbindingen (op BRE-schaal) tussen overheden en maatschappelijke partijen, al kent elke regio ook parelprojecten.

De verbinding in de driehoek bestuurlijke, maatschappelijke en economische levensgemeenschappen zien we nauwelijks tot niet. Wel komen incidentele/tijdelijke verbindingen tot stand, die soms mooie uitkomsten kennen. We onderscheiden daarin drie vormen: allianties rondom specifieke thema's (via skyboxdynamiek), individuele verbindingen gelegd door boundary spanners en tijdelijke verbindingen die ontstaan door kansen van buiten.

<sup>32</sup>. In het voorjaar van 2023 heeft Zuid-Limburg eveneens een Regio Deal binnengehaald op het niveau van het BRE. In het najaar van 2023 diende ook Noord-Holland Noord een propositie in voor tranche 5.



## 4.5 Totaaloverzicht Economic Boards/triple-helix-netwerken in de casus-BRE's

Economic Board/ triple-helix netwerk >	Subregionaal	Schaal BRE	Bovenregionaal
<b>Drenthe</b>	LEADER Zuidoost-Drenthe		<ul style="list-style-type: none"> <li>Economic Board Noord-Nederland</li> <li>Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij</li> <li>Industrietafel Noord-Nederland</li> <li>Noorderlink</li> <li>EBRZ (regio Zwolle)</li> </ul>
<b>Flevoland</b>	n.v.t.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Economic Board Flevoland</li> <li>Human Capital Agenda Zorg</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>EBRZ (regio Zwolle)</li> <li>Amsterdam Economic Board</li> </ul>
<b>Fryslân</b>	Innovatiecluster Drachten	<ul style="list-style-type: none"> <li>Circulair Fryslân</li> <li>Data Fryslân</li> <li>Innovatiepact Fryslân</li> <li>Merk Fryslân</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Economic Board Noord-Nederland</li> <li>Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij</li> <li>Industrietafel Noord-Nederland</li> <li>Noorderlink</li> </ul>
<b>Groningen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regionaal Innovatieframework</li> <li>Akkoord van Groningen (stad)</li> <li>Economic Board Groningen (stad + Noord-Groningen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Economic Board Groningen (in ontwikkeling)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Economic Board Noord-Nederland</li> <li>Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij</li> <li>Industrietafel Noord-Nederland</li> <li>Noorderlink</li> <li>New Energy Coalition</li> </ul>
<b>Midden-Holland</b>	n.v.t.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Triple helix Midden-Holland</li> <li>Campus Gouda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>EBZ (Zuid-Holland)</li> <li>Greenport Regio Boskoop</li> </ul>
<b>Noord-Holland Noord</b>	Pact van Westfriesland (Westfriese Bedrijvengroep)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ontwikkelingsbedrijf NHN</li> <li>Seed Valley (Greenport Noord-Holland Noord)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Amsterdam Economic Board</li> </ul>
<b>Noordoost-Brabant</b>	n.v.t.	Agrifood Capital	
<b>Rijk van Nijmegen</b>	n.v.t.	<ul style="list-style-type: none"> <li>RVN@</li> <li>Briskr</li> <li>CITC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>The Economic Board (Lifeport)</li> </ul>
<b>Zuid-Holland Zuid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Economic Development Board (Drechtsteden)</li> <li>Smart Delta Drechtsteden</li> <li>Regio Board Zuid-Hollandse Delta</li> </ul>	n.v.t.	<ul style="list-style-type: none"> <li>EBZ (Zuid-Holland)</li> <li>Rotterdam Maritime Capital</li> </ul>
<b>Zuid-Limburg</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Brightland-campussen</li> </ul>	ESZL (in ontwikkeling)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Source B</li> <li>Economisch Netwerk Zuid-Nederland</li> </ul>



HOOFDSTUK 5

# Democratische legitimititeit

51

52

52

56

59

## 5.1 Welke vormen van legitimiteit onderscheiden we?

Legitimiteit is één van de drie elementen in het publiekewaardemodel. In dit onderzoek hebben we specifiek gekeken naar de rol van gemeenteraden, provinciale staten en algemeen besturen van waterschappen als legitimerende organen voor regionale samenwerking.

In de wetenschappelijke literatuur worden drie aspecten van democratische legitimiteit onderscheiden: input-, throughput- en outputlegitimiteit.<sup>33</sup> Inputlegitimiteit gaat uit van het principe 'bestuur door het volk'. Politieke besluiten zijn legitiem als ze de wil van het volk weerspiegelen; ze moeten zijn afgeleid uit de belangen en voorkeuren van de gemeenschap. Hiervoor zijn democratische verkiezingen een voorwaarde, maar inputlegitimiteit gaat verder dan dat: burgers moeten daadwerkelijk in staat zijn én gelijke kansen hebben om hun belangen en voorkeuren kenbaar te maken en invloed uit te oefenen op de politieke besluitvorming.

Throughputlegitimiteit heeft betrekking op de legitimiteit van het samenwerkingsproces en kan worden gedefinieerd in termen van bepaalde kwaliteitseisen zoals transparantie, kenbaarheid, voorspelbaarheid en 'due process', waaraan de regels en procedures op basis waarvan beslissingen worden genomen, moeten voldoen.

Outputlegitimiteit, tot slot, wordt bepaald door de mate waarin op effectieve en efficiënte wijze gedragen resultaten worden geboekt, die bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke opgaven. Krijgen de samenwerkende partijen dingen voor elkaar die de leefwereld van burgers positief veranderen? En is er steun en draagvlak voor de behaalde resultaten?

<sup>33</sup> Scharpf (1999) onderscheidt input- en outputlegitimiteit. Later is daar throughputlegitimiteit aan toegevoegd (zie bijvoorbeeld Bekkers & Edwards 2007 en Van Ostaaijen & Schaap 2012).

## 5.2 Hoe hebben we democratische legitimiteit gemeten?

Ten eerste hebben we in kaart gebracht hoe volksvertegenwoordigers *betrokken worden* bij de samenwerking in het BRE. Dit heeft dus betrekking op input- en throughputlegitimiteit. We hebben onderscheid gemaakt tussen de wijze waarop volksvertegenwoordigers worden geïnformeerd over de samenwerking en hun daadwerkelijke invloed op de besluitvorming. Dit is dus *aanvullend* op hoe zij betrokken worden bij individuele samenwerkingsverbanden. De Wgr biedt waarborgen voor de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers. Door middel van zienswijzeprocedures kunnen zij invloed uitoefenen op de besluitvorming. Aanvullend daarop kan een samenwerkingsverband betrokkenheid organiseren, bijvoorbeeld door een jaarlijks rondje van de directeur langs de gemeenteraden om hen bij te praten over de samenwerking.

Bij informele samenwerking of samenwerking op basis van het privaatrecht zijn deze waarborgen er niet, maar kan het samenwerkingsverband natuurlijk wel dingen organiseren.

Ten tweede hebben we aan de hand van een vragenlijst onderzocht in welke mate volksvertegenwoordigers zich betrokken *voelen* bij de samenwerking in het BRE. Een bekende tekortkoming van online vragenlijsten is dat het responspercentage over het algemeen laag is – zo'n 25 tot 40% is al heel redelijk. Voor vragenlijsten onder volksvertegenwoordigers ligt het gemiddelde responspercentage doorgaans nog lager; 10 tot 15% is gebruikelijk (Peters c.s., 2022). Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat volksvertegenwoordigers overvraagd worden vanwege het grote aantal onderzoeken, zowel nationaal, regionaal als op gemeentelijk niveau<sup>34</sup>. Maar het kan ook een uiting zijn van de beperkte betrokkenheid die zij voelen bij het onderwerp regionale samenwerking. Onze vragenlijsten hebben responspercentages die variëren van 8,6% (Flevoland) tot 40,4% (Zuid-Limburg). Het gemiddelde percentage lag op 18,4% – relatief hoog dus voor dit type enquêtes onder volksvertegenwoordigers. In alle BRE's hebben we volksvertegenwoordigers bovendien uitgenodigd om deel te nemen aan een sessie om de uitkomsten van de vragenlijst te duiden.

Onze verwachting was dat hoe meer volksvertegenwoordigers betrokken worden bij de samenwerking in het BRE, hoe meer zij zich ook betrokken voelen.

## 5.3 Hoe volksvertegenwoordigers betrokken worden bij regionale samenwerking

De tabel op de volgende pagina geeft een overzicht van hoe volksvertegenwoordigers betrokken worden bij de samenwerking in de casus-BRE's. We benadrukken nogmaals dat het hier gaat om samenwerkingsverbandoverstijgende instrumenten en niet om vormen van betrokkenheid (in het geval van samenwerking op basis van de Wgr, aanvullend hierop) bij een specifiek samenwerkingsverband.

We schetsen steeds kort wat het instrument inhoudt en of het is gericht op het informeren van volksvertegenwoordigers of op het nemen van besluiten.

<sup>34</sup> Het overvragen van raadsleden om bij te dragen aan onderzoek is een algemeen bekend gegeven in de wetenschap, maar het fenomeen is nauwelijks systematisch onderzocht. Er is weinig zicht op de totale vraag naar meningen van raadsleden: naast wetenschappelijke, grootschalige en openbare studies die gebruik maken van raadsleden-enquêtes is er ook een andere categorie onderzoek (masterscripties, commerciële bureaus) waarin volksvertegenwoordigers om hun mening wordt gevraagd. Ook de Vereniging voor Raadsleden doet de afgelopen jaren vaker onderzoek naar het handelen van deze groep volksvertegenwoordigers, met (grootschalige) steekproeven onder raadsleden. Tot slot weten we dat bepaalde politieke partijen (GroenLinks, D66) vaker deelnemen aan onderzoek naar het functioneren of de rolopvatting van de raad dan andere partijen (PVV) – zie onder andere Vollaard, Cohen, Boogaard en van den Berg (2018).

**Tabel 6.** Hoe volksvertegenwoordigers betrokken worden bij de samenwerking in de casus-BRE's

Betrokken worden op schaal van de regio	Onderzochte BRE's
Niets georganiseerd op (sub)regionale schaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Drenthe - subregio Zuidwest-Drenthe</b> (in de andere subregio's is wel een en ander georganiseerd – zie hieronder)</li> <li>• <b>Flevoland</b></li> <li>• <b>Fryslân</b></li> <li>• <b>Groningen</b></li> <li>• <b>Noord-Holland Noord:</b> regio Alkmaar (in de andere subregio's is wel een en ander georganiseerd – zie hieronder)</li> <li>• <b>Rijk van Nijmegen</b></li> <li>• <b>Zuid-Limburg</b></li> </ul>
Betrokkenheid georganiseerd op subregionale schaal	<p><b>Drenthe:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• BOCE-gemeenten, Zuid- en Oost-Drenthe en Midden-Drenthe kennen (jaarlijkse) radenbijeenkomsten met een informeren karakter.</li> <li>• Regiowethouders (twee wethouders namens de regio) informeren alle individuele raden over de voortgang van de Regio Deal Zuid- en Oost-Drenthe.</li> </ul> <p><b>Noord-Holland Noord:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• West-Friesland: jaarlijkse radenbijeenkomst ten behoeve van besluitvorming over het Pact van West-Friesland</li> <li>• Kop van Noord-Holland: jaarlijkse radenbijeenkomst met een informeren karakter.</li> </ul> <p><b>Zuid-Holland Zuid:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alblasserwaard-Vijfheerenlanden: periodieke informerende regionale raadsbijeenkomsten inzake de Regionaal Maatschappelijke Agenda</li> <li>• Drechtsteden: twee tot vier bijeenkomsten per jaar waar onder andere raadsleden voor zijn uitgenodigd.</li> <li>• Drechtsteden-Gorinchem: een regiovertegenwoordigend wethouder informeert alle individuele raden over de voortgang van de Regio Deal.</li> </ul>
Betrokkenheid georganiseerd op regionale schaal	<p>Beperkt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Noord-Holland Noord:</b> Ontwikkeling van een griffierskring op het niveau van Noord-Holland Noord.</li> </ul> <p>Uitgebreid:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Midden-Holland:</b> regionale raadsklankbordgroep gericht op proces; regiogriffier; regionale nieuwsbrief.</li> <li>• <b>Noordoost-Brabant:</b> regionale raadsklankbordgroep gericht op proces; regionaal raadsinformatiesysteem; adoptiegriffiers voor prioritaire samenwerkingsverbanden; regionale werkprocessen die gelden voor</li> </ul>

Over het algemeen worden volksvertegenwoordigers slechts zeer beperkt betrokken bij het BRE. In vier BRE's wordt hier überhaupt niet op ingezet. In andere regio's worden, vooral op subregionaal niveau, regionale raden-bijeenkomsten georganiseerd met een informeel karakter. Tijdens deze bijeenkomsten ligt de nadruk op de gezamenlijke opgaven van de regio om de gezamenlijk ervaren urgentie te vergroten, maar is er over het algemeen minder aandacht voor de resultaten die volgen uit de samenwerking. We zien dit type radenbijeenkomsten als een mechanisme om inputlegitimiteit tot stand te brengen: raadsleden worden in gelijke mate in positie gebracht om een mening te vormen over de samenwerking op specifieke opgaven.

De BRE's Midden-Holland en Noordoost-Brabant vormen hierop een uitzondering. In deze casusregio's wordt met verschillende instrumenten gepoogd om de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers te vergroten. Naast bijeenkomsten zijn er in beide regio's stevige verbindingen tussen de griffiers van de individuele gemeenten én is er een regiobureau of soortgelijk coördinatiemechanisme om de aansluiting van raden bij een gezamenlijke agenda te vergemakkelijken. Het doel is hier eveneens niet alleen om volksvertegenwoordigers te informeren, maar ook om het netwerk te versterken én om te komen tot processen voor gezamenlijke besluitvorming.

#### VERDIEPING

### De agendapraktijk van raden bij de aanvraag van een Regio Deal in Noordoost-Brabant en Drechtsteden-Gorinchem

De instrumenten die op (sub)regionale schaal worden ingezet om volksvertegenwoordigers bij de samenwerking te betrekken, zijn informeel van aard. Ze vormen geen onderdeel van het formeel-juridisch instrumentarium dat we in Nederland hebben ingericht om democratische besluitvorming tot stand te brengen. Besluitvorming over regionale aangelegenheden in gemeenteraden is wél onderdeel van dat formeel-juridische instrumentarium. Formele legitimiteit voor het handelen van een BRE komt daarmee voort uit draagvlak van en besluitvorming door gemeenteraden. Regionale samenwerking is in dit perspectief een vorm van 'verlengd lokaal bestuur' dat vraagt om lokale legitimatie (Peters c.s., 2022).

Omdat een BRE een veelvoud van ongelijksoortige samenwerkingsverbanden omvat, met elk eigen processen, van kaderstelling tot verantwoording, is het niet mogelijk om een vergelijking te maken tussen BRE's als het gaat om de lokale besluitvorming in de individuele raden. Om dit toch iets verder uit te diepen, hebben we, aanvullend op de tien casuonderzoeken, twee BRE's vergeleken op het punt van de betrokkenheid van raden bij de ontwikkeling, indiening en toekenning/afwijzing van hun Regio Deal-propositie. De casusregio's Noordoost-Brabant en Zuid-Holland Zuid (subregio Drechtsteden-Gorinchem) vonden we het meest vergelijkbaar, omdat beide regio's in de periode 2018-2020 tweemaal een propositie indienden:

eerst in tranche 2, die werd afgewezen, en toen in tranche 3, die werd toegekend. Voor dit verdiepende onderzoek hebben we de 'agendapraktijk' van de gemeenteraden in deze regio's vergeleken, bestaande uit:

- **collegestukken** betreffende de Regio Deal die in elke gemeente aan de raad zijn gestuurd
- **timing** van raadsvergaderingen in het aanvraagproces
- **type raadsvergadering** waarin de proposities werden geagendeerd: commissievergaderingen, formele en plenaire raadsbijeenkomsten of raadsontmoetingen
- **manier waarop het agendapunt werd besproken:** was er een presentatie, werden er vragen gesteld, hoelang duurde het debat, werden er zienswijze of moties ingediend, werd er gestemd? Hiervoor maakten we gebruik van schriftelijke verslagen of opnames van raadsvergaderingen.

In beide gevallen werden de proposities pas laat in het ontwikkelproces met de raden gedeeld: net voor of zelfs pas na indiening bij het Rijk. De succesvolle proposities van beide regio's werden eerder gedeeld dan de afgewezen proposities. In beide regio's werden de proposities vooral ter kennisgeving gedeeld of gepresenteerd op initiatief van verantwoordelijke regiobestuurders. Er was geen gemeenteraad die zelf het initiatief nam om de propositie te agenderen of te bespreken. Tot

slot zagen we dat de succesvolle proposities in beide regio's vaker als apart collegestuk werden geagendeerd dan de afgewezen proposities; die laatste werden vaker genoemd als onderdeel van reguliere voortgangsrapportages of jaarstukken van samenwerkingsverbanden.

In beide BRE's zijn de raden maar beperkt betrokken in het ontwikkelproces van de Regio Deal-proposities. Verschillende raadsleden (en griffiers) die we spraken in onze casusregio's, gaven aan dat ze de Regio Deals vaker ervoeren als 'collegedeals' of 'hamerstukken' dan als documenten waar ze invloed op uit konden oefenen. In beide regio's zien we wel dat de raden vaker werden betrokken bij de proposities die werden ingediend in tranche 3 dan die in tranche 2.

We signaleren ook een aantal belangrijke verschillen tussen de manier waarop de raden in beide regio's bij de Regio Deal-propositie zijn betrokken: in Noord-oost-Brabant lijken raadsleden vaker en kritischer inbreng te hebben geleverd op de Regio Deal-propositie(s) dan in Drechtsteden-Gorinchem. De volgende tabel illustreert dit. Het is aannemelijk dat de regionale radenbijeenvakomen in Noord-oost-Brabant hebben bijgedragen aan een vroegtijdige betrokkenheid van raden bij de (inhoud van de) propositie.

Onderdeel	Noordoost-Brabant	Drechtsteden-Gorinchem
<b>Collegestukken</b>	De Regio Deal komt in de meeste gemeenten aan de orde in voortgangsrapportages van de strategische regionale agenda, en het gesprek daarover in de raden.	De Regio Deal komt in de meeste gemeenten niet aan bod in het gesprek over regionale strategische agenda's.
<b>Type raadsvergadering</b>	De RegioDagen NOB zijn het belangrijkste gremium voor een gesprek over de Regio Deal.	De Regio Deal-propositie wordt ad hoc en op basis van beschikbaarheid van regiobestuurders in individuele raden gepresenteerd. Niet in alle raden is de propositie dus aan de orde geweest.
<b>Manier van bespreking</b>	Raadsleden zoeken kritische discussie met hun colleges, bijvoorbeeld over de timing van de indiening van de niet-succesvolle Regio Deal.  Raadsleden leveren in sommige gemeenten zienswijzen op de propositie vóór indiening bij het Rijk.	Raadsleden stellen vragen over de proposities, maar leveren geen zienswijzen of dienen geen moties in.

## 5.4 Hoe volksvertegenwoordigers zich betrokken *voelen* bij regionale samenwerking

In alle BRE's hebben we volksvertegenwoordigers bevroegd over hoe zij zich betrokken *voelen* bij de samenwerking in het BRE. De enquêtevragen hadden betrekking op de verschillende vormen van legitimiteit die we aan het begin van dit hoofdstuk onderscheidden: input, throughput en output.

Daarnaast hebben we vragen gesteld of volksvertegenwoordigers geloven dat regionale samenwerking nodig is om maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Deze vragen gaan over **fundamentele legitimiteit**, oftewel de steun voor het BRE omdat wordt geloofd in de meerwaarde. We zien dit als de basis voor democratische verankering van de samenwerking.

Samenwerking tussen **overheden** in onze regio is nodig om maatschappelijke vraagstukken op te lossen.

	Niet	Neutraal	Wel
Fryslan	6%	4%	79%
NOB	11%	2%	60%
Groningen	0%	9%	68%
NHN	5%	7%	53%
Drenthe	4%	0%	4%
ZHZ	9%	10%	41%
Flevoland	6%	13%	56%
ZL	5%	3%	73%
MH	5%	5%	71%
RvN	0%	5%	73%

### Fundamentele legitimiteit

In alle BRE's vindt een groot deel van de respondenten dat samenwerking tussen overheden nodig is om maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Bijzonder veel bijval voor deze stelling is er in Fryslân en Drenthe, die een egalitaire en weinig resultaatgerichte samenwerkingscultuur delen, en in Groningen, waar de ontwikkeling van de regionale brede welvaart het laagst is (zie hoofdstuk 6).

In alle BRE's ziet een ruime meerderheid bovendien de meerwaarde van samenwerking met andere partijen – bedrijven, maatschappelijke organisaties en inwoners – met Drenthe en Groningen als uitschieters.

Samenwerking tussen **overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en inwoners** in onze regio is nodig om maatschappelijke vraagstukken op te lossen.

	Niet	Neutraal	Wel
Fryslan	4%	4%	61%
NOB	12%	0%	60%
Groningen	3%	9%	76%
NHN	4%	3%	55%
Drenthe	42%	10%	81%
ZHZ	4%	5%	52%
Flevoland	6%	18%	53%
ZL	9%	3%	62%
MH	0%	2%	69%
RvN	8%	3%	68%

Ik ben geïnteresseerd in de regionale samenwerkingsverbanden waaraan mijn gemeente/provincie/waterschap deelneemt.

	Niet	Neutraal	Wel
Fryslan	7%	19%	33%
NOB	13%	5%	29%
Groningen	0%	18%	44%
NHN	5%	4%	38%
Drenthe	4%	8%	50%
ZHZ	9%	11%	30%
Flevoland	0%	12%	53%
ZL	0%	5,50%	59%
MH	0%	8%	40%
RvN	6%	6%	53%

Hieruit kunnen we concluderen dat de fundamentele legitimiteit van de samenwerking hoog is: het middel regionale samenwerking om maatschappelijke vraagstukken op te lossen (het doel) op te lossen, staat niet ter discussie.

Bij deze uitkomst past dat het resultaat dat het aandeel volksvertegenwoordigers dat geïnteresseerd is in de samenwerkingsverbanden waaraan zijn of haar gemeente, provincie of waterschap deelneemt, in alle BRE's (zeer) hoog is. Toch stelt maar in vier BRE's de helft of meer van de respondenten wél geïnteresseerd te zijn in de samenwerking. In Zuid-Limburg is de interesse van volksvertegenwoordigers het grootst; in Noordoost-Brabant, waar toch het nodige wordt georganiseerd om volksvertegenwoordigers te betrekken, het laagst.



## Inputlegitimiteit

Voor inputlegitimiteit hanteren we drie indicatoren. De eerste twee betreffen het gemiddelde aandeel volksvertegenwoordigers dat aangeeft wél voldoende zicht te ervaren op wat zich afspeelt in regionale samenwerkingsverbanden plus het gemiddelde aandeel volksvertegenwoordigers dat aangeeft niet actiever betrokken te willen zijn bij regionale samenwerking. De gemiddelden liggen daar op 6,7% respectievelijk 7,3% – zeer laag dus.

Opmerkelijk is dat in Midden-Holland en Noordoost-Brabant, de twee BRE's waar verreweg de meeste inzet wordt gepleegd op het betrekken van volksvertegenwoordigers, respondenten desalniettemin het vaakst stellen onvoldoende zicht te hebben op wat zich afspeelt in de regio. Dit geldt ook voor volksverte-

genwoordigers in Groningen en Flevoland, maar daar wordt dan ook geen extra instrumentarium ingezet om volksvertegenwoordigers bij de regio te betrekken.

Bovendien – en dit geldt voor alle regio's – stellen volksvertegenwoordigers weliswaar vaker dat ze onvoldoende zicht hebben op wat er in de samenwerking gebeurt, maar tonen ze beperkte behoefte aan actievere betrokkenheid bij de regio. Een mogelijke verklaring voor deze paradox is de beperkte tijd en capaciteit die volksvertegenwoordigers ervaren in het uitvoeren van hun taken (Peters c.s., 2022). Denkbaar is dat zij geen mogelijkheid zien om actiever bij de regio betrokken te zijn. De behoefte aan actievere betrokkenheid is het grootst in de provincieregio's Fryslân, Groningen en Drenthe (maar ook in Zuid-Limburg). Het samenvallen van het schaalniveau van het BRE met de provincie biedt mogelijk aanknopingspunten om dit te organiseren.

De regionale ambities sluiten over het algemeen aan op de ambities van onze gemeente/provincie /waterschap.

	Niet	Neutraal	Wel
Fryslan	17%	34%	13%
NOB	13%	31%	18%
Groningen	12%	53%	3%
NHN	25%	22%	3%
Drenthe	0%	4%	17%
ZHZ	23%	28%	15%
Flevoland	21%	29%	0%
ZL	19%	26%	13%
MH	24%	17%	12%
RvN	15%	7%	30%

Ik heb voldoende zicht op wat zich afspeelt in regionale samenwerkingsverbanden.

	Niet	Neutraal	Wel
Fryslan	34%	16%	6%
NOB	42%	15%	2%
Groningen	44%	18%	3%
NHN	29%	16%	5%
Drenthe	29%	19%	15%
ZHZ	27%	19%	9%
Flevoland	41%	12%	0%
ZL	28%	17,90%	11%
MH	50%	2%	8%
RvN	28%	25%	8%

Ik zou actiever betrokken willen zijn bij regionale samenwerking.

	Niet	Neutraal	Wel
Fryslan	11%	14%	30%
NOB	14%	35%	20%
Groningen	0%	32%	32%
NHN	3%	32%	22%
Drenthe	8%	25%	29%
ZHZ	11%	25%	23%
Flevoland	6%	29%	24%
ZL	4%	28,30%	29%
MH	8%	28%	20%
RvN	8%	28%	25%

In Zuid-Holland Zuid constateren we in een verdiepend gesprek met griffiers dat raadsleden hopen op intensievere, resultaatgerichtere betrokkenheid bij regionale besluitvorming dan nu het geval is. Dankzij hun referentiekader van de Drechtraad – een innovatieve én uitgebreide vorm van democratische verankering van regionale besluitvorming – hebben raadsleden mogelijk een kritischer houding naar het nieuwe Smart Delta Drechtsteden-netwerk, dat vooral een informierend karakter heeft.

De derde indicator voor inputlegitimiteit heeft betrekking op het gemiddelde aandeel volksvertegenwoordigers dat aangeeft dat de regionale ambities over het algemeen wél aansluiten bij de lokale ambities van de eigen gemeente, provincie of het waterschap. Het BRE Rijk van Nijmegen springt er in positieve zin uit: volksvertegenwoordigers uit deze regio vinden veel vaker

dan in andere regio's dat lokale en regionale ambities in elkaars verlengde liggen. Een mogelijke verklaring hiervoor is de geringe omvang van het BRE, waardoor lokale ambities minder verwateren in de regionale ambities. In Flevoland, Groningen en Noord-Holland Noord vindt vrijwel geen van de respondenten dat de regionale en lokale ambities op elkaar aansluiten.

In de verdiepende gesprekken met volksvertegenwoordigers en griffiers gaven zij aan dat volksvertegenwoordigers regionale samenwerkingsverbanden vooral bezien vanuit het perspectief van 'what's in it for me?' De wens om lokale autonomie te behouden, belemmert het draagvlak voor regionale samenwerking, zo stellen zij. Een sterker, of in elk geval beter navolgbaar verband tussen regionale en lokale ambities zou het draagvlak voor de samenwerking mogelijk kunnen vergroten.

### Throughputlegitimiteit

Hoewel de verschillen tussen de tien BRE's beperkt zijn, springen Midden-Holland en Noordoost-Brabant er ook negatief uit als we kijken naar de indicatoren voor throughputlegitimiteit: in deze twee BRE's vinden volksvertegenwoordigers de procedures voor besluitvorming het vaakst onhelder. In Noordoost-Brabant heeft bovendien een veel groter aandeel respondenten het gevoel dat hun inbreng geen invloed heeft op de regionale besluitvorming, dan wel.

Over het algemeen zijn de procedures voor besluitvorming bij regionale samenwerking mij helder.

	Niet	Neutraal	Wel
Fryslan	30%	17%	4%
NOB	39%	18%	2%
Groningen	35%	35%	0%
NHN	17%	24%	8%
Drenthe	23%	23%	6%
ZHZ	26%	15%	11%
Flevoland	29%	29%	18%
ZL	25%	17,90%	12%
MH	40%	15%	13%
RvN	36%	17%	6%

### Outputlegitimiteit

Outputlegitimiteit gaat over de resultaten die de samenwerking behaalt en het draagvlak dat daarvoor bestaat. De enquêtes geven hier geen eenduidig beeld over. Maar een zeer beperkt aandeel van de volksvertegenwoordigers vindt dat de gestelde ambities ook daadwerkelijk worden gerealiseerd (met uitzondering van Drenthe, waar een meerderheid vindt dat dit wel het geval is). Tegelijkertijd stelt het overgrote deel van de respondenten in alle BRE's dat hun inwoners en ondernemers beter af zijn dankzij de samenwerking tussen overheden, en in mindere mate dankzij de samenwerking tussen overheden en andere partijen. Daarmee lijken ze te zeggen: zonder regionale samenwerking waren onze inwoners en ondernemers nóg slechter af geweest.

De inbreng van mijn gemeenteraad / Provinciale Staten / het AB van het waterschap heeft invloed op de regionale besluitvorming.

	Niet	Neutraal	Wel
	31%	21%	17%
	27%	34%	9%
	21%	24%	15%
	27%	24%	7%
	21%	23%	29%
	26%	19%	10%
	24%	18%	24%
	26%	19,30%	16%
	18%	25%	23%
	22%	17%	11%

Eveneens opvallend is dat ondanks de kritische houding ten aanzien van de geboekte resultaten, volksvertegenwoordigers in zeven van de tien BRE's de effectiviteit van de samenwerking in hun eigen BRE positiever inschatten dan die van buurregio's. Uitzonderingen zijn Flevoland, Groningen en Noord-Holland Noord. In die laatste twee regio's strookt dit met het beeld van volksvertegenwoordigers dat de regionale ambities niet worden gerealiseerd, maar in Flevoland zien we een bijzondere tegenstelling: 33% van de volksvertegenwoordigers aldaar – het een-na-hoogste percentage van alle BRE's – is van mening dat de regionale ambities worden gerealiseerd, maar geen enkele volksvertegenwoordiger ziet dat als 'beter presteren dan de burens'.

De ambities die wij ons stellen in de regio, worden gerealiseerd.

	Niet	Neutraal	Wel
Fryslan	19%	33%	11%
NOB	15%	24%	15%
Groningen	27%	44%	6%
NHN	25%	36%	3%
Drenthe	6%	35%	52%
ZHZ	21%	30%	6%
Flevoland	7%	60%	0%
ZL	18%	39%	12%
MH	24%	24%	14%
RvN	15%	15%	19%

Onze regio presteert beter dan buurregio's.

	Niet	Neutraal	Wel
	7%	56%	26%
	13%	38%	29%
	27%	65%	6%
	13%	38%	3%
	15%	50%	23%
	14%	36%	26%
	14%	86%	0%
	15%	44%	22%
	17%	50%	26%
	7%	41%	37%

Uit de groepsgesprekken met volksvertegenwoordigers waarin we de uitkomsten van de enquêtes per BRE poogden te duiden, blijkt dat resultaten die voortkomen uit het samenspel tussen overheden en andere levensgemeenschappen bij hen minder vaak bekend zijn dan de resultaten van overheidssamenwerkingen. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat triple-helixachtige samenwerkingsverbanden vaak op grotere afstand van raden en Staten staan en hier nooit gemeentelijke of provinciale taken aan worden overgedragen.

Daarnaast wijzen zij op een verband tussen output-legitimiteit en input- en throughputlegitimiteit: de input die volksvertegenwoordigers kunnen leveren en de wijze waarop zij worden betrokken, staan vaker ter discussie als resultaten uitblijven of kosten worden overschreden (met andere woorden: als de outputlegitimiteit laag is).

Dankzij de samenwerking tussen **overheden** in onze regio zijn onze inwoners en ondernemers beter af.

	Niet	Neutraal	Wel
Fryslan	13%	17%	63%
NOB	19%	29%	50%
Groningen	16%	20%	47%
NHN	19%	29%	50%
Drenthe	6%	0%	21%
ZHZ	15%	16%	49%
Flevoland	13%	13%	75%
ZL	12%	22%	60%
MH	9%	19%	69%
RvN	3%	19%	73%

Dankzij de samenwerking tussen **overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en inwoners** in onze regio zijn onze inwoners en ondernemers beter af.

	Niet	Neutraal	Wel
	10%	16%	41%
	18%	22%	27%
	6%	21%	41%
	15%	17%	22%
	42%	23%	65%
	14%	11%	27%
	13%	25%	25%
	10%	18%	33%
	5%	14%	38%
	8%	14%	46%

## 5.5 Conclusie: beantwoording onderzoeksvraag 1

We hebben de democratische verankering van samenwerking in BRE's op twee manieren in kaart gebracht: hoe volksvertegenwoordigers betrokken *worden* op regionale schaal (het niveau van individuele samenwerkingsverbanden overschrijdend) en hoe zij zich betrokken *voelen* bij de regio.

De fundamentele legitimiteit van de samenwerking is in alle BRE's hoog: het middel samenwerking, tussen overheden of tussen overheden en andere partners, om maatschappelijke vraagstukken op te lossen wordt door volksvertegenwoordigers niet ter discussie gesteld. Ook zeggen volksvertegenwoordigers relatief

vaak wél geïnteresseerd te zijn in regionale samenwerking.

De mate waarin volksvertegenwoordigers zich betrokken voelen bij de samenwerking in de regio is echter zeer beperkt, zeker waar het gaat om input- en throughputlegitimiteit. Over het algemeen zeggen zij weinig zicht te hebben op wat zich in de regio afspeelt, vinden ze regionale en lokale ambities weinig op elkaar aansluiten, noemen ze procedures weinig transparant en hebben ze zeer beperkt het idee dat ze invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming.

Een mogelijke verklaring voor deze uitkomst is dat de enquêtevragen gaan over samenwerking in de regio in zijn algemeenheid, en niet over een specifiek samenwerkingsverband. Het antwoordpatroon past dan bij de uitkomsten van andere onderzoeken<sup>35</sup> dat volksvertegenwoordigers het zicht zijn kwijtgeraakt op wat er in de ‘lappendeken van samenwerkingsverbanden’ – een veelvoud van ongelijksoortige verbanden met verschillende partners op verschillende onderwerpen en taken – gebeurt.

Ook zien we dat volksvertegenwoordigers in de meeste BRE's het presteren van hun eigen regio ten opzichte van buurregio's hoger waarderen dan wanneer ze dat presteren afzetten tegen de eigen regionale ambities. Er lijkt meer draagvlak voor presteren van hun BRE (of, specifieker, outputlegitimiteit) naar de buitenwacht dan geredeneerd van binnenuit.

Het gebrek aan variatie tussen BRE's in de mate waarin volksvertegenwoordigers zich betrokken voelen bij de samenwerking in de regio, maakt dat we onze hypotheses over de relatie tussen de gebiedskenmerken en

organisatie van een BRE enerzijds en de democratische legitimiteit van de samenwerking anderzijds niet kunnen onderbouwen. BRE's die qua geografie meer samenvallen met het daily urban system en/of waar de regionale identiteit 'dikker' is, laten geen hogere scores zien in de vragenlijsten.

Ook zien we geen patroon in de ervaren betrokkenheid door volksvertegenwoordigers en de wijze waarop het BRE is georganiseerd. Noch het aantal samenwerkingsverbanden binnen een BRE, noch de samenwerkingsvormen waarvoor deelnemers van de BRE's primair kiezen (informele samenwerking, netwerkconstructie, een zelfstandige privaatrechtelijke organisatie of een zelfstandige organisatie op basis van de Wgr) lijkt van invloed op de mate waarin volksvertegenwoordigers zich betrokken voelen. Ook de stelling dat incongruentie leidt tot een gebrek aan overzicht voor volksvertegenwoordigers, kunnen we niet staven.

Een laatste, opmerkelijke, conclusie is dat in BRE's waar het meest wordt georganiseerd om volksvertegenwoordigers te betrekken bij de samenwerking, zij zich het minst betrokken voelen, zeker waar het input- en throughputlegitimiteit betreft. Om te stellen dat het dus geen zin heeft om betrokkenheid op regionaal niveau te organiseren, is te kort door de bocht. Een verklaring zou immers ook kunnen zijn dat hoe meer een volksvertegenwoordiger betrokken wordt, hoe meer hij of zij zicht heeft op de complexiteit van regionale samenwerking. Informatie wakkert dan een behoefte aan nóg meer informatie aan, in de hoop grip te krijgen op wat zich in het BRE afspeelt. Dit is een van de mogelijke mechanismen achter deze bevinding, en nodigt uit tot aanvullend (casus)onderzoek.

<sup>35</sup> Zie het syntheseonderzoek van Peters c.s. (2022) dat stelt: 'Een dominante conclusie van veel publicaties over regionale samenwerking en de democratische legitimiteit ervan, is dat gemeenteraden en -raadsleden problemen ervaren met regionale samenwerking.'

HOOFDSTUK 6

# Uitkomsten van samenwerking

A photograph of a man and a woman sitting at a table in a modern office setting. The man is on the left, wearing glasses and a blue shirt, looking towards the woman. The woman is on the right, wearing a dark dress, looking at a laptop on the table. They appear to be in a collaborative meeting. The background features large windows and modern office furniture.

62

63

68

70

71

## 6.1 Inleiding

Een van de hoofdvragen van dit vergelijkend onderzoek is of de samenwerking in het ene BRE *effectiever* is dan in het andere. En als we daar inderdaad verschillen in zien, hoe zijn die dan te verklaren? We grijpen met deze vraag terug op het publiekewaardemodel van Mark Moore: de samenwerking in het BRE is effectief als deze een bijdrage levert aan de realisatie van publieke waarde.

Peters c.s. (2022) stellen dat het op basis van de beschikbare literatuur “niet mogelijk [is] om algemene uitspraken te doen over de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerking, en vaak ook niet als het gaat om specifieke samenwerkingsverbanden. Er zijn weinig objectieve onderzoeksgegevens beschikbaar, en het is ook niet gemakkelijk om te onderzoeken”. Dit is in lijn met onze bevindingen in de casusonderzoeken. Daarom hebben we bij gebrek aan objectieve data gezocht naar een andere methode om de effectiviteit van de samenwerking in onze BRE's te vergelijken.

In paragraaf 6.2 brengen we de ontwikkeling van brede welvaart in de tien casusregio's gedurende de afgelopen tien tot vijftien jaar in beeld. We maken onderscheid tussen de ontwikkeling van de Brede Welvaartsindicator (BWI), een geaggregeerde score, en die op individuele thema's. In paragraaf 6.3 maken we inzichtelijk in hoeverre er in onze casus-BRE's wordt gewerkt vanuit integrale, strategische agenda's en op welke beweging in bredewelvaartontwikkeling zij inzetten: versterken van wat al goed gaat, behouden van wat gemiddeld tot goed is, of proberen een been bij te trekken op thema's waar achterstand is ontstaan en een negatieve trend zichtbaar is. In paragraaf 6.4 zetten we vervolgens op een rij welk type resultaten onze gesprekspartners benoemen als successen van de samenwerking. We eindigen dit hoofdstuk wederom met een tussenconclusie.

## 6.2 Het vergelijken van publieke waarde met regionale brede welvaart als meetlat

Regionale brede welvaart is in de afgelopen jaren dé objectieve maatstaf geworden om te beoordelen of het goed gaat met de regio: regionale samenwerkingsverbanden gebruiken het steeds vaker om hun ambities scherp te stellen en de rijksoverheid stimuleert dit ook (bijvoorbeeld bij het instrument Regio Deals). Regionale brede welvaart is dan ook een aardige meetlat om de mate van publiekewaarderealiseratie in BRE's te vergelijken.

Brede welvaart is te omschrijven als het welzijn van inwoners in brede zin (vergelijkbaar met de Engelse term 'wellbeing'). Het betreft alles wat mensen van waarde vinden (PBL/SCP/CPB 2017). Wat van waarde is, wordt breed opgevat: het gaat om het kunnen voorzien in het levensonderhoud, gezondheid, veiligheid, persoonlijke ontplooiing en sociale contacten, maar ook om zaken waar om ideologische redenen waarde aan wordt gehecht, zoals het behoud van biodiversiteit of rechten voor groepen inwoners waar iemand zelf niet toe behoort. Ook is er bij brede welvaart oog voor hoe het huidig welzijn van inwoners van een land of regio samenhangt met het welzijn van mensen buiten de regio ('elders') en het toekomstig welzijn binnen en buiten de regio ('later'). Brede welvaart biedt dus een raamwerk waarin alle aspecten die belangrijk zijn voor het welzijn van mensen, zowel in het hier en nu als elders en later, in samenhang worden bekeken. Het

formuleren van beleid dat brede welvaart wil bevorderen, gaat in wezen om het maken van afwegingen binnen dit raamwerk (Evenhuis c.s., 2020).

### 6.2.1 De geaggregeerde regionale bredewelvaartontwikkeling verschilt maar beperkt

Wij vergelijken BRE's nadrukkelijk op hun **ontwikkeling** van brede welvaart door de tijd, in plaats van op hun bredewelvaartscores op een bepaald moment. De reden hiervoor is dat sommige regio's een betere uitgangspositie hebben dan andere, zoals we in hoofdstuk 3 al concludeerden. We zijn benieuwd of regio's, gegeven die uitgangspositie, erin slagen om een relatieve groei in brede welvaart door te maken.

Er zijn verschillende manieren om brede welvaart te meten. Rabobank en de Universiteit Utrecht<sup>36</sup> hanteren een geaggregeerde regionale bredewelvaartscore – de Brede Welvaartsindicator (BWI) – en vergelijken deze scores over de periode 2013-2021. In **Figuur 15** zijn de veertig Nederlandse COROP-regio's geclusterd naar de ontwikkeling die hun BWI doormaakte in de periode 2013-2021. Rabobank en de Universiteit Utrecht onderscheiden drie categorieën regio's, met daarbinnen enkele subcategorieën:

- Regio's met een hoge BWI in beide jaren, waarvan een deel vooral in 2013 hoog scoorde (blauw) en een deel relatief hard groeide in de afgelopen jaren (donkerblauw).
- Regio's met relatief lage scores in zowel 2013 als 2021; de achterblijvers met de laagste BWI in 2021

(oranje) en regio's die daarboven staan en bovendien de landelijke groei wél konden bijbenen (geel).

- Een middengroep, waarin onderscheid in regio's met een relatief lage BWI in 2021 (lichtgrijs), regio's rondom het landelijk gemiddelde met een groei die ook vergelijkbaar was met die van Nederland (grijs), en regio's die relatief hard groeiden (donkergrijs).

Uit deze data blijkt dat de ontwikkeling van de BWI maar beperkt verschilt tussen COROP-regio's: veruit de meeste regio's maakten een stijging door, en die ontwikkelscores liggen vrijwel allemaal rondom de hogere/lagere stijgingslijn.

Onze casus-BRE's volgen lang niet allemaal de COROP-indeling, maar ook als wij data combineren om de BRE-indeling te benaderen, zien we beperkte variatie in de bredewelvaartontwikkeling. De meeste casus-BRE's kennen een relatief hoog niveau van brede welvaart én een bovengemiddelde stijging, of behoren tot de 'donkergrijze' categorie in de middengroep. Uitzonderingen op dat patroon zijn het BRE Zuid-Limburg en een deel van het BRE Groningen. We constateerden al eerder dat de biotoop in deze BRE's een minder gunstige uitgangspositie biedt om publieke waarde te realiseren.

De geringe variëteit tussen de casusregio's is op zich goed nieuws: blijkbaar is de brede welvaart in de meeste Nederlandse regio's in de afgelopen tien jaar gestegen. Het betekent echter ook dat een geaggregeerd niveau van regionale brede welvaart geen geschikte maat is om de effectiviteit van samenwerking in BRE's te analyseren. We moeten dus een spade dieper.

<sup>36</sup> In 2016 introduceerden de Universiteit Utrecht en Rabobank de Brede Welvaartsindicator (BWI). De BWI integreert elf dimensies met onderliggende variabelen in één integrale maatstaf van brede welvaart. BWI 2022 is opnieuw samengesteld en de data voor ontwikkelingen op de onderliggende variabelen zijn sinds juni 2023 openbaar. Tijdens de uitvoering van de BRE-casusonderzoeken, tussen december 2020 en juni 2023, waren de onderliggende data nog niet toegankelijk.





In **Tabel 7** op de volgende pagina brengen we voor elk van de casus-BRE's de bredewelvaartontwikkeling in beeld op de acht thema's van het CBS. Per thema geven we aan hoe de score van de regio zich verhoudt tot het landelijk gemiddelde, en of er sprake is van een stijgende, stabiele of dalende trend ten opzichte van dat gemiddelde.<sup>38</sup>

Niet op elke indicator zijn voor dezelfde periode data beschikbaar. Waar mogelijk kijken we naar de periode 2005 tot 2019. Gezien het voortschrijdend inzicht (zie Evenhuis, 2020) dat de ontwikkeling van brede welvaart niet binnen tien jaar tot stand komt, kunnen we de trendmatige regionale ontwikkeling ten opzichte van het landelijk gemiddelde zo meer kracht bijzetten.

#### VERDIEPING

##### **De gekozen indicatoren uit de Regionale Monitor Brede Welvaart leidden tot discussies over de zeggingskracht van het instrument**

In verschillende BRE's ontstond discussie over de uitkomsten van onze analyse van de ontwikkeling van de regionale brede welvaart. In verschillende gevallen werd het beeld dat uit de CBS-monitor naar voren komt, niet herkend. Wanneer we samen met de regio dieper in de data doken, bleek dat te komen

door de keuze voor de indicatoren per thema. Neem het thema wonen, dat is opgebouwd uit de indicatoren 'tevredenheid met de woonomgeving', 'tevredenheid met de woning' en 'de afstand tot een sportterrein/basisschool/café e.d.'. Een hoge score op het thema wonen zegt dus niets over bijvoorbeeld de beschikbaarheid en betaalbaarheid van passende woningen en kan daarmee een vertekend beeld geven ten opzichte van de opgaven waarvoor een regio wel degelijk staat.

<sup>38</sup> De Regionale Monitor Brede Welvaart van het CBS bevat data op 42 indicatoren van brede welvaart, geclusterd op de 8 thema's, op het schaalniveau van de 12 provincies, 40 COROP-regio's en 342 Nederlandse gemeenten. We hebben de bredewelvaartontwikkeling voor onze casus-BRE's op de volgende schaalniveaus in beeld gebracht:

- a. Provinciale schaal: Drenthe, Fryslân en Groningen.
- b. COROP-niveau (voor het BRE als geheel of voor de subregio's binnen het BRE): Flevoland, Noord-Holland Noord, Noordoost-Brabant, Rijk van Nijmegen, Zuid-Holland Zuid en Zuid-Limburg.
- c. BRE-gemiddelden die we berekenden aan de hand van de scores van de deelnemende gemeenten op de indicatoren: Midden-Holland.

Onze vergelijking van bredewelvaartsscores voor de BRE's ten opzichte van het landelijk gemiddelde heeft daarmee ook drie betekenissen:

- a. 'Gemiddeld' is de middelste plaats op de ranglijst van provincies.
- b. 'Gemiddeld' is de middelste plaats op de ranglijst van COROP-regio's.
- c. 'Gemiddeld' is het landelijk gemiddelde van de scores van alle Nederlandse gemeenten.

Tabel 7. De bredewelvaartsontwikkeling per provincie op acht thema's van het CBS

Thema's van brede welvaart (CBS)	Fryslân	Noordoost-Brabant	Groningen	Drenthe	Noord-Holland Noord	Zuid-Holland Zuid	Zuid-Limburg	Flevoland	Midden-Holland	Rijk van Nijmegen
	Niveau provincie	Niveau COROP	Niveau provincie	Niveau provincie	Niveau COROP	Niveau COROP	Niveau COROP	Niveau provincie	Niveau regio	Niveau regio
<b>Welzijn</b>	2015-2019: Ondergemiddeld, stabiel	2015-2019: Ondergemiddeld, met daling	2015-2019: Ondergemiddeld, met daling	2015-2019: Bovengemiddeld, stijging én daling	2015-2019: Bovengemiddeld, met daling	2015-2019: Ondergemiddeld, met daling	2015-2020: Onder- en bovengemiddeld met stijging	2015-2020: Ondergemiddeld met stijging	2015-2020: Gemiddeld, met stijging	2015-2020: Gemiddeld, met stijging
<b>Materiële welvaart</b>	2015-2018: Ondergemiddeld, stabiel	2015-2018: Bovengemiddeld, stabiel	2005-2018: Ondergemiddeld, met daling	2015-2018: Ondergemiddeld, met daling	2005-2018/19: Ondergemiddeld of bovengemiddeld stabiel	2015-2018/19: Gemiddeld tot bovengemiddeld, met stijging	2015-2020: Bovengemiddeld, stabiel	2015-2020: Ondergemiddeld met daling	2015-2020: Bovengemiddeld, met stijging	2015-2020: Bovengemiddeld, met stijging
<b>Gezondheid</b>	2012-2016: Gemiddeld tot bovengemiddeld, stabiel	2012-2016: Bovengemiddeld, stabiel	2006: Gemiddeld, (geen trenddata)	2012-2016: Gemiddeld (geen trend)	2012-2016: gemiddeld stabiel (wisselend per COROP)	2012-2016: Ondergemiddeld, stabiel	2016-2020: Ondergemiddeld met daling	2016-2020: Bovengemiddeld met stijging	2016-2020: Gemiddeld tot bovengemiddeld, met stijging	2016-2020: Ondergemiddeld met daling
<b>Arbeid &amp; vrije tijd</b>	2005-2019: Ondergemiddeld, stabiel	2005-2019: Bovengemiddeld met stijging	2005-2019: Gemiddeld tot ondergemiddeld, met daling	2005-2019: Stabiel ondergemiddeld met stijging	2006-2018/19: gemiddeld, met daling	2005-2019: Gemiddeld tot ondergemiddeld, met daling	2015-2020: Ondergemiddeld met daling	2015-2020: Ondergemiddeld met stijging	2015-2020: Gemiddeld tot ondergemiddeld, met daling	2015-2020: Gemiddeld tot ondergemiddeld met stijging en daling
<b>Wonen</b>	2006-2018/19: Bovengemiddeld met stijging	2006-2015: Bovengemiddeld met stijging	2006-2018/19: Gemiddeld tot ondergemiddeld, stabiel	2006-2018/19: wisselend: bovengemiddeld met stijging/daling, ondergemiddeld stabiel (voorzieningen)	2005-2019: gemiddeld tot bovengemiddeld, met stijging	2006-2019: Ondergemiddeld, met daling	2015-2020: Onder- en bovengemiddeld, stabiel	2015-2020: Ondergemiddeld met daling	2015-2020: Ondergemiddeld, met daling	2015-2019/20: Ondergemiddeld met daling
<b>Samenleving</b>	2015-2019: Bovengemiddeld stabiel	2005-2019: Bovengemiddeld met daling	2015-2019: Ondergemiddeld, stabiel	2015-2019: Ondergemiddeld, met daling	2015-2019: Ondergemiddeld, met daling	2015-2019: Ondergemiddeld met stijging	2015-2020: Ondergemiddeld, stabiel	2015-2020: Ondergemiddeld met daling	2015-2020: Gemiddeld, wisselende ontwikkelingen	2015-2020: Wisselend: boven- of ondergemiddeld, stijging of daling
<b>Veiligheid</b>	2012-2019: Bovengemiddeld met daling	Geen data beschikbaar	2012-2019: Gemiddeld tot bovengemiddeld, met stijging	2012-2019: Bovengemiddeld met daling	Geen data beschikbaar	2012-2019: Te weinig data beschikbaar	2015-2020: Bovengemiddeld met daling	2015-2019/20: Ondergemiddeld met daling	2015-2020: Gemiddeld tot ondergemiddeld met stijging	2015-2020: Te weinig data beschikbaar
<b>Milieu</b>	2006-2019: Afwisselend boven- en ondergemiddeld, lichte stijging/daling	2006-2015: Gemiddeld tot bovengemiddeld met daling	2000-2018/19: Stabiel, wisselend beeld	2006-2018/19: Bovengemiddeld, stabiel	2006-2018/19: Ondergemiddeld, met stijging	2006-2015: Wisselend onder- en bovengemiddeld, met stijging	2015-2020: Ondergemiddeld stabiel	2015-2019: Wisselend, bovengemiddeld met stijging en ondergemiddeld met daling	2015-2019: Wisselend beeld, met stijging	2015-2019/20: Bovengemiddeld met stijging

Deze vergelijking per bredewelvaartthema levert meer variatie op dan de vergelijking van de BWI. Over de hele linie is de brede welvaart in Noordoost-Brabant het hoogst, met op de meeste thema's een bovengemiddelde score en een stabiele of stijgende trend. Van alle BRE's laat Midden-Holland op de meeste thema's een positieve trend zien. In de BRE's Flevoland, Groningen, Zuid-Holland Zuid en Zuid-Limburg zijn de brede welvaartscores het vaakst ondergemiddeld. Bovendien is daar zelden een positieve trend te zien. In de andere BRE's wisselt het beeld sterk per thema en soms zelfs binnen een thema, afhankelijk van de indicator.

Op drie van de CBS-thema's van brede welvaart – veiligheid, gezondheid en milieu – zijn er wettelijk verplichte regionale samenwerkingsverbanden actief: de veiligheidsregio's, GGD-regio's en omgevingsdiensten. In alle door ons onderzochte BRE's constateerden we dat de uitvoering van wettelijk verplichte taken door deze samenwerkingsverbanden naar behoren verloopt. Of het BRE nu wel of niet samenvalt met het schaalniveau van deze verplichte samenwerkingsverbanden, lijkt niet uit te maken. Dat betekent dat we de verschillen tussen bredewelvaartontwikkeling op deze thema's in ieder geval niet kunnen toeschrijven aan (gebreken in) het functioneren van deze verplichte samenwerkingsverbanden.

#### VERDIEPING

### Verplichte samenwerking verloopt goed, tevredenheid over samenwerking op uitvoeringstaken – positieve bestuurskunde

In deze eindrapportage richten we ons in het bijzonder op de **strategische samenwerking** tussen de bestuurlijke, economische en maatschappelijke levensgemeenschappen. Het vertrekpunt in de casuonderzoeken was echter steeds het geheel aan regionale samenwerking in het BRE, inclusief samenwerking op de uitvoering van landelijke wetgeving, zoals in het sociaal domein de Jeugdwet, Wmo en Participatiewet, en de samenwerking binnen de wettelijk verplichte samenwerkingsverbanden: omgevingsdiensten, veiligheidsregio's en GGD-regio's.

In alle casu-BRE's beoordelen de gesprekspartners deze samenwerking als voldoende tot goed. Ook uit onze documentstudie blijken geen significante verschillen tussen regio's als het gaat om de staat van de uitvoeringssamenwerking. We benadrukken dat het BRE-onderzoek een meta-studie is waarin individuele samenwerkingsverbanden niet nauwgezet onder de loep zijn genomen. Het zou dus best kunnen dat sommige uitvoeringssamenwerkingen in onze casu-regio's minder goed functioneren. Maar omdat we een brede trend van 'voldoende effectiviteit' waarnemen, hebben we er in de eindanalyse voor gekozen te focussen op de strategische samenwerking en de resultaten die daaruit voortkomen.

Deze waardering voor uitvoeringssamenwerkingen past goed binnen de hernieuwde aandacht in de literatuur voor positieve praktijken en uitkomsten binnen het openbaar bestuur. Het overkoepelend perspectief voor dit soort overheidssuccessen wordt gevat onder de noemer 'positieve bestuurskunde', met Paul 't Hart (2023) als één van de pleitbezorgers. Hij plaatst onderzoek naar effectief overheidshandelen tegenover de (Nederlandse) wetenschappelijke trend om vooral het falen van overheidsinstanties of beleid, en het wantrouwen in de overheid te verklaren. Positieve bestuurskunde relateert het presteren van het Nederlandse openbaar bestuur. Ondanks ongenoegen of zelfs onbehagen over die overheid scoort Nederland consequent hoog op internationale ranglijstjes van de OESO, Wereldbank, WHO en Transparency International als het gaat om 'good governance' – dienstverlening, bijdragen aan levensgeluk, innovatie en integriteit ('t Hart, Douglas et al., 2022). Deze benchmark, samen met de roep om een krachtiger overheid die steeds luider klinkt in het publieke debat na de laatste twee economische crises, maakt het interessant om te beoordelen wat de Nederlandse overheid zo succesvol maakt en waar ze goed in is.

## 6.3 De koppeling tussen ambities en bredewelvaartontwikkeling

We constateren dat in onze tien casusregio's nog nauwelijks wordt gewerkt vanuit een integrale, strategische agenda voor het gebied.

Het BRE dat het verst is met deze manier van denken, is Noordoost-Brabant. Van dit BRE kregen wij bij de start van het casusonderzoek expliciet de vraag mee of zij de regionale agenda gericht op de thema's economie, bereikbaarheid en een vitale leefomgeving moesten verbreden met het thema gezondheid. Bovendien werken de regionale overheden nauw samen met de economische levensgemeenschap om de onderwerpen uit de agenda scherper te stellen én verder te brengen.

Midden-Holland heeft de Strategische Agenda Midden-Holland waarin op vijf beleidsthema's gezamenlijke opgaven en ambities zijn gedefinieerd. De agenda mist echter een heldere motivatie voor de keuze voor deze opgaven. Ook bevat de agenda geen lonkend toekomstperspectief voor de regio. De agenda wordt wél als basis gebruikt voor het verstevigen van de verbinding met de maatschappelijke en economische levensgemeenschappen.

De BRE's Flevoland en Noord-Holland Noord waren ten tijde van het casusonderzoek ofwel bezig met het ontwikkelen van een gezamenlijk regionaal verhaal, of hadden dit net geconsolideerd in een strategische agenda. In Noord-Holland Noord troffen we wel subregionale strategische agenda's aan die al in uitvoering waren.

Rijk van Nijmegen en Zuid-Holland Zuid kennen geen strategische agenda op BRE-schaal. Op het schaalniveau van Rijk van Nijmegen zijn vooral beleidsvoorbereidings- en uitvoeringstaken belegd, terwijl

strategische samenwerking vanuit een gezamenlijke agenda plaatsvindt op de bovenregionale schaal regio Arnhem-Nijmegen (de Groene Metropoolregio). In Zuid-Holland Zuid zijn strategische vraagstukken juist in subregionale agenda's uitgewerkt.

In de BRE's Drenthe, Fryslân, Groningen en Zuid-Limburg constateerden we dat een strategische agenda met breed draagvlak op het niveau van het BRE ontbreekt, terwijl het schaalniveau van het BRE zich wel leent voor het ontwikkelen van een gedeeld verhaal. In deze regio's deden we dan ook de aanbeveling om hiermee aan de slag te gaan als basis voor steviger samenspel binnen de bestuurlijke levensgemeenschap en met andere levensgemeenschappen. In alle voorgenoemde vier BRE's, behalve Fryslân, troffen we wel langlopende subregionale agenda's aan met een strategisch en integraal karakter.

Hoewel de meeste van onze casus-BRE's dus (nog) geen integrale agenda hebben, zijn er natuurlijk wel degelijk regionale ambities geformuleerd. Veelal gebeurt dit in sectorale samenwerkingsverbanden of samenwerkingsverbanden die zich op één of twee beleidsthema's richten. Deze samenwerkingsverbanden zijn niet altijd georganiseerd op het schaalniveau van het BRE. In de BRE's Drenthe, en Noord-Holland Noord en Zuid-Holland Zuid zijn ambities vooral op subregionaal niveau geformuleerd.

We hebben per BRE de ambities van de samenwerkende partijen in kaart gebracht en deze gekoppeld aan de acht bredewelvaartthema's. De tabel op de volgende pagina laat zien waar samenwerkende partijen vaker op inzetten: thema's waarop de bredewelvaartscores in het gebied al gemiddeld tot bovengemiddeld zijn en

een positieve ontwikkeling laten zien ('vanuit kracht versterken'), thema's waarop zij stabiel gemiddeld scoren ('behouden'), of thema's waarop een inhaalslag kan worden gerealiseerd ten opzichte van het landelijk gemiddelde ('een been bijtrekken').

**Tabel 8.** Thema's waar samenwerkende partijen binnen de BRE's vaker op inzetten

Thema brede welvaart	'Vanuit kracht versterken'	'Behouden'	'Een been bijtrekken'
<b>Drenthe</b>		Gezondheid Milieu Veiligheid Welzijn Wonen	
<b>Flevoland</b>	Arbeidsmarkt & vrije tijd Gezondheid Welzijn	Milieu	Arbeidsmarkt & vrije tijd Gezondheid Materiële welvaart Veiligheid
<b>Fryslân</b>	Wonen	Gezondheid Milieu Samenleving Veiligheid	Arbeidsmarkt & vrije tijd Welzijn
<b>Groningen</b>	Veiligheid	Milieu Wonen	Arbeidsmarkt & vrije tijd Materiële welvaart
<b>Midden-Holland</b>	Materiële welvaart Welzijn	Samenleving	Arbeidsmarkt & vrije tijd Wonen
<b>Noord-Holland Noord</b>	Milieu	Gezondheid Materiële welvaart	Arbeidsmarkt & vrije tijd
<b>Noordoost-Brabant</b>	Arbeidsmarkt & vrije tijd Wonen	Materiële welvaart Milieu Wonen	Welzijn
<b>Rijk van Nijmegen</b>	Materiële welvaart Milieu Welzijn		
<b>Zuid-Holland Zuid</b>	Materiële welvaart Samenleving	Gezondheid Veiligheid	
<b>Zuid-Limburg</b>		Milieu Welzijn	Gezondheid Wonen

Een aantal opvallende punten uit deze vergelijking: Rijk van Nijmegen heeft alleen strategische ambities geformuleerd op thema's waarop de brede welvaart de afgelopen periode een positieve ontwikkeling heeft laten zien. Noordoost-Brabant en Zuid-Holland Zuid

kiezen vooral voor het versterken van waar het al goed gaat en het behouden van gemiddelde scores. BRE Drenthe zet juist opvallend vaak in op thema's (vijf van de acht) waarop een al gemiddelde score kan worden geconsolideerd, en ook Fryslân kiest het vaakst voor 'behoud'. De strategische ambities van Flevoland zijn gericht op zowel het versterken van goede scores/positieve trends als een been bijtrekken.

We zien dus een grote verscheidenheid in hoe BRE's regionale bredewelvaartontwikkeling aanvliegen.

## VERVOLGONDERZOEK

**Ontstaat er meer regionale brede welvaart op de geformuleerde ambities?**

In dit BRE-onderzoek zit een asynchroniteit. De ontwikkeling van de regionale brede welvaart is, afhankelijk van het thema en de indicator, vanaf 2005 (of later) tot 2019/2020 in beeld te brengen (over die jaren zijn data beschikbaar), terwijl veel van de regionale ambities juist in de laatste vijf jaar zijn benoemd. We hebben dus niet kunnen onderzoeken of op de geformuleerde ambities een ontwikkeling in de brede welvaart te zien is geweest.

Interessant vervolgonderzoek zou zijn om de realisatie van de geformuleerde ambities systematisch te monitoren en in verband te brengen met de ontwikkeling van de regionale brede welvaart. Op deze wijze kan meer inzicht worden verkregen in de bijdrage van regionale samenwerking aan de ontwikkeling van regio's. Een dergelijk (langjarig) onderzoek toetst de volgende verandertheorie:

*Als BRE's in staat zijn om een strategische regionale agenda te formuleren,  
en ze zijn in staat om capaciteit vrij te maken voor uitvoering (mensen/middelen),  
dan zijn ze in staat om resultaten te behalen,  
en dan leveren ze een bijdrage aan de ontwikkeling van de regionale brede welvaart.*

De koppeling tussen de ambities van het BRE en de waargenomen bredewelvaartontwikkeling is in deze verandertheorie het vertrekpunt. Immers, als een regio geen ambitie op een bepaald thema heeft geformuleerd en hier dus niet actief op heeft ingezet, maar er wel sprake is van een positieve bredewelvaartontwikkeling op dat thema, is het aannemelijk dat deze ontwikkeling het gevolg is van iets anders – bijvoorbeeld gunstige gebiedskenmerken – dan de samenwerking.

individuele kwantificeerbare resultaten waarvan niet altijd duidelijk is hoe deze bijdragen aan de integrale opgaven in het gebied. Nergens wordt aan langetermijneffectmonitoring gedaan. Niet vreemd, aangezien het zeer ingewikkeld is om zo'n monitor te ontwikkelen en het een lange adem vraagt voordat het doen van uitspraken mogelijk is – wat dan weer niet past bij de vierjarige politieke cyclus.

Wij hebben onze gesprekspartners daarom gevraagd om in het oog springende resultaten te benoemen. Veelal waren dit wat wij **procesresultaten** noemen, zoals

een gezamenlijke visie, agenda of uitvoeringsplannen. In Flevoland en Noord-Holland Noord is dit te verklaren doordat de strategische samenwerking op deze schaal pas sinds kort vorm krijgt. Deze BRE's staan in hun ontwikkeling voor de stap van strategie naar realisatie. In het Rijk van Nijmegen treffen we vooral samenwerking op uitvoeringstaken aan, en daarnaast strategische beleidsafstemming in portefeuillehoudersoverleggen die breed worden gewaardeerd vanwege de informaliteit. Het oppakken van strategische maatschappelijke opgaven gebeurt daar vooral in bovenregionaal verband.

Gesprekspartners in vrijwel alle BRE's benoemen de (al dan niet succesvolle) **gezamenlijke lobby** richting het Rijk en in mindere mate Europa als een belangrijk resultaat van de samenwerking. Vaak krijgt dit vorm op het bovenregionale schaalniveau. Drenthe, Fryslân en Groningen verenigen zich bijvoorbeeld in We The North, en de samenwerking met de MRA vormt een belangrijk lobbyvehikel voor Noord-Holland Noord en een deel van Flevoland. De lobby rond de Algeracorridor, die doorloopt tot in Rotterdam, wordt in Midden-Holland breed als succes gezien en het voortouw dat Dordrecht neemt in de NOVEX-regio Zuidelijke Randstad wordt gedragen door de deelnemers aan het BRE Zuid-Holland Zuid. Dit type lobby leidt vaak (nog) niet tot investeringen op het niveau van het BRE, maar deelnemers zien het wel als van groot belang voor de ontwikkeling van brede welvaart in hun biotoop.

Ook het **gezamenlijk binnenhalen van rijks- en Europese gelden** werd regelmatig genoemd. In het bijzonder de Regio Deals – maar aangezien deze inmiddels in alle Nederlandse regio's zijn gesloten, zegt dit weinig over de effectiviteit van het ene BRE ten opzichte van het andere – maar ook MIRT-trajecten of andere programmagelden.

## 6.4 Welke resultaten levert dit op?

Zoals al is aangehaald in de inleiding van dit hoofdstuk, is het niet mogelijk om uitspraken te doen over de effectiviteit van de samenwerking. Dat begint al bij het feit dat het enorm ingewikkeld is om resultaten van regionale samenwerking in een BRE te identificeren. Veel evaluaties van samenwerkingsverbanden richten zich op de beleving van de deelnemers – vinden zij de samenwerking effectief? En als er wel gestructureerd wordt gemonitord en geëvalueerd, ligt de nadruk op

Het benoemen van concrete resultaten bleek nog veel lastiger, en het benoemen van de effecten hiervan al helemaal. Als we vroegen wat de samenwerking concreet voor de inwoners en het gebied had opgeleverd, kregen we vooral **individuele projectresultaten** terug, die bovendien doorgaans op subregionaal schaalniveau zijn gerealiseerd. Dit geldt in het bijzonder voor de BRE's Drenthe, Fryslân, Noord-Holland Noord, Zuid-Holland Zuid en Zuid-Limburg. Voorbeelden zijn de uitgeoefende projecten uit de LEADER-programma's in Oost- en West-Drenthe, de ontwikkeling van fysieke campussen waarin onderwijs en bedrijfsleven binnen een bepaalde sector samenwerken aan meer balans tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt (Zuid-Limburg, Zuid-Holland Zuid), gezamenlijke (kleinschalige) initiatieven in de energietransitie zoals een waterstofnetwerk (Zuid-Holland Zuid) en een gezamenlijk manifest voor energiebesparing (Fryslân). In Noordoost-Brabant worden wel vooral resultaten genoemd op het schaalniveau van het BRE, vooral in het economisch domein met de agrifoodsector als motor. Dat geldt in mindere mate ook voor het BRE Midden-Holland. De Campus Gouda en de woningbouw in Zuidplas worden gezien als regionale successen.

Deze bevindingen vormen anekdotisch bewijs dat partijen de handen ineenslaan, maar vertellen ons weinig over of dit ook leidt tot meer publieke waarde. Opvallend is wel dat vanuit de verschillende levensgemeenschappen – overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties – veelal dezelfde resultaten werden benoemd als voorbeelden van successen van de regio. Dit duidt op breed draagvlak voor deze specifieke output.

## 6.5 Conclusie: beantwoording onderzoeksvraag 2

Vanuit het perspectief van de Brede Welvaartsindicator (BWI) zijn de verschillen tussen regio's – zowel in absolute zin als qua ontwikkeling – beperkt. De BWI is opgebouwd uit verschillende thema's. Kijken we onder die motorkap, dan zien we wel degelijk verschillen tussen regio's. Vervolgens kiezen samenwerkende partijen verschillende strategieën om (op onderdelen) de brede welvaart te vergroten: versterken van wat al goed gaat, behouden van stabiele gemiddelden of een been bijtrekken op thema's waar de regio achterloopt en een negatieve ontwikkeling laat zien.

Het denken in termen van brede welvaart en integrale opgaven is relatief jong. Dat zien we terug in de strategische agenda's van onze casus-BRE's. Deze zijn vaker sectoraal dan integraal. Hoewel een gezamenlijk verhaal voor de regio per definitie nuances mist – zo bestaat de Noordoost-Brabantse economie uit veel meer dan alleen agrifood – helpt het wel om focus te kiezen en van daaruit opgaven te verbinden.

Het bleek ingewikkeld om concrete resultaten van de samenwerking in BRE's zichtbaar te maken. In alle BRE's worden procesresultaten – visiedocumenten, agenda's, et cetera –, gezamenlijke lobby en het binnenhalen van gelden (in het bijzonder de Regio Deals) benoemd, ongeacht of het BRE wel of niet werkt vanuit een integrale strategische agenda. Genoemde projectresultaten zijn vooral toe te schrijven aan de samenwerking op subregionaal niveau. Toch zien we dat Midden-Holland en Noordoost-Brabant, de BRE's met de sterkst ontwikkelde agenda's, het vaakst tastbare resultaten van die samenwerking rapporteren. Een indicatie dat werken vanuit een gezamenlijk verhaal loont.

## De uitkomsten van de samenwerking en de kenmerken van de biotoop

In hoofdstuk 3 munten we een aantal hypothesen over kenmerken van de biotoop die zouden kunnen bijdragen aan effectieve regionale samenwerking. Onze bevindingen wijzen niet op een relatie tussen de mate van verstedelijking en de ontwikkeling van brede welvaart, noch de mate waarin dankzij de samenwerking in het BRE resultaten worden geboekt. Een mogelijke verklaring hiervoor zijn de in hoofdstuk 3 beschreven 'gespiegelde opgaven' die samenhangen met de mate van verstedelijking. Een hoge mate van verstedelijking biedt weliswaar agglomeratievoordelen en daardoor naar verwachting meer materiële welvaart, maar brengt ook opgaven met zich mee op andere bredewelvaart-thema's zoals milieu en gezondheid.

Tussen demografische kenmerken en de ontwikkeling van brede welvaart zien we wél een duidelijk verband: Drenthe, Groningen en Zuid-Limburg kennen de minste bevolkingsgroei en de grootste grijze druk, en in het bijzonder de laatste twee BRE's zagen de minste groei in brede welvaart.

We verwachtten ook dat in een betrokken gemeenschap meer kans bestaat op het realiseren van publieke waarde. Onze bevindingen zijn hiermee in lijn: Groningen en Zuid-Limburg scoren het laagst op sociaal kapitaal; Fryslân het hoogst. Zeker dat laatste is interessant. Fryslân doet het relatief goed als het gaat om bredewelvaartontwikkeling, maar daar lijkt de regionale samenwerking maar beperkt aan bij te dragen. De bestuurscultuur is weinig resultaatgericht en de tastbare resultaten die worden benoemd lijken eerder het gevolg van 'skyboxdynamiek' (individuele uit de verschillende levensgemeenschappen die elkaar weten te vinden) dan van een strategische gezamenlijke inzet

op opgaven. Dat het desondanks toch aardig gaat met Fryslân, is dus mogelijk mede te danken aan het aanwezige sociaal kapitaal: inwoners pakken veel zaken zelf op.

Tussen het al dan niet samenvallen van daily urban systems en de geografische regio van het BRE is geen eenduidig patroon te ontdekken. In een aantal BRE's waar het daily urban system zich op interregionale schaal manifesteert, loopt de samenwerking juist relatief goed. Uit de casuonderzoeken bleek dat BRE's zich ook bewust zijn van deze verschillende schalen. Met dit bewustzijn wordt gericht handelen mogelijk. Flevoland is een mooi voorbeeld: partijen werken aan een strategische agenda vanuit het vertrekpunt van een meervoudige oriëntatie. In plaats van in een kramp te schieten, kijken ze wat er wél gezamenlijk mogelijk is.

Tot slot vinden we, tegen onze verwachting in, eerder een negatieve dan een positieve relatie tussen een 'dikke' identiteit en de effectiviteit van de samenwerking. Het concept 'nested identities' (zie pagina 62) vormt mogelijk een verklaring. Groningen, Fryslân en Zuid-Limburg hebben weliswaar een dikke identiteit, maar mogelijk vooral ten opzichte van de buitenwereld. Binnen de regio kunnen (voor de buitenwacht kleine) verschillen in identiteit de samenwerking juist bemoeilijken. Volgen we deze redenering, dan zou de samenwerking in regio's met een dunne identiteit gemakkelijker moeten verlopen. Samenwerking is hier geen culturele vanzelfsprekendheid, maar iets waar de partners bewust voor hebben gekozen. De samenwerking zou daardoor resultaatgerichter en zakelijker zijn. In lichte vorm zien we dit terug in het BRE Midden-Holland, waar de partners elkaar weten te vinden in bovenregionale lobbytrajecten, en in het BRE Zuid-Holland Zuid, waar samenwerking op urgente verdeelvraagstukken (zoals de asielopgave) relatief gemakkelijk van de grond komt.

Deze conclusies wijzen erop dat het in BRE's die vanuit hun geografische ligging en dikke regionale identiteit een meer vanzelfsprekende eenheid vormen – zoals Drenthe, Fryslân, Groningen en Zuid-Limburg – relatief moeilijker lijkt te zijn om tot effectieve samenwerking te komen dan voor BRE's (en subregio's) waar samenwerking een bewuste keuze is. Die keuze kan voortkomen uit de logica van het (interregionale) daily urban system (het eerder aangehaalde voorbeeld van de strategische samenwerking op de as Assen-Groningen), het economisch profiel (BRE Noordoost-Brabant met zijn sterke agrifoodcluster) of vanuit de urgentie van een aantal gezamenlijke opgaven (het relatief jonge BRE Flevoland, waar de meervoudige oriëntatie van de gemeenten een van de uitgangspunten van de samenwerking is). De samenwerking is in deze minder vanzelfsprekende regio's over de lange termijn wellicht minder stabiel, omdat bij veranderingen in de context oriëntaties kunnen schuiven. Door een bewuste keuze te maken voor samenwerking en deze vaker te herbevestigen, wordt gezamenlijk investeren in het ecosysteem echter ook gemakkelijker.

### De uitkomsten van de samenwerking en de organisatie van het BRE

In hoofdstuk 4 hebben we een aantal verwachtingen benoemd over hoe de organisatie van het BRE kan bijdragen aan effectieve regionale samenwerking.

Hoewel onlangs onder meer de RvS en ROB hebben bepleit dat meer congruentie effectievere samenwerking in de hand werkt (omdat het integrale sturing vergemakkelijkt, transactiekosten van afstemming en besluitvorming vermindert, en leidt tot een minder verkokerde inzet van beleidsinstrumenten), wijzen onze bevindingen in de richting van het tegendeel. In de meest congruente BRE's met de laagste functionele

integraliteit (Fryslân en Zuid-Limburg) komen resultaten op het niveau van het BRE maar beperkt van de grond.

Het is interessant om verder te verdiepen hoe deze netwerkenmerken zich tot elkaar verhouden en tot welke samenwerkingsdynamieken dit leidt.

#### MOGELIJK VERVOLGONDERZOEK De effecten van congruentie en functionele integraliteit

In de jaren 90 stuurde de rijksoverheid op 'bundeling [oftewel: congruentie] en integratie' van regionale samenwerking. De hoop was dat deze combinatie zou leiden tot een ordelijker, beter functionerend systeem van regionaal bestuur. De verplichting tot bundeling en integratie is in 2006 afgeschaft om meer flexibiliteit mogelijk te maken. De dynamiek die (meer) congruentie en (meer) integraliteit met zich meebracht, is toen echter niet empirisch onderzocht.

Gegeven de hernieuwde aandacht voor meer congruentie als mogelijke oplossing voor een aantal knelpunten die de huidige 'overlappenden' van regionale samenwerkingsverbanden met zich meebrengt, en onze data die eerder wijzen op een relatie die andersom werkt, zou verdiepend empirisch onderzoek naar deze aspecten van regionale samenwerking het ministerie van BZK handvatten kunnen bieden voor de advisering over regiovorming aan sectordepartementen, vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid voor een goed functionerend openbaar bestuur.



We denken wel dat het de samenwerking helpt als een van de spelers in de bestuurlijke levensgemeenschap de rol van kartrekker of aanjager op zich neemt; mits andere spelers hem die rol ook gunnen. In BRE's waar deze rol wordt gepakt – door de provincie, een centrumgemeente of een regiobureau – zien we hogere bredewelvaartsscores met vaker een positieve of gemiddelde trend. Ook worden er vaker concrete resultaten genoemd.

We hebben geen eenduidig patroon kunnen ontdekken in het type samenwerkingscultuur dat bijdraagt aan effectieve samenwerking. Wat werkt, lijkt dus vooral af te hangen van de context. Wel zien we – in lijn met de literatuur – dat het ontbreken van onderling vertrouwen en de gunfactor effectieve samenwerking in de weg zit. In lijn met *Maak Verschil* (2016) was onze verwachting dat sterke verbindingen tussen levensgemeenschappen bijdragen aan een effectieve samenwerking aan regionale opgaven. Dat is onze verwachting nog steeds, alleen hebben we die niet kunnen toetsen omdat we in onze casus-BRE's weinig structurele verbindingen hebben kunnen ontwaren. Wel hebben we in regio's subregionale en vaak tijdelijke samenwerkingen tussen de drie levensgemeenschappen gevonden. Daar werden vaak de meest tot de verbeelding sprekende resultaten geboekt. Dat sterkt ons in de gedachte dat sterke verbindingen bijdragen aan effectiviteit.

De Studiegroep Openbaar Bestuur concludeerde in *Maak Verschil* dat de kwaliteit van overheidshandelen ertoe doet bij het realiseren van regionale opgaven. De redenering was: als regionale samenwerking zich krachtig weet te organiseren om de inhoudelijke opgaven aan te gaan, komt er (economische) vooruitgang tot stand. In onze casusregio's zien we wel veel variatie in de organisatie en het handelen van de bestuurlijke levensgemeenschappen, maar geringe

variatie in de uitkomsten van de samenwerking.

Doet regionale samenwerking er dan helemaal niet toe? Jazeker wel. Alleen zijn de verwachtingen over de effecten van regionale samenwerking op bredewelvaartontwikkeling wellicht iets te hooggespannen. Het feit dat overal procesresultaten worden geboekt, laat zien dat partijen de handen ineenslaan om maatschappelijke opgaven aan te pakken. Dat dit nodig is, staat niet ter discussie: de opgaven manifesteren zich immers op deze schaal. Ook zien we dat bijvoorbeeld Noordoost-Brabant wel degelijk de vruchten plukt van jarenlang investeren in de samenwerking binnen de bestuurlijke levensgemeenschap én in verbinding met vooral de economische levensgemeenschap. Ook constateren we dat in alle BRE's steeds dezelfde projectresultaten worden benoemd: voor deze 'flagships' is dus breed draagvlak. Dat maakt het aannemelijk dat kleine successen een opstap kunnen zijn naar intensievere samenwerking. Onze bevindingen wijzen er echter ook op dat er meer nodig is dan wat er nu gebeurt om regio's met achterstanden een been bij te laten trekken en regio's waarin het gemiddeld tot goed gaat dit te laten kapitaliseren. Hier ligt, vinden wij, een duidelijke rol voor het Rijk. In het volgende hoofdstuk werken we dit uit.

## 6.2.1 Overzicht ontwikkeling brede welvaart in onze BRE's

BRE / COROP	Donkerblauw	Blauw	Donkergrijs	Grijs	Lichtgrijs	Geel	Oranje
	<i>Hoge BWI, stijging</i>	<i>Hoge BWI, geen groei</i>	<i>Gemiddelde BWI, stijging</i>	<i>Gemiddelde BWI, geen groei</i>	<i>Lage BWI, geen groei</i>	<i>Lage BWI, stijging</i>	<i>Lage BWI, daling</i>
<b>Drenthe</b>	Zuidwest-Drenthe	Noord-Drenthe		Zuidoost-Drenthe			
<b>Flevoland</b>			Flevoland				
<b>Fryslân</b>	Zuidoost-Friesland Zuidwest-Friesland		Noord-Friesland				
<b>Groningen</b>					Oost-Groningen Overig Groningen		Delfzijl e.o.
<b>Midden-Holland</b>	Oost-Zuid-Holland						
<b>Noord-Holland Noord</b>	Kop van Noord-Holland	Alkmaar e.o.					
<b>Noordoost-Brabant</b>				Noordoost-Brabant			
<b>Rijk van Nijmegen</b>				Arnhem-Nijmegen			
<b>Zuid-Holland Zuid</b>					Zuidoost-Zuid-Holland		
<b>Zuid-Limburg</b>							Zuid-Limburg

Bron: Raboresearch, Universiteit Utrecht (grafiek p. 57)

### 6.3 Overzicht: vergelijking ambities in onze BRE's en de ontwikkeling van brede welvaart

Figuur 7. Kwantitatieve bredewelvaartontwikkeling (CBS Monitor Brede Welvaart) per thema afgezet tegen ambities van het BRE.

Thema's van Brede Welvaart (CBS)	Noordoost-Brabant		Groningen		Midden-Holland		Zuid-Limburg	
	Ambitie op niveau BRE?	Ontwikkeling BW-indicatoren (niveau COROP)	Ambitie op niveau BRE?	Ontwikkeling BW-indicatoren (niveau provincie) <sup>1</sup>	Ambitie op niveau BRE?	Ontwikkeling BW-indicatoren (niveau regio)	Ambitie op niveau BRE?	Ontwikkeling BW-indicatoren (niveau COROP)
<b>1. Welzijn</b>	Ja, 'goed leven'	2015-2019: Ondergemiddeld, met daling	Nee, alleen subregionaal	2015-2019: Ondergemiddeld, met daling	Ja, o.a. betaalbare maatwerkvoorzieningen	2015-2020: Gemiddeld, met stijging	Ja, inclusieve welvaarts-groei	2015-2020: Onder- en bovengemiddeld met stijging
<b>2. Materiële welvaart</b>	Ja, o.a. versterken ondernemerschap, netwerken en clusters, kennis en innovatie	2015-2018: Bovengemiddeld, stabiel	Ja, o.a. bevorderen van de regionale grensoverschrijdende economie en financiën op orde	2005-2018: Ondergemiddeld, met daling	Ja, o.a. aantrekkelijk vestigingsklimaat	2015-2020: Bovengemiddeld, met absolute stijging	Nee, alleen subregionaal en bovenregionaal	2015-2020 Bovengemiddeld, stabiel
<b>3. Gezondheid</b>	Nee (niveau GGD)	2012-2016: Bovengemiddeld, stabiel	Nee, alleen subregionaal	2006: Gemiddeld, [geen trenddata]	Nee, alleen bovenregionaal	2016-2020 Gemiddeld tot bovengemiddeld, met absolute stijging	Ja, o.a. inhalen gezondheids-achterstand	2016-2020: Ondergemiddeld met daling
<b>4. Arbeid &amp; vrije tijd</b>	Ja, o.a. versterken human capital	2005-2019: Bovengemiddeld met stijging	Ja, o.a. verkleinen afstand tot de arbeidsmarkt	2005-2019: Gemiddeld tot ondergemiddeld, met daling	Ja, o.a. aantrekken hbo	2015-2020: Gemiddeld tot ondergemiddeld, met absolute daling	Nee, alleen subregionaal en bovenregionaal	2015-2020: Ondergemiddeld met daling
<b>5. Wonen</b>	Ja, o.a. vitale leefomgeving	2006-2015: Bovengemiddeld met stijging	Ja, o.a. optimaal, betrouwbaar en betaalbare mobiliteit	2006-2018/19: Gemiddeld tot ondergemiddeld, stabiel	Ja, o.a. leefbaar en groen in concurrentiepositie	2015-2020: Ondergemiddeld, met absolute daling	Ja, excellent woon- en vestigingsklimaat	2015-2020: Onder- en bovengemiddeld, stabiel
<b>6. Samenwerking</b>	Nee	2005-2019: Bovengemiddeld met daling	Nee	2015-2019 Ondergemiddeld, stabiel	Ja, verbonden dorpsgemeenschap in Randstad	2015-2020: Gemiddeld, wisselende ontwikkelingen	Nee, alleen bovenregionaal	2015-2020: Ondergemiddeld stabiel
<b>7. Veiligheid</b>	Nee (niveau Veiligheids-regio)	Geen data	Ja, o.a. grip op risico's	2012-2019: Gemiddeld tot bovengemiddeld, met stijging	Nee, alleen bovenregionaal	2015-2020 Gemiddeld tot ondergemiddeld met absolute stijging	Ja, o.a. aanpak ondermijning	2015-2020 Bovengemiddeld met daling
<b>8. Milieu</b>	Ja, o.a. CO2-reductiedoelen, klimaatadaptatie en energietransitie	2006-2015: Gemiddeld tot bovengemiddeld met daling	Ja, o.a. CO2-reductiedoelen, klimaatadaptatie en energietransitie	2000-2018/19: Stabiel, wisselend beeld	Nee, alleen bovenregionaal	2015-2019: Wisselend beeld, met absolute stijging	Ja, o.a. CO2-reductiedoelen, klimaatadaptatie, energietransitie	2015-2020: Ondergemiddeld stabiel

<sup>1</sup> COROP Overig-Groningen scoort op vrijwel alle dimensies en indicatoren afwijkend.

**Legenda:**

Groen/groen: BRE zet extra in op thema's waarop ze goed scoren en die ze willen versterken.  
 Rood/rood: BRE zet extra in op thema's waarop ze achterlopen en scores willen inhalen  
 Oranje/oranje: BRE zet extra in op thema's waarop ze gemiddeld scoren of de ontwikkeling van scores ambigu verloopt, en die ze willen consolideren

Oranje/groen: BRE zet extra in op thema's waarop ze in het verleden goed scoorden en die ze willen consolideren.  
 Wit: BRE zet niet in op een bepaald thema

**Figuur 7.** Kwantitatieve bredewelvaartontwikkeling (CBS Monitor Brede Welvaart) per thema afgezet tegen ambities van het BRE.

Thema's van Brede Welvaart (CBS)	Fryslân		Drenthe		Noord-Holland Noord		Zuid-Holland Zuid	
	Ambitie op niveau BRE?	Ontwikkeling BW-indicatoren (niveau COROP)	Ambitie op niveau BRE?	Ontwikkeling BW-indicatoren (niveau provincie)	Ambitie op niveau BRE?	Ontwikkeling BW-indicatoren (niveau regio)	Ambitie op niveau BRE?	Ontwikkeling BW-indicatoren (niveau COROP)
<b>1. Welzijn</b>	Ja – in Friese preventie-aanpak	2015-2019	Nee, alleen subregionaal	2015-2019: Ondergemiddeld, met daling	Ja, o.a. betaalbare maatwerkvoorzieningen	2015-2020: Gemiddeld, met stijging	Ja, inclusieve welvaarts-groei	2015-2020: Onder- en bovengemiddeld met stijging
<b>2. Materiële welvaart</b>	Nee, alleen subregionaal	2015-2018 Ondergemiddeld, stabiel	Nee, alleen bovenregionaal	2015-2018: ondergemiddeld met lichte daling	Ja, o.a. toekomstbestendige agribusiness en toerisme	2005-2018/19: ondergemiddeld of bovengemiddeld stabiel	Ja, verbinding van 'topsectoren', toerisme/recreatie	2015-2018/19: Gemiddeld tot bovengemiddeld, met stijging
<b>3. Gezondheid</b>	Ja – in Friese preventie-aanpak	2012-2016: Gemiddeld tot bovengemiddeld, stabiel	Ja – gezondheidsvaardigheden, betaalbare zorg	2012-2016: gemiddeld (geen trenddata)	Ja, gezondheidsbevordering	2012-2016: gemiddeld stabiel (wisselend per COROP)	Ja – gezond en veilig opgroeien, vitaal ouder worden, gezonde leefomgeving	2012-2016: ondergemiddeld, stabiel
<b>4. Arbeid &amp; vrije tijd</b>	Ja, verbetering match vraag-aanbod arbeidsmarkt	2005-2019: Ondergemiddeld, stabiel	Nee, alleen sub- en bovenregionaal	2005-2019: Stabiel ondergemiddeld én bovengemiddeld met stijging	Ja, o.a. iedereen aan het werk krijgen, duurzame arbeidsmarkt	2006-2018/19: gemiddeld, met daling	Nee, alleen subregionaal	2005-2019: gemiddeld tot ondergemiddeld, met daling
<b>5. Wonen</b>	Ja, balans in (steden) bouwkundige en landschappelijke schoonheid	2006-2018/19 Bovengemiddeld met stijging	Ja, passende woningen	2006-2018/19: wisselend: bovengemiddeld met stijging/daling, ondergemiddeld stabiel (voorzieningen)	Nee, alleen subregionaal	2005-2019: gemiddeld tot bovengemiddeld, met stijging	Nee, alleen subregionaal of tussen gemeenten	2006-2019: ondergemiddeld, met daling
<b>6. Samenwerking</b>	Ja, bestuurlijke vernieuwing en handelen als één overheid	2015-2019 Bovengemiddeld stabiel	Ja, belangenbehartiging en samenwerking	2015-2019: ondergemiddeld met daling	Nee	2015-2019: ondergemiddeld, met daling	Ja, inclusieve samenleving / LGHBTQI-gemeenschap	2015-2019: ondergemiddeld met stijging
<b>7. Veiligheid</b>	Ja, veilige Friese leefomgeving	2012-2019 Bovengemiddeld met daling	Ja - veiligheid voor inwoners en bezoekers, drinkwaterveiligheid	2012-2019: bovengemiddeld met daling	Ja, beperken leed/schade bij incidenten en bewaken/beschermen veiligheid	Geen data beschikbaar	Ja, preventieve aanpak, aandachtsgebieden o.a. technologische omgeving	2012-2019: geen ranking beschikbaar, stijging in geregistreerde misdrijven
<b>8. Milieu</b>	Ja, divers in tien ambitie-documenten	2006-2019 Afwisselend boven- en ondergemiddeld, lichte stijging/daling	Ja, o.a. energieneutraal en aardgasvrij Drenthe	2006-2018/19: stabiel bovengemiddeld	Ja, o.a. opwekking hernieuwbare energie, structureel schonere stranden, verminderen afval visserijsector	2006-2018/19: ondergemiddeld, met stijging	Nee, alleen subregionaal	2006-2015: wisselend onder- en bovengemiddeld, met stijging

**Legenda:**

Groen/groen: BRE zet extra in op thema's waarop ze goed scoren en die ze willen versterken.  
 Rood/rood: BRE zet extra in op thema's waarop ze achterlopen en scores willen inhalen  
 Oranje/oranje: BRE zet extra in op thema's waarop ze gemiddeld scoren of de ontwikkeling van scores ambigu verloopt, en die ze willen consolideren

Oranje/groen: BRE zet extra in op thema's waarop ze in het verleden goed scoorden en die ze willen consolideren.  
 Wit: BRE zet niet in op een bepaald thema

**Figuur 7.** Kwantitatieve bredewelvaartontwikkeling (CBS Monitor Brede Welvaart) per thema afgezet tegen ambities van het BRE.

Thema's van Brede Welvaart (CBS)	Flevoland		Rijk van Nijmegen	
	Ambitie op niveau BRE?	Ontwikkeling BW-indicatoren (niveau COROP)	Ambitie op niveau BRE?	Ontwikkeling BW-indicatoren (niveau provincie)
<b>1. Welzijn</b>	Ja, o.a. jeugdhulp en andere ambities binnen sociaal domein	2015-2020: ondergemiddeld met stijging	Ja, o.a. maximale zelfregie en zelfredzaamheid, preventie vóór curatie	2015-2020: gemiddeld, met stijging
<b>2. Materiële welvaart</b>	Ja, o.a. toekomstbestendige economie	2015-2020: ondergemiddeld met daling	Ja, o.a. verbeteren van ondernemersklimaat mkb, toekomstbestendige werklocaties	2015-2020: bovengemiddeld, met stijging
<b>3. Gezondheid</b>	Ja, o.a. human capital in de zorg	2016-2020: bovengemiddeld met stijging	Nee, alleen bovenregionaal	2016-2020: ondergemiddeld met daling
<b>4. Arbeid &amp; vrije tijd</b>	Ja, o.a. inclusieve arbeidsmarkt	2015-2020: ondergemiddeld met stijging	Ja, o.a. toepassen van talent en verbeteren leef- en werkomgeving	2015-2020: ondergemiddeld met daling
<b>5. Wonen</b>	Nee, in wisselende samenstellingen met provincie	2015-2020: ondergemiddeld met daling	Nee, alleen bovenregionaal	2015-2019/20: ondergemiddeld met daling
<b>6. Samenwerking</b>	Nee	2015-2020: ondergemiddeld met daling	Nee, alleen bovenregionaal of tussen gemeenten	2015-2020: wisselend: boven- of ondergemiddeld, stijging of daling
<b>7. Veiligheid</b>	Ja, o.a. veilige leefomgeving	2015-2019/20: ondergemiddeld met daling	Nee, alleen bovenregionaal	2015-2020 (geen data buiten geregistreerde misdrijven) gemiddeld met stijging
<b>8. Milieu</b>	Ja, o.a. hernieuwbare energie en ruimtelijke ontwikkeling	2015-2019: wisselend, bovengemiddeld met stijging en ondergemiddeld met daling	Ja, vooral warmtetransitie	2015-2019/20: bovengemiddeld met stijging

**Legenda:**

Groen/groen: BRE zet extra in op thema's waarop ze goed scoren en die ze willen versterken.  
 Rood/rood: BRE zet extra in op thema's waarop ze achterlopen en scores willen inhalen  
 Oranje/oranje: BRE zet extra in op thema's waarop ze gemiddeld scoren of de ontwikkeling van scores ambigu verloopt, en die ze willen consolideren

Oranje/groen: BRE zet extra in op thema's waarop ze in het verleden goed scoorden en die ze willen consolideren.  
 Wit: BRE zet niet in op een bepaald thema



HOOFDSTUK 7

# Reflecties

79

---

80

81

83

## 7.1 Regio, opgaven en beleid: wat is kip, wat is ei?

In 2019 kwamen we in gesprek met elkaar en met BZK op het idee voor een vergelijkend onderzoek naar samenwerking in de regio. Onze wens was om dit te doen vanuit de volle breedte. Niet een specifieke regio-indeling of een bepaald regionaal samenwerkingsverband moest de insteek zijn, maar de 'overlappendeken' van samenwerkingsverbanden in een bepaald geografisch gebied. Zo kwamen we tot het Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem (BRE) als definitie van de regio: het geografische gebied waarin decentrale overheden vooral met elkaar samenwerken.

Tijdens het onderzoek drong zich de vraag op wat er eerder was: regio of beleid. In hoeverre is de bestuurlijke regio (ons BRE) gevormd door de regionale opgaven van een gebied, en in welke mate stuurt het BRE zelf op hoe opgaven worden gedefinieerd en welke oplossingsrichtingen daarbij passen? De vergelijking van tien BRE's wijst beide kanten op: de schaal van het BRE is soms leidend voor het maken van beleid. Daarmee zijn regio's dus in enige mate zichzelf rechtvaardigende principes: omdat de regio zich vormt, komt er regionaal beleid voor regionaal ontwaarde opgaven. Soms geeft de schaal van de opgave juist richting aan hoe de bestuurlijke regio wordt gedefinieerd. Illustratief is het BRE Groningen. Veel van de samenwerking vindt plaats vanuit het geografisch logische schaalniveau van de tien Groningse gemeenten. Maar juist op de as Assen-Groningen, een duidelijk daily urban system, heeft zich een strategische samenwerking gevormd, waarvan wij in het casuonderzoek concluderen dat het concrete resultaten boekt en zo bijdraagt aan de brede welvaart. In dit geval geven maatschappelijke opgaven (voortvloeiend uit het daily urban system) dus richting aan de bestuurlijke regio. Feit is dat er vanuit het Rijk geen integrale sturing is geweest op regiovorming in Nederland. Twee van de

drie verplichte regio-indelingen (de veiligheidsregio en GGD) kennen hetzelfde schaalniveau (met uitzondering van Noord-Brabant). In sommige gebieden overlapt dit met de regio-indeling van de omgevingsdienst, maar in andere niet. En bij een aantal regio-indelingen heeft het Rijk samenwerking wel verplicht gesteld, maar het aan gemeenten, provincies en waterschappen overgelaten om de regio te definiëren – denk aan jeugdzorgregio's, arbeidsmarktregio's en RES-regio's. Of het Rijk laat niet de maatschappelijke opgave maar de bestuurlijke levensgemeenschap leidend zijn, zoals bij de Nationale Omgevingsvisie. Het Rijk vraagt iedere provincie om nationaal gestelde opgaven en doelen ruimtelijk te vertalen, terwijl de ruimtelijk-economische logica veelal anders is dan de provinciegrenzen. Bovendien wordt de schaal van het BRE voor een groot deel gedefinieerd door samenwerkingsverbanden die van onderop tot stand zijn gekomen en waar het Rijk dus überhaupt geen bemoeienis mee heeft.

Hoewel dit onderzoek er niet op wijst dat een congruentere regio-indeling zou leiden tot een toename van democratische legitimiteit en/of effectiviteit, kan de wijze waarop een BRE is georganiseerd dit wel degelijk bevorderen. Veel lijkt samen te hangen met dat enigszins ongrijpbare begrip 'samenwerkingscultuur'. De kunst is dan ook om daarbij aan te sluiten, maar het niet als een gegeven te beschouwen. Hier gaan we in onze aanbevelingen in paragraaf 7.5 nader op in, nadat we eerst de belangrijkste conclusies rond democratische legitimiteit en effectiviteit op een rij zetten.

## 7.2 Wat weten we over de democratische legitimiteit en effectiviteit van samenwerking in BRE's?

In ons onderzoek wilden we voortbouwen op het werk van de Studiegroep Openbaar Bestuur uit 2016. In het rapport *Maak Verschil* stelt deze studiegroep dat de regio de logische schaal is om maatschappelijke opgaven aan te pakken én dat de overheid daarvoor 'horizontale partnerschappen' met andere betrokken partijen moet creëren. In het rapport wordt bepleit om de verschillen in inhoudelijke opgaven tussen regio's centraal te stellen en van daaruit verschil in organisatie mogelijk te maken. Met andere woorden, als de wijze van organiseren past bij de voorliggende vraagstukken, kan regionale samenwerking het verschil maken.

Wij waren benieuwd in hoeverre *Maak Verschil* inmiddels praktijk is in samenwerkend Nederland, in hoeverre we verschillen zien tussen regio's en of dit leidt tot verschillen in termen van effectiviteit en democratische legitimiteit en zo ja, welke.

Net als de Studiegroep Openbaar Bestuur concluderen wij dat er verschillen zijn in maatschappelijke opgaven tussen regio's, voortkomend uit de specifieke kenmerken van het gebied (zie hoofdstuk 3). Ook krijgt regionale samenwerking overal anders vorm. BRE's verschillen in omvang, aantal samenwerkingsverbanden, mate van congruentie en functionele integraliteit, organisatie- en uitvoeringskracht en in samenwerkingscultuur. De mate waarin structurele verbindingen tussen regionale bestuurlijke, economische en maatschappelijke levensgemeenschappen tot stand komen, is echter overal veel beperkter dan we op basis van *Maak Verschil* hadden verwacht (zie hoofdstuk 4).

Voor de democratische legitimiteit van regionale samenwerking maakt het allemaal weinig uit. Volksvertegenwoordigers stellen het *middel* samenwerking

– tussen overheden of met andere partners – om maatschappelijke vraagstukken op te lossen als zodanig niet ter discussie, maar hebben overall het gevoel weinig invloed te kunnen uitoefenen op wat er in de samenwerking gebeurt (hoofdstuk 5). Dit is in lijn met de constatering van Peters c.s. (2022) op basis van een metastudie naar de effectiviteit, legitimiteit en doelmatigheid van regionaal samenwerken: "Dat regionale samenwerking onvermijdelijk gepaard gaat met minder of gebrekkige democratische legitimiteit op het niveau van de gemeenteraden staat in feite niet ter discussie. Het is de consequentie van de keuze voor verlengd lokaal bestuur."

Het bleek bijzonder lastig om scherp te krijgen wat de samenwerking in BRE's oplevert. Procesresultaten – gezamenlijke visies, agenda's, lobbytrajecten – zijn overal zichtbaar, maar wat dit concreet betekent voor de voorliggende maatschappelijke vraagstukken blijft gissen (hoofdstuk 6). Daarmee trekken we niet de conclusie dat regionale samenwerking te weinig oplevert, maar wel dat de verwachtingen soms wat al te hoog gespannen zijn. De ontwikkeling van de regionale brede welvaart hangt van veel meer af dan alleen het handelen van samenwerkende partners in een regio: geopolitieke ontwikkelingen als oorlog, een economische recessie en de Covid-19-pandemie, en politieke ontwikkelingen op nationaal niveau zijn van grote invloed, maar op decentraal niveau lastig te beïnvloeden. Bovendien laat de wijze waarop regionale partners kunnen bijsturen op de ontwikkeling van brede welvaart zich veel beter vergelijken met het bijsturen van een olietanker dan van een zeilbootje.

Het voorbeeld van BRE Noordooost-Brabant laat goed zien dat langjarig investeren in de verbinding tussen overheden en regionale partners rondom een eigen

regionaal verhaal, met kleine stappen wel degelijk rendeert. Bouwen aan stevige verbindingen tussen de bestuurlijke, economische en maatschappelijke levensgemeenschappen in een ecosysteem, met de kenmerken van de biotoop als basis, blijft dus van grote waarde.



## Over het verband tussen democratische legitimiteit en effectiviteit van regionale samenwerking

Wanneer is regionaal bestuur 'goed bestuur'?

Over deze vraag is in de bestuurswetenschappen veel geschreven. Er bestaan talrijke benaderingen en modellen met daarin criteria en subcriteria van goed bestuur in algemene zin. Twee hoofdvereisten die in elk van deze benaderingen terugkomen, zijn dat het bestuur in ieder geval moet leveren en legitiem moet zijn. 'Leveren' wil zeggen dat het bestuur onder andere effectief moet zijn in het creëren van publieke goederen, diensten en andere mogelijke gestelde beleidsdoelen, en bijvoorbeeld overeind blijft in tijden van crisis. 'Legitiem' houdt onder meer in dat besluitvorming democratisch tot stand is gekomen, dat het bestuur publieke verantwoording aflegt over zijn handelen en dat het bestuur rechtmatig is.

In de praktijk kunnen afzonderlijke criteria van goed bestuur met elkaar op gespannen voet staan. Zo dragen brede consultaties bij aan zorgvuldig bestuur, maar kunnen zij afbreuk doen aan slagvaardig en efficiënt bestuur. En kan burgerparticipatie enerzijds bijdragen aan responsiviteit maar ook bestuurlijke willekeur in de hand werken.

In het geval van regionale bestuurlijke samenwerking spelen er veel vragen rondom de effectiviteit en democratische legitimiteit. Drie kwesties zijn hierbij hardnekkig. Ten eerste blijken beide erg moeilijk te meten. Ten tweede is onduidelijk of beide op elkaar inwerken en zo ja, hoe. Een stroming die zich baseert op het multi-level governance-denken en meervou-

dige legitimiteit gaat ervan uit dat meer democratische legitimiteit de effectiviteit kan beperken. Een meer staatsrechtelijke stroming stelt dat een grotere mate van democratische legitimiteit op de langere termijn ook leidt tot meer en betere beleidsuitkomsten. De derde kwestie is meer normatief van aard: indien democratische legitimiteit en effectiviteit inderdaad communicerende vaten zijn, in hoeverre kan een hogere mate van effectiviteit dan een lagere mate van democratische legitimiteit goedmaken, en kunnen we dan nog steeds spreken van even goed bestuur? Of andersom: in hoeverre is het te rechtvaardigen om een lagere effectiviteit te accepteren als de democratische legitimiteit daardoor toeneemt?

In dit onderzoek hebben wij waar mogelijk geprobeerd regionale samenwerking te toetsen op deze aspecten. Uit onze bevindingen komt naar voren dat in elk van de onderzochte regio's min of meer gelijke problemen ervaren worden met de democratische legitimiteit. In alle BRE's voelen volksvertegenwoordigers zich in vergelijkbare mate op afstand van de samenwerking staan, ongeacht de regionale bredewelvaartontwikkeling van de afgelopen jaren en de (proces- en concrete) resultaten van de samenwerking. Op basis van onze onderzoeksresultaten is dus niet te concluderen dat een hogere mate van democratische legitimiteit samenhangt met een hogere mate van effectiviteit, of andersom.

## 7.3 Investeren in het BRE loont

Een causaal verband tussen de structuur, organisatie en samenwerkingscultuur in een BRE en de effectiviteit ervan in termen van bredewelvaartontwikkeling bleek in dit onderzoek niet aan te tonen. Dat geldt overigens ook voor het handelen van individuele overheidsorganisaties. Toch wijst ons vergelijkend onderzoek erop dat het wel degelijk loont als overheden investeren in het ecosysteem. Dat baseren we op onze bevindingen over (soms kleine) successen die we in regio's gevonden hebben, veelal op het niveau van subregio's, die wel degelijk te koppelen zijn aan samenwerking. En in de regio's Midden-Holland en Noordoost-Brabant zien we bovendien dat investeren in samenwerking loont. Belangrijk om te beseffen is dat structurele samenwerking tussen partijen in het ecosysteem geen verschil van dag en nacht maakt, maar wel een radertje is in het geheel van factoren die de brede welvaart in een regio beïnvloeden. En dat kan een betekenisvol verschil opleveren.

Investeren in het ecosysteem betekent voor ons: investeren in de structurele verbinding van de bestuurlijke, maatschappelijke en economische levensgemeenschappen in een regio. Hiervoor zijn gremia en structuren nodig die zorgen voor meer dan alleen onderlinge ontmoeting, die gericht besluitvorming over de gezamenlijke strategische agenda faciliteren en (helpen bij) capaciteit vrijmaken om hier ook uitvoering aan te geven. Daarbij is investeren in de samenwerkingscultuur cruciaal.

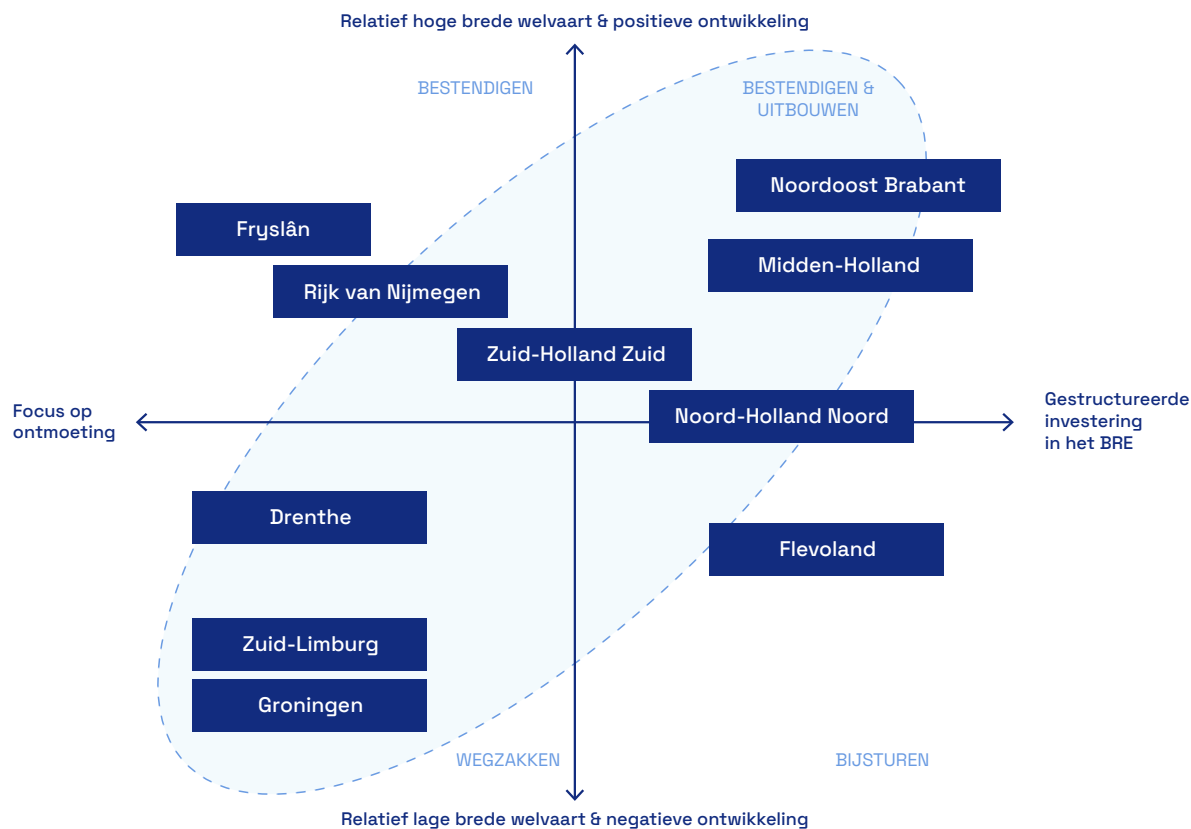
We zien een voorzichtig patroon in de regionale bredewelvaartontwikkeling en de mate van investering in samenwerking in de regio. Dat patroon ondersteunt de hierboven geponeerde stelling: investeren in het BRE loont. In **Figuur 17** schetsen we de uitgangspositie van

een regio in termen van bredewelvaartontwikkeling de afgelopen periode en de aard van de investeringen in het ecosysteem: wel of geen gestructureerde inzet op meer dan ontmoeting alleen. Deze afbeelding visualiseert of deze twee aspecten met elkaar samenhangen.

We onderscheiden vier categorieën:

- Rechtsboven: regio's met een relatief hoge brede welvaart en een positieve ontwikkeling, waar de bestuurlijke levensgemeenschap relatief veel investeert in het ecosysteem. Van deze regio's verwachten we dat ze hun relatief goede uitgangspositie de komende jaren **bestendigen en uitbouwen**.
- Rechtsonder: regio's met een relatief lage brede welvaart en een negatieve ontwikkeling, waar de bestuurlijke levensgemeenschap relatief veel investeert in het ecosysteem om hierop te kunnen **bijsturen**. Van deze regio's verwachten we de snelste (relatieve) vooruitgang in de komende jaren.
- Linksboven: regio's met een relatief hoge brede welvaart en een positieve ontwikkeling, waar de bestuurlijke levensgemeenschap relatief weinig investeert in het ecosysteem. In deze regio's zal de bredewelvaartontwikkeling naar onze verwachting de komende jaren in het beste geval **stabiliseren**. Door hier niet op te sturen bestaat echter het risico dat een regio niet naar het kwadrant rechtsboven maar linksonder beweegt.
- Linksonder: regio's met een relatief lage brede welvaart en een negatieve ontwikkeling, waar het de bestuurlijke levensgemeenschap niet lukt om te investeren in het ecosysteem. Het gevaar is dat deze regio's nog verder zullen **wegzakken** ten opzichte van de andere.

**Figuur 17.** Uitgangspositie van een regio in termen van bredewelvaartontwikkeling en de aard van de investeringen in het ecosysteem



Op basis van de clustering in **Figuur 17** zien we een patroon terug. Voor zeven BRE's valt de aard van hun investering in hun samenwerking (wel/niet gestructureerde inzet op meer dan ontmoeten) samen met de ontwikkeling van de regionale brede welvaart. Het is ons onmogelijk gebleken hier een duidelijke relatie aan te tonen: draagt de gunstiger ontwikkeling in brede welvaart nu bij aan een intensieve, gestructureerde samenwerking? Of omgekeerd: resulteert intensieve,

gestructureerde samenwerking in een gunstigere ontwikkeling van de brede welvaart? In elk geval valt dit patroon op. De positie van de drie regio's buiten het patroon duiden we als volgt:

- In Flevoland troffen we een jong BRE aan. De in steek van de samenwerking op dit schaalniveau is een gedeelde urgentie om vanuit een lagere bredewelvaartontwikkeling het verschil te gaan maken. Dat

dit nog niet zichtbaar rendeert, is logisch, maar we verwachten wel dát het gaat renderen.

- In Fryslân vonden we een BRE waarin de levensgemeenschappen elkaar wel veel ontmoeten, maar waar gestructureerde samenwerking aan strategische opgaven op dit schaalniveau nauwelijks tot stand komt. Dat kan zeker te duiden zijn vanuit de combinatie van eerdergenoemde factoren: een soort regionale vanzelfsprekendheid, voortkomend uit de kenmerken en identiteit van het gebied, een weinig resultaatgerichte samenwerkingscultuur én weinig urgentie in de opgave: de bredewelvaartpositie van Fryslân is relatief gunstig.
- Voor Rijk van Nijmegen is de bredewelvaartpositie ook gunstig. Bovendien komt strategische samenwerking vooral tot stand op de bovenregionale schaal van de as Arnhem-Nijmegen. Hierdoor is het logischer dat in het BRE Rijk van Nijmegen zelf relatief minder gestructureerde inzet op strategisch vrijwillige samenwerking te vinden is.

## 7.4 Bijvangst: de levenscyclus van BRE's biedt houvast voor handelen

### 7.4.1 Variëteit en dynamiek in de samenwerking in BRE's

De wijze waarop in de tien casus-BRE's de samenwerking op strategische thema's wordt vormgegeven varieert enorm. Dat komt allereerst doordat, zoals we in hoofdstuk 2 en 3 bepleiten, hét BRE niet bestaat. De omvang van het BRE (het aantal deelnemende decentrale overheden en de oppervlakte), in hoeverre

het samenvalt met het daily urban system, of er sprake is van een 'dikkere' of 'dunnere' regionale identiteit en hoe het gebied geografisch, demografisch, economisch en qua sociaal kapitaal in elkaar zit: de kenmerken van BRE's verschillen, en daarmee verschilt tevens het vertrekpunt van waaruit de samenwerking vorm krijgt.

Bovendien is regionale samenwerking zelf – net als het leven van de organismen in de natuurlijke biotoop – geen statisch, maar een dynamisch fenomeen. Door de tijd heen verandert de context waarbinnen de samenwerking plaatsvindt. Binnen het BRE gebeurt dat onder meer door goede én minder goede ervaringen met de samenwerking, veranderende bestuurlijke verhoudingen door fusies van gemeenten en wisselingen van personen (in het bijzonder de komst of het vertrek van 'boundary spanners'). Daarnaast zijn externe factoren van invloed. Op de korte termijn doen zich nieuwe kansen of juist ingewikkelde verdeelvraagstukken voor, al dan niet als gevolg van veranderend rijksbeleid. En op de lange termijn veranderen de kenmerken van een gebied, al dan niet mede door het handelen van de samenwerkende partijen.

Deze veranderende context maakt dat partijen zo nu en dan, al dan niet vrijwillig, voor de vraag komen te staan: doen ze nog steeds de juiste dingen, en doen ze de dingen goed? Is de samenwerking en de wijze waarop ze dat met elkaar doen, nog steeds van meerwaarde voor de inwoners van hun regio's? We zien dat de samenwerking in BRE's zich door de tijd heen ontwikkelt. Dit noemen we de levenscyclus van een BRE.

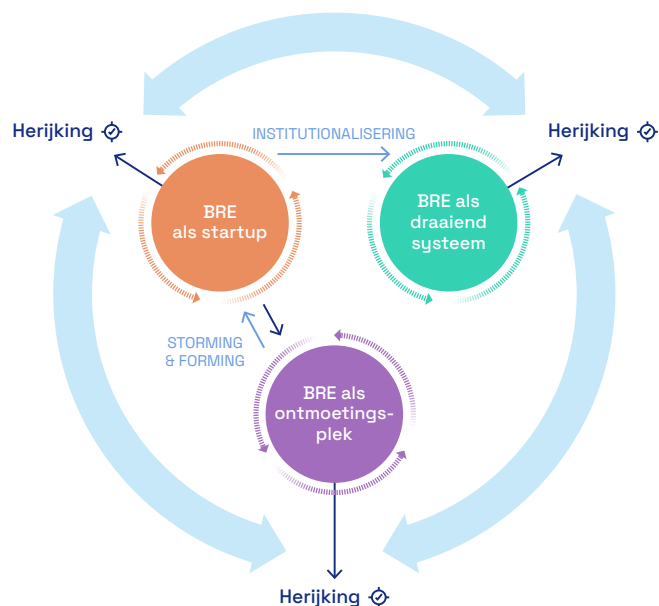
### 7.4.2 De levenscyclus van een BRE

In de levenscyclus onderscheiden we drie stadia met een aantal afzonderlijke kenmerken voor de wijze waarop de samenwerking vorm krijgt:

- **Het BRE als ontmoetingsplek.** Binnen de bestuurlijke levensgemeenschap vindt weliswaar ontmoeting plaats, maar dit gebeurt niet op basis van een gezamenlijke visie op en agenda voor de regio. De nadruk ligt op afstemmen, niet op doen.
- **Het BRE als startup.** Er bestaat consensus over het 'waarom' van strategische samenwerking op de schaal van het BRE. Van hieruit werken partijen aan het concretiseren van het 'wat' (het formuleren van concrete ambities en opgaven) en experimenteren zij met het 'hoe' (van het komen tot besluitvorming tot het structureel verbinden van de economische en maatschappelijke levensgemeenschappen bij de agenda, en het gezamenlijk uitvoeren van projecten).
- **Het BRE als draaiend systeem.** Er bestaat consensus over het waarom, wat en hoe van de strategische samenwerking. De inrichting van het systeem waarin wordt samengewerkt kan per BRE verschillen, maar er is altijd een gedeelde visie en agenda en er zijn afspraken over besluitvorming en het organiseren van capaciteit. Een ander kenmerk van deze fase is dat (delen van) de economische en maatschappelijke levensgemeenschappen structureel een plek hebben in het systeem.

Vanuit elk van deze stadia is een aantal **ontwikkelrichtingen** mogelijk. Door de dynamiek die ontstaat kunnen partijen besluiten om de samenwerking te herijken, waarbij stoppen ook altijd een optie is. **Figuur 18** geeft de levenscyclus van BRE's schematisch weer.

Figuur 18. De levenscyclus van BRE's



Inherent aan het levenscyclusmodel is dat er geen 'eindstadium' is waar alle BRE's naartoe zouden moeten bewegen. Er is dus niet één manier om de samenwerking in een BRE dusdanig te organiseren dat er publieke waarde tot stand komt. Wel constateren we dat er voor strategische samenwerking op BRE-schaal meer nodig is dan alleen ontmoeting – ons pleidooi uit paragraaf 7.3.

In het doorlopen van de levenscyclus hebben we geen vast ritme of tempo kunnen ontdekken. In het ene BRE ontwikkelt de samenwerking zich als een wervelwind van de ene naar de andere fase om vervolgens langjarig te draaien in hetzelfde systeem. En in een ander BRE blijven partners elkaar langjarig ontmoeten zonder dat zij het eens worden over nut en noodzaak van

verdergaande strategische samenwerking, of zelfs deze vragen überhaupt maar stellen. Duidelijk is wel dat er op een gegeven ogenblik altijd een disbalans ontstaat, waarbij de wijze van samenwerking niet meer aansluit op de behoefte op dat moment.

Gedurende zo'n kortstondige disbalans maakt het BRE een ontwikkeling door. Bewust of onbewust: de voorbeelden maken duidelijk dat de samenwerkende partijen niet altijd op een ontwikkeling aansturen. Voor hen is het de kunst om een **positieve richting te geven aan de ontwikkeling**. Soms betekent het herijken van de samenwerking ook (tijdelijk) teruggaan naar een eerder stadium. Als het lukt om een ontwikkelperiode samen door te komen, keert de balans in de samenwerking terug en wordt het (weer) mogelijk om publieke waarde te realiseren.

Hierna werken we de drie stadia en de mogelijke ontwikkelrichtingen beknopt verder uit. Daarbij geven we aan waar in de levenscyclus onze tien casus-BRE's zich bevinden.

### 7.4.3 Stadia en ontwikkelrichtingen

#### Het BRE als ontmoetingsplek

In Drenthe, Fryslân, Groningen en Zuid-Limburg troffen we een BRE als ontmoetingsplek aan. Er vindt veel bestuurlijke afstemming plaats, maar dit gebeurt niet vanuit een gedragen visie op het gebied en de maatschappelijke opgaven waarvoor de regio gezamenlijk aan de lat staat. Dit terwijl het met het oog op de schaal van het BRE, gegeven de kenmerken van het gebied, volgens ons wel degelijk logisch is om meer samen te doen.

In Drenthe en Fryslân ontbreekt een gevoel van urgentie, mede ingegeven door een weinig resultaatgerichte samenwerkingscultuur en wellicht de gemiddelde tot hoge (maar binnen het BRE variabele) bredewelvaartsscores. In Groningen en Zuid-Limburg wordt de urgentie van de opgaven wel ingezien (al is die voor de stad Groningen minder dan voor de andere gemeenten), maar leidt dit niet tot constructieve strategische samenwerking op het schaalniveau van het BRE. Een historie van 'bestuurlijk gedoe' werkt in beide BRE's belemmerend. Verder zagen we in deze twee BRE's ten tijde van het casusonderzoek dat er weliswaar een of zelfs meer strategische agenda's lagen op BRE-schaal, maar dat het draagvlak hiervoor beperkt was. In de periode na afronding van ons onderzoek zijn hier wel stappen in gezet. Kortom: in beide BRE's lijkt er een basis te zijn om een ontwikkeling door te maken.

In dit stadium zijn (delen van de) economische en maatschappelijke levensgemeenschap ad hoc op het BRE aangesloten. Zoals beschreven in hoofdstuk 4 gebeurt dat in Fryslân bijvoorbeeld volgens de 'skybox-dynamiek'. Uitvoering komt vooral op de schaal van de subregio's tot stand. Tekenend zijn de Regio Deals, die weliswaar in alle vier de BRE's zijn geland, maar nergens op de schaal van het BRE.

Tot slot kenmerken we het BRE Zuid-Holland Zuid ook als een ontmoetingsplek. Hier heeft de bestuurlijke levensgemeenschap er, na een fase van herijking, expliciet voor gekozen om op het schaalniveau van het BRE niet aan de hand van een strategische agenda samen te werken, maar ad hoc en op basis van opgaven die zich voordoen. De subregio's van Zuid-Holland Zuid vertonen daarentegen juist kenmerken van een draaiende organisatie.

Vanuit dit stadium zijn drie ontwikkelrichtingen mogelijk:

**Blijven hangen.** In alle vier de casus-BRE's blijven partners om uiteenlopende redenen hangen in het stadium van ontmoeten. Fryslân kent een treffende term voor dit fenomeen: 'samenwerken op z'n elfendertigst'; in Drenthe noemden we het de Drentse bestuursparadox. Traag kabbelt de samenwerking voort. Dit betekent overigens niet dat er nooit pogingen worden ondernomen om de samenwerking te intensiveren, maar als een BRE in dit stadium blijft hangen, stranden deze vanwege een gebrek aan draagvlak. Zoals gezegd is in Zuid-Holland Zuid deze status quo juist een expliciete keuze, maar soms bestaat wel degelijk de ambitie om door te ontwikkelen. In Drenthe neemt de Vereniging van Drentse Gemeenten daartoe bijvoorbeeld op verschillende manieren het initiatief.

**Doorontwikkelen.** Veranderingen in de context, zoals een urgente opgave of wisselende bestuurders, kunnen aanleiding zijn om de samenwerking te intensiveren. Er ontstaat een gedeelde gerichtheid op het BRE en van daaruit de wens om meer met elkaar te doen dan enkel afstemmen.

De BRE's Flevoland en Noord-Holland Noord hadden ten tijde van het casusonderzoek deze doorontwikkeling naar het stadium 'BRE als startup' net doorgemaakt. In Flevoland trad de provincie op als verbinder en aanjager van het proces van gezamenlijke agendavorming en het creëren van draagvlak.

In Zuid-Limburg lijkt de samenwerking al een tijd op het punt van 'doorontwikkeling' te staan. In diverse visiedocumenten is de basis hiervoor gelegd, maar het lukt partijen niet deze stap daadwerkelijk te zetten. Discussies over structuur, uitvoeringskracht en de samenwerkingscultuur staan in de weg.

**Stoppen.** Deze ontwikkelrichting hebben we nergens aangetroffen, ook niet in de terugblik. Theoretisch is het echter mogelijk dat partijen op een gegeven moment besluiten om de lichte samenwerking op het schaalniveau van het BRE stop te zetten.

### Het BRE als startup

In Flevoland en Noord-Holland Noord troffen we een 'BRE als startup'. In dit stadium is er veel energie om de samenwerking vorm te geven vanuit een visie op de regio en een gevoel van urgentie om er samen de schouders onder te zetten. Partijen werken aan het concretiseren van de gedeelde ambities en opgaven en de organisatie van de samenwerking krijgt werkenderwijs vorm. Eén of meer partijen vervullen de rol van verbinder en aanjager; een rol die anderen hun gunnen. Bovendien ontstaat (langzaam groeiende) verbinding tussen de drie levensgemeenschappen in de regio, waarbij het initiatief niet per definitie vanuit de overheden hoeft te komen. Deze verbinding komt nog weinig gestructureerd tot stand: het betreft meer projectmatige en programmatische samenwerkingen rond specifieke initiatieven. In een regio als Brainport (geen casus in dit onderzoek) is te zien waar verbinding tussen de drie levensgemeenschappen in een start-upfase toe kan leiden, zeker als daar een trekkende coalitie van bepalende actoren ontstaat.

In Flevoland vormt 'Over de Brug Komen' het gedeelde verhaal waar zowel de bestuurlijke levensgemeenschap als (steeds meer) partners vanuit de andere levensgemeenschappen zich achter hebben geschaard. Vanuit deze basis experimenteren partijen nu met (het vormgeven van) de gezamenlijke uitvoering. In Noord-Holland Noord werd ten tijde van het onderzoek de samenwerking op BRE-schaal vormgegeven vanuit het bestuurlijk afstemmingsoverleg (van achttien

gemeenten en de provincie, met een uitnodiging aan economische partijen om deel te nemen) en het Ontwikkelingsbedrijf NHN. Gezamenlijk werd onder meer energie gestoken in de oprichting van een Regionale Ontwikkelmaatschappij, die in oktober 2023 officieel is gelanceerd. Het visiedocument *Holland boven Amsterdam* geeft richting aan de samenwerking, maar hier is nog geen gezamenlijke uitvoeringsagenda aan gekoppeld.

Een startup heeft altijd een tijdelijk karakter. Vanuit dit stadium zien we drie ontwikkelrichtingen:

**Doorontwikkelen.** Vanuit een gedeeld verhaal en gevoel van urgentie zijn positieve ervaringen opgedaan met samenwerking op de schaal van het BRE. Partners leren elkaar beter kennen en er worden bescheiden resultaten geboekt. Dat smaakt naar meer! De doorontwikkeling van een startup krijgt vorm door institutionalisering: het afspreken van procedures voor besluitvorming en de verdeling van capaciteit bijvoorbeeld. Soms hoort bij deze ontwikkelrichting ook het herijken en/of verbreden van de set gezamenlijke opgaven.

**Terug naar BRE als ontmoetingsplek.** Als samenwerking in de start-upfase leidt tot negatieve ervaringen, kan bij partners het gedeelde verhaal (het 'waarom') opnieuw ter discussie komen te staan. Moeten ze deze opgaven inderdaad op deze schaal aangaan, delen ze überhaupt wel dezelfde opgaven, wat bindt hen nog meer? De partners trekken de noodzaak en urgentie van het gezamenlijk handelen (opnieuw) in twijfel en gaan op hun 'ontmoetingsplek' terug naar de tekentafel.

**Stoppen.** Negatieve ervaringen kunnen er ook toe leiden dat partijen besluiten te stoppen met de samenwerking.

## Het BRE als draaiend systeem

De BRE's Midden-Holland, Noordoost-Brabant en het Rijk van Nijmegen typeren we als 'draaiend systeem'. Hoe dat systeem vorm krijgt, verschilt, zoals in hoofdstuk 4 uitgebreid is beschreven. Kenmerkend is wel dat wordt gewerkt vanuit een gedeelde visie en een daarvan afgeleide strategische, (deels) integrale agenda waaraan uitvoeringskracht is gekoppeld. Ook komt de verbinding met de economische en maatschappelijke levensgemeenschappen meer gestructureerd tot stand. Het systeem zelf maakt dit mogelijk, zo zagen we in Noordoost Brabant, een regio die door langjarige, gestructureerde samenwerking op basis van een duidelijke agenda sterke verbindingen kent tussen de bestuurlijke en (een deel van de) economische levensgemeenschappen.

BRE's kunnen lang functioneren in een bepaald systeem, maar vroeg of laat erodeert het stevige draagvlak voor de huidige (vorm van de) samenwerking door veranderingen in de context. De wens kan ontstaan om de agenda anders in te steken, meer flexibiliteit mogelijk te maken of om met (deels) andere partners verder te gaan. Daaruit volgen twee ontwikkelrichtingen:

**Herijking.** Dit kan gaan over de vraag of de ambities en opgaven van de regio nog wel relevant zijn of dat een inhoudelijk andere focus logischer is, of de partners in de samenwerking nog wel de juiste partijen zijn en of de wijze van samenwerking nog wel passend is. Herijken betekent dus terug naar de tekentafel, waarbij het BRE weer even een 'ontmoetingsplek' en een startup wordt, alvorens een nieuw draaiend systeem wordt gevonden dat past bij de wensen en uitdagingen van dat moment. Een fase van herijking van meer of minder gestructureerd vorm krijgen, die korter of langer kan duren. Een

voorbeeld is BRE Midden-Holland, waar de intensieve intergemeentelijke samenwerking is opgeheven ten faveure van een flexibeler netwerksamenwerking. Dit BRE staat nu opnieuw op een herijkingspunt, waarin de intensiteit van de samenwerking wordt heroverwogen.

**Stoppen.** Het ontmantelen van de samenwerking is altijd een optie. Het herijken slaagt niet en de samenwerkingspartners gaan ieder hun eigen weg, zonder de oorspronkelijke verbinding nog waarde toe te kennen in hun heroriëntatie.

HOOFDSTUK 8

# Tot besluit



88

89

91

98

## 8.1 Inleiding

Onze verwachting voorafgaand aan het onderzoek was dat we behoorlijke variatie zouden aantreffen in de effectiviteit en democratische legitimiteit van samenwerking in regionale ecosystemen. Die variatie blijkt er maar beperkt te zijn. We zien zeker verschillen in brede welvaartontwikkeling tussen regio's en we zien ook dat het in de ene regio beter lukt dan in de andere om, in structurele samenwerking met de maatschappelijke en economische levensgemeenschappen, resultaten te boeken.

Maar om op basis van onze onderzoeksresultaten te zeggen dat regio's hét verschil maken in het aanpakken van maatschappelijke opgaven, voert te ver. Dat betekent wat ons betreft niet dat het niet zinvol zou zijn om te blijven inzetten op 'de regio'. Om meerdere redenen. Ten eerste is dit schaalniveau een gegeven: decentrale overheden hebben zich, al dan niet opgelegd of aangespoord door de Rijksoverheid, op dit niveau georganiseerd en dat gaat over het algemeen vrij aardig, zeker daar waar het taakuitvoering betreft. Veel gemeenten zijn te klein om de benodigde kennis en capaciteit in eigen huis te organiseren. De regio bestaat.

Ten tweede staat het binnenlands bestuur in toenemende mate voor grote verdeelopgaven die veelal landen op de schaal van de regio. Denk aan het oplossen van het woningtekort, de energietransitie en vraagstukken die weggelaten achter de toenemende vergrijzing, zoals op het gebied van de arbeidsmarkt en leefbaarheid. Bij het verdelen van het zoet én het zuur is regionale samenwerking broodnodig.

De noodzaak van een krachtige regio laat zich daarmee niet gemakkelijk ontkennen. Dankzij het BRE-onderzoek weten we dat investeren in vitale regionale samenwerking in ieder geval een lange adem vraagt: langjarig investeren in regionale relaties werkte in onze casusregio's. En het vraagt om een benadering vanuit het ecosysteemperspectief, want om maatschappelijke opgaven op te lossen is samenwerking met niet-overheidspartijen noodzakelijk.

Dit besluitende hoofdstuk valt uiteen in vier onderdelen. Ten eerste nemen in paragraaf 8.2 we deze twee hoofdconclusies als vertrekpunt om aanbevelingen te doen aan de regio. Aan elk van onze tien casus-BRE's hebben we al aanbevelingen gedaan om de samenwerking van het ecosysteem te verbeteren. Deze aanbevelingen zijn toegespitst op de specifieke context van elke casus.

Terugkijkend op de tien casuonderzoeken hebben we in paragraaf 7.4 de levenscyclus van BRE's beschreven. Dit model maakt het mogelijk om een aantal van deze aanbevelingen te veralgemeniseren. Zo kunnen ook andere regio's hier hun voordeel mee doen. De aanbevelingen zijn erop gericht om, vanuit het stadium in de levenscyclus waarin het BRE zich bevindt, actief te sturen op een ontwikkeling van de samenwerking binnen de bestuurlijke levensgemeenschap en in verbinding met de economische en maatschappelijke levensgemeenschappen.

We zien ook een belangrijke taak voor de Rijksoverheid om regio's in staat te stellen tot levensvatbare samenwerking. In onze casus-BRE's onderzochten we niet hoe het Rijk zich zou moeten positioneren ten aanzien de bestuurlijk regionale ecosystemen



die we ontwaren op de kaart van Nederland. Maar in ons onderzoekskader voorzagen we wel, samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken, dat we er niet aan zouden ontkomen om aan te geven of en hoe het Rijk de effectiviteit en democratische legitimiteit van regionale samenwerking in de hand zou kunnen werken. Als de regio een gegeven is, is een vorm van verhouding tussen Rijk en regio dat ook.

In de gesprekken met de regio's kwam het Rijk voorbij als partner in de samenwerking. Zo noemden alle tien de casusregio's het binnenhalen van een Regio Deal als een van de belangrijkste resultaten van hun samenwerking. Maar onze casusregio's waren niet alleen van mening dat de Rijksoverheid hen in staat stelt om te investeren in hun samenwerking. Soms – zoals in Zuid-Limburg en in Drenthe – was het Rijk afwezig in het BRE. Daarnaast is het geen verrassing dat de decennialange lopende structuurdiscussie over de inrichting van ons binnenlands bestuur en de belemmeringen van regio-indelingen of decentralisaties ook hun weg vonden naar ons onderzoek.

Het ministerie van BZK is stelselverantwoordelijk voor het functioneren van het binnenlands bestuur. Daarmee kan ze een stempel drukken op de sturing vanuit de gehele Rijksoverheid op de effectiviteit en legitimiteit van regionale samenwerking. Met investeringen in de kracht van de regio, maar ook door verstandige omgang met de inrichting van ons binnenlands bestuur. Ons onderzoek biedt een aantal aanknopingspunten voor het ministerie van BZK om deze sturingsinstrumenten in te zetten voor krachtige regio's. Die zetten we uiteen in paragraaf 8.3

Daarnaast vinden we het belangrijk om deze aanbevelingen en aanknopingspunten in te bedden in onderzoeksconclusies van anderen. Tussen de start

van het BRE-onderzoek in 2020 en het moment van publicatie in 2024 zijn er op verzoek van het ministerie van BZK verschillende onderzoeks- en adviesrapporten verschenen over de ontwikkeling van en samenwerking in 'de regio'. We hebben ons te verhouden tot deze context van kennisontwikkeling en ontwaren in een intermezzo-paragraaf een aantal rode draden uit deze onderzoeken die onze eigen conclusies en aanbevelingen kracht bijzetten.

Het daadwerkelijke besluit van dit onderzoek vormen onze eigen reflecties op wat het BRE-onderzoek ons land wel en niet brengt. Die geven we in paragraaf 8.4.

## 8.2 Aanbevelingen aan regio's

### 8.2.1 Aan regio's in de 'ontmoetingsplek' fase

#### 1. Werk aan een regionaal verhaal

Om van afstemmen en uitwisselen te komen tot samen doen, is gedeelde gerichtheid op de regionale ambities en opgaven en oplossingsrichtingen een vereiste. Het ontwikkelen van een regionaal verhaal helpt daarbij. Wat kenmerkt onze regio, wat zijn onze sterke en zwakke punten, waar willen we met elkaar voor gaan, en waarom? Zo ontstaat er motivatie en urgentie om samen aan de slag te gaan. Het is verstandig om partijen uit de maatschappelijke en economische levensgemeenschappen bij dit proces te betrekken. Zij hebben immers veel kennis van hoe vraagstukken in elkaar zitten en zijn nodig om oplossingen te implementeren. In een vroeg stadium een partnerschap met hen aangaan, vergroot hun eigenaarschap. Daarnaast leidt hun betrokkenheid ook tot minder politiek-bestuurlijke

navelstaarderij.

Het doorlopen van dit proces is belangrijker dan hoe het verhaal er uiteindelijk uit komt te zien. Het kan goed werken om klein te beginnen met het definiëren van een of enkele gedeelde regionale opgaven (zoals we adviseerden aan Fryslân) of te focussen op de verbindende kracht van een regio (zoals we adviseerden aan Zuid-Limburg). En soms ligt er al veel bruikbaar op op voort te borduren. Zo adviseerden we aan Groningen, Noord-Holland Noord en Zuid-Holland Zuid om opgaven die nu op sub regionaal niveau worden aangevlogen, op BRE-schaal met elkaar te verbinden.

#### 2. Maak afspraken over bestuurlijke en ambtelijke inzet en wijze van samenwerking

Werken aan agendavorming vraagt een andere werkwijze dan enkel elkaar ontmoeten en afstemmen. Het bestuurlijk samenspel dat gericht was op 'netwerken' zal zich moeten gaan richten op het identificeren van gezamenlijke opgaven en oplossingen. Daarbij hoort ook: keuzes maken. De vrijblijvendheid gaat er daardoor af en eventuele onderlinge spanningen moeten worden doorbroken. De bestaande bestuurscultuur maakt dat soms lastig – zo deden we de aanbeveling aan BRE Drenthe om meer expliciete en scherpere bestuurlijke interactie niet te schuwen. Ook zijn procesafspraken nodig over besluitvorming tot stand komt. Het kan helpen om een bestuurlijke regiegroep in te stellen, zoals we adviseerden in Fryslân en Groningen, of een procesbegeleider te benoemen, zoals we adviseerden in Zuid-Limburg.

Het is bovendien noodzakelijk dat er ambtelijk capaciteit vrij wordt gemaakt om concrete oplossingsrichtingen en keuzes uit te werken. Inhoudelijke voortgang helpt om de samenwerking voort te sturen. Hier een toegewijd clubje mensen aan laten werken,

met voldoende mandaat/doorzettingskracht om ook bestuurlijk scherp te agenderen, is verstandig.

### 3. Verstevig de verbinding met andere levensgemeenschappen

Om als regio verschil te kunnen maken op maatschappelijke opgaven, is samenwerking met maatschappelijke en economische partners cruciaal. Laat hen daarom mede vormgeven aan het regionale verhaal. Dat gaat verder dan het 'meenemen' van hun inbreng – en daar lopen deze partijen over het algemeen ook niet warm voor. Het organiseren van opgavetafels waaraan in gezamenlijkheid wordt gewerkt aan het identificeren van opgaven én oplossingen is mogelijk wel een behulpzame werkvorm.

## 8.2.2 Aan regio's in de 'startup' fase

### 1. Kader het opgaveprofiel en bepaal de hoogte van de gezamenlijke ambities: een paar successen is meer waard dan vele halve uitkomsten

De startup fase kenmerkt zich door veel energie en enthousiasme. Regio's waarin zulke energie heerst, hebben de uitdaging om die energie gericht in te zetten op het behalen van een aantal resultaten, in plaats van zich te 'overeten'. Niemand heeft immers iets aan torenhoge ambities die niet waar gemaakt kunnen worden. In Flevoland adviseerden we daarom om een beperkt aantal domeinen te kiezen om de samenwerking op te richten.

Daarnaast moet de inzet van mensen en middelen in verhouding staan tot de hoogte van de ambities. Is het gewenste streefniveau binnen handbereik of moeten we een flink been bijtrekken? Duidelijkheid over

de te overbruggen afstand tussen het heden en de gewenste toekomst helpt om passende capaciteit vrij te maken. Daarmee komen resultaten dichterbij.

### 2. Maak gebruik van de bestaande sub- en bovenregionale samenwerking

Een startup regio doet er goed aan om gebruik te maken van haar 'schakelkracht' ten opzichte van sub- of bovenregionale samenwerkingsverbanden. In Noord-Holland Noord zagen we bijvoorbeeld dat de subregio's al fungeerden als 'draaiende systemen' met menskracht en middelen (waaronder Regio Deals). Het onderling verbinden van de subregio's kan dienen als fundament voor de samenwerking in de BRE-regio. Het kan, om de bestuurlijke drukte te beperken, bovendien helpen om een zekere getraptheid aan te brengen in de samenwerking tussen de schaalniveaus. In Flevoland adviseerden we om te investeren in de 'schakelfunctie' van het BRE ten opzichte van bijvoorbeeld de Metro-poolregio Amsterdam en Regio Zwolle om de eigen opgaven te kunnen realiseren.

### 3. Zoek actief de verbinding met de andere levensgemeenschappen door te profiteren van de startup energie

De verbinding met de economische en maatschappelijke levensgemeenschap kan in de startup fase een ontwikkeling doormaken. Maatschappelijke en zeker economische partners zijn vatbaar voor de positieve dynamiek en energie en sluiten in deze fase gemakkelijk(er) aan. Het is zaak deze mogelijkheden tot verbinding ook te verzilveren. Snel tot (project)resultaten komen helpt: er ontstaat trots op de samenwerking en partners geloven dat meer mogelijk is. Deze fase leent zich ook goed voor een gezamenlijke lobby rondom een specifieke gedeelde opgave richting het Rijk of Europa

## 8.2.3 Aan regio's in de 'draaiend systeem' fase

### 1. Actualiseer de samenwerking periodiek

Draaiende regio's doen er goed aan om de samenwerking niet voor lief te nemen. De inhoud van de gezamenlijke agenda kan periodiek tegen het licht gehouden worden: opgaven zijn veranderlijk, resultaten kunnen aanleiding geven tot opschaling of herprogrammering en soms doen zich gebeurtenissen voor (herindelingen, wisselingen van bestuurders) die de gezamenlijke gerichtheid onder kunnen druk zetten of juist kansen bieden om de samenwerking door te ontwikkelen. Soms leidt actualisatie tot een verbreding van de regionale agenda met nieuwe thema's, zoals we zagen in Noordoost Brabant en het Rijk van Nijmegen. Ook een versmalling is denkbaar, om de energie van de samenwerkingspartners weer met focus in te zetten zoals in de startup fase.

De actualisatie ziet niet alleen op het waarom en het wat, maar ook op het hoe. Zitten de juiste partijen aan tafel en zijn de processen dienend aan de gewenste resultaten, of vraagt de huidige situatie om andere afspraken?

Wij denken aan een tweejaarlijkse actualisatie; elke vier jaar valt dit samen met de bestuurswissel. Vanzelfsprekend zou dit geen puur bestuurlijke aangelegenheid moeten zijn, maar samen met de niet-overheden vorm en inhoud moeten krijgen.

### 2. Blijf onverminderd inzetten op de verbinding met de economische en maatschappelijke levensgemeenschappen

Ook in onze casus BRE's die een 'draaiend systeem'

vormen, kan de verbinding met de economische en maatschappelijke levensgemeenschappen aan stevigheid winnen. We adviseerden deze regio's om de ontmoeting tussen 'boundary spanners' uit de verschillende levensgemeenschappen te faciliteren en niet-overheidspartijen te betrekken bij bovengenoemde actualisatie van de samenwerking – niet alleen door hun input op te halen, maar door invloed te delen en hier concrete afspraken over het realiseren van opgaven aan te koppelen.

### 8.2.4 Aan alle regio's: investeer in de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers

Onze constatering is dat alle casus-BRE's kampen met een vorm van een democratisch tekort, ongeacht in welke levensfase zij bevinden en/of hoeveel ze investeren in het beperken van dit tekort. Hoewel deze investeringen, afgaande op de enquête onder volksvertegenwoordigers, niet direct lijken te lonen, levert dit vanuit het oogpunt van de samenwerking mogelijk wél evidente meerwaarde op, zoals een beter gevoel bij wat er leeft in de diverse raden of de belangentegenstellingen die binnen de regio kunnen spelen.

Zolang samenwerking in de regio wordt gestut met (voornamelijk) publiek geld, blijft een democratische toets op de besteding en verantwoording van dit belastinggeld noodzakelijk. Van den Berg et. al (2023) stellen in een onderzoek naar governance alternatieven voor het Nationaal Programma Groningen dat het vanuit het perspectief van publieke investeringen in ieder geval nodig is om volksvertegenwoordigers in staat te stellen tot kaderstelling vooraf en controle achteraf. Dat loopt in eerste instantie via de eigen gemeente/provincie en/of het individuele samenwerkingsverband. Over de democratische tekortkomingen van het stelsel

van verlengd lokaal bestuur zijn talloze rapporten geschreven. Ons onderzoek levert – helaas! – geen eenduidige richting op voor hoe dit te verbeteren. De aanbeveling aan bestuurders en samenwerkingsverbanden luidt dan ook: blijf regionale samenwerking onder de aandacht brengen bij volksvertegenwoordigers, organiseer onderlinge ontmoeting, richt het gesprek op de voorliggende opgaven en oplossingsrichtingen, deel resultaten, zoek steeds de koppeling tussen het regionale en het lokale en wees vooral eerlijk over de beïnvloedingsruimte die zij hebben. En aan volksvertegenwoordigers: het regionale schaalniveau is een blijvende realiteit, dus verdiep je erin, stel vragen en daag jezelf uit om zowel vanuit het lokale als het regionale perspectief te denken, want het geheel is meer dan de som der delen.

## 8.3 Aanknopingspunten voor het ministerie van BZK

In onze conclusies onderbouwen we een perspectief op de regio dat uitgaat van samenwerking als stuwende kracht achter de ontwikkeling van regionale brede welvaart. Om dat perspectief uit te werken in de praktijk, zien we vier praktische aanknopingspunten voor het ministerie van BZK.

### 1. Zoek een regionaal antwoord op de vraag 'wat is de regio'

De bestuurlijk regionale ecosystemen die we ontwaren op de kaart van Nederland vormen één empirisch antwoord op de vraag 'wat is de regio'. Maar we concludeerden ook dat er niet overal aansluiting is tussen de schaal van de opgaven en de schaal van het BRE (zie

7.1.1): soms is de bestuurlijke regio er eerder dan de opgave, en soms komt er dankzij een (nieuwe) opgave een regionale agenda tot stand. 'De regio' vormt en rechtvaardigt zichzelf.

Uit het onderzoek blijkt dat daar waar gewerkt wordt vanuit een helder, herkenbaar regionaal verhaal en het lukt om in de aard van de samenwerking de ontmoeting te ontstijgen het verschil wordt gemaakt in de ontwikkeling van regionale brede welvaart. Daarin ligt besloten dat het niet aan het Rijk, noch aan BRE-onderzoekers is de regioclustering(en) te kiezen waarin dat zou moeten gebeuren. De regio bepaalt welke opgaven ze gezamenlijk aanvliegt. Bij landelijke investeringen in samenwerking in of de vitaliteit van de regio, maar zeker ook bij taakdifferentiatie of decentralisatie, helpt het daarom om aan te sluiten bij de geografische afbakening die vanuit een bestaande regionale agenda is ingezet.

### 2. Heb daarbij wel oog voor de verschillen binnen regio's en wees genuanceerd over 'ongelijkheid'

Een verdiepende blik op de gebiedskenmerken van onze BRE's laat zien dat er *binnen* regio's vaak grote verschillen bestaan. Die resulteren ook in subregionale verschillen in de brede welvaartsontwikkeling. Ook BRE's die het gemiddeld goed doen, kennen vaak gebieden die te maken hebben met (een stapeling van) achterstanden. Bovendien zien we dat er *tussen* regio's vaak sprake is van gespiegelde opgaven op de verschillende thema's van brede welvaart. Het heeft in onze optiek dan ook geen zin om te denken in termen van 'voor- en achterstandsregio's', maar per regio te kijken wat er waar nodig is om de brede welvaart te versterken.

### 3. Investeer in continuïteit van de samenwerking

Wij zien in onze bevindingen dat regionale agenda's

helpen om naar start-up en 'draaiende organisatie' fases te komen. En dat de potentie voor extra publieke waarde als gevolg van regionale samenwerking groter is bij langjarige inzet op het uitvoeren van die agenda's.

Een goed voorbeeld van gezamenlijke winst uit meerjarige investeringen in een regionale agenda zien we in de Metropoolregio Eindhoven. De gehele regio profiteert van de bedrijvigheid in de Brainport. Gemeenten, bedrijven en kennisinstellingen in deze regio hebben goed begrepen dat ze elkaar nodig hebben: om hoogwaardige kennis aan te trekken, zijn een prettige woonomgeving en goede ontsluiting immers noodzakelijk. Zo profiteren gemeenten tot aan de Kempen van het bedrijvencluster rond Eindhoven. In onze casevergelijking komt de samenwerking in Noordoost Brabant het dichtst bij deze vorm van regionale samenwerking. Het Rijk kan regio's stimuleren om te investeren in hun samenwerking. Daarbij zou ze moeten differentiëren tussen regio's. Juist in regio's waar het gezamenlijk investeren niet goed van de grond komt – zoals we zagen in BRE Fryslân, waar de urgentie onvoldoende wordt gevoeld, of in BRE Drenthe, waar het partijen niet lukt om tot afspraken te komen over de uitvoering – kan het Rijk als stabiele partner helpen partijen op één lijn te krijgen en een impuls geven aan de samenwerking.

#### **4. Stimuleer blijvende verbinding tussen de verschillende regionale levensgemeenschappen**

Ons onderzoek wijst uit dat het verbinden van de bestuurlijke, maatschappelijke en economische levensgemeenschappen, met oog voor de verschillende schaalniveaus (lokaal, sub regionaal, regionaal en inter-regionaal), meer investering behoeft – anders houdt het een ad hoc karakter. Het bijdragen aan de ontwikkeling van de regio zou een kerntaak moeten zijn maatschappelijke organisaties zoals scholen, ziekenhuizen en

culturele instellingen. Het Rijk kan hen stimuleren deze rol te pakken, door hier middelen tegenover te stellen. Daarnaast kan het behulpzaam zijn als het Rijk de onderlinge uitwisseling tussen regio's bevordert over hoe die verbinding tussen de levensgemeenschappen vorm te geven, naar voorbeeld van de staande praktijk voor de Regio Deals (o.a. in het Regio Deals Governance Lab). Het uiteenvallen van de verbindingen tussen de ecosystemen na afloop van een Rijksinvestering – en dus aan het samenwerken aan concrete projecten – is nu wel een reëel risico.

**INTERMEZZO****Hoe we ons onderzoek kunnen inbedden in de bredere kennisontwikkeling op regionale samenwerking**

Hieronder zetten we de conclusies en aanbevelingen uit rapporten die raken aan het BRE-onderzoek kort op een rij. Velen kwamen al voorbij als referentie of voetnoot in de hoofdstukken waarin we onze bevindingen uiteen hebben gezet. We ontwaren hier een aantal rode draden uit de kennisontwikkeling over regionale samenwerking van de afgelopen jaren, en geven aan hoe de conclusies van het BRE-onderzoek zich verhouden tot de bevindingen en aanbevelingen van anderen.

We starten met twee onderzoeken die een vertrekpunt vormden voor ons denken over bestuurlijk regionale ecosystemen. De andere rapporten die we vermelden zijn verschenen gedurende de looptijd van het BRE-onderzoek – in de periode van 2019 (toen we startten met het onderzoekskader) tot 2024. Dat zijn onderzoeken die zijn verschenen op verzoek het Rijk, en veelal het ministerie van BZK. In onze optiek houden onze nieuwe aanbevelingen aan regio's en aanknopingspunten voor BZK uit de vorige paragrafen nauw verband met de adviezen uit eerder onderzoek.

**Studiegroep Openbaar Bestuur – [Maak Verschil \(2016\)](#)**

De vraagstelling van Maak Verschil richtte zich op de effectiviteit van het Nederlandse openbaar bestuur. De Studiegroep Openbaar Bestuur onderzocht of Nederland economische groei laat liggen omdat de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur niet optimaal was georganiseerd. Drie trends binnen het economisch domein zijn in volgens de onder-

zoekers van betekenis voor die werkwijze. Ten eerste manifesteert de economische, maatschappelijke en bestuurlijke werkelijkheid zich in toenemende mate op regionaal niveau. De werkelijkheid van alledag beperkt zich voor burgers, bedrijven en bestuurders niet tot één gemeente, maar doet zich op regionaal niveau met name voor in netwerken van grotere en kleinere steden en dikwijls in grensoverschrijdende context ('daily urban systems'). Ten tweede vragen de onvoorspelbaarheid, ontwikkelingen en grote snelheid van veranderingen in de opgaven waar Nederland voor staat een groot adaptief vermogen van het bestuur. Tot slot is verwevenheid van belang; tussen domeinen, tussen regionaal en (inter)nationaal niveau en tussen bestuurslagen. Om economische groeikansen en de bestuurlijke inrichting beter in overeenstemming te brengen moet de inhoudelijke opgave dus voorop staan (waarbij het regionale niveau het aangrijpingspunt is), voldoende bestuurlijk aanpassingsvermogen aanwezig zijn en het bestuur in staat gesteld om verbindingen te leggen tussen bestuurslagen. Om deze principes concreet te maken, adviseert de Studiegroep om bestaande regionale netwerken – waarin de bestuurlijke, maatschappelijke en economische levensgemeenschappen al stevig met elkaar zijn verbonden – verder te versterken. Als horizontale partnerschappen, waaraan ook andere bestuurslagen kunnen deelnemen. Daarmee komt de krachtige, samenwerkende overheid uit de verf die de premisse van economische groei waar kan maken.

**Prof. dr. van den Berg en Annemarie Kok – [Regionaal Maatschappelijk Onbehagen \(2021\)](#)**

In opdracht van het ministerie van LNV vormt dit onderzoek een verdieping in de geografische dimensie van 'maatschappelijk onbehagen'. De onderzoekers maken daarbij onderscheid tussen generiek en regionaal maatschappelijk onbehagen. Bij de generieke variant hangt onvrede samen met de persoonlijke situatie, de collectieve (Nederlandse) situatie, de samenleving en de politiek. Regionaal maatschappelijk onbehagen kent gebieds-gerelateerde verklaringen. In het onderzoek wordt het belang van regionale identiteit als context van regionaal beleid bepleit – identiteit vormt niet de hoeksteen daarvan. De onderzoekers concluderen dat er binnen het openbaar bestuur flinke sturingsproblemen ontstaan in en ten opzichte van 'de regio'. Juist in perifere gebieden (Fryslân, Groningen, Drenthe en Zeeland) dringt de mogelijkheid zich op dat de provincie een duidelijkere rol kan vervullen. Het onderzoek besluit met een rechtsstatelijk perspectief op het verminderen van maatschappelijk onbehagen: bestuurders, politici en ambtenaren kunnen bij het maken van beleid veel consequenter en uitdrukkelijker gebruik maken van de verbindende, regelende en zekerheid verschaffende kracht van de democratische rechtsstaat.

### **Raad van State – Voorlichting Interbestuurlijke Verhoudingen (2021)**

Een van de vragen die de minister van BZK de RvS heeft gesteld, is of instrumenten als taakdifferentiatie, meer congruente regio's of het beter ontsluiten van kennis bijdragen aan het versterken van de uitvoeringskracht van met name gemeenten.

De RvS stelt dat deze uitvoeringskracht op verschillende manieren kan worden versterkt, waaronder schaalvergroting door gemeentelijke herindeling en samenwerking in de regio. In dat laatste geval is volgens de RvS “congruentie van de regio's essentieel” om een ‘lappendeken’ van verschillend vormgegeven regio's te voorkomen. Ook dient uitdrukkelijk aandacht uit te gaan naar de wijze waarop de democratische legitimatie van regio's wordt vormgegeven en de positie die de gemeen teraden daarin vervullen. Daarnaast vindt de RvS dat de (zeer verschillende) positie van de provincies nader moet worden doordacht. Taakdifferentiatie is volgens de RvS een last resort oplossing in het geval bovenstaande niet of onvoldoende tot de gewenste resultaten leidt. Daarnaast ziet de RvS meerwaarde in een stevigere institutionele positie van de Minister van BZK om meer integrale afweging en coördinatie op (de inrichting en het functioneren van ) het binnenlands bestuur mogelijk te maken.

### **Raad voor het Openbaar Bestuur – Droomland of Niemandland? (2021)**

In *Droomland of Niemandland?* beantwoordt de ROB de vraag van de minister van BZK hoe de aanpak van het geheel aan regionale opgaven effectief en democratisch gelegitimeerd kan worden georganiseerd binnen ons bestuurlijke bestel.

De ROB constateert dat zich een steeds groter wordende spanning voordoet bij het organiseren van de aanpak van maatschappelijke opgaven op regionale schaal: opgave en uitvoering, bestuurlijk vermogen, verantwoordelijkheden en financiën (kaderstelling en controle) en democratische legitimiteit zijn volgens de Raad niet meer in balans. Om deze spanning te verlichten, adviseert de Raad om voor het besturen van regio's zes uitgangspunten toe te passen: de inhoud staat centraal vanuit een integrale regionale agenda, het bestuur is democratisch gelegitimeerd, regio's kennen een bepaalde mate van autonomie, de indeling is meer congruent maar er is in voldoende mate ruimte voor verschil, en bij het besturen van regio's hoort een passend financieel arrangement.

Om beweging te krijgen in de discussie over de bestuurlijke inrichting van regio's, beveelt de ROB aan om een afwegingskader op te stellen over taak-toedeling, maatwerk en principes aangaande inhoud en vorm van regionaal bestuur, passend bij het organiseren van de aanpak van maatschappelijke opgaven op regionale schaal. Bovendien vindt de Raad dat de minister van BZK, scherper dan nu het geval is, verantwoordelijk moet worden gemaakt voor het stelsel van interbestuurlijke samenwerking, met als doel het vergemakkelijken

van de samenwerking tussen decentrale overheden en het Rijk.

### **Prof. D.J. Elzinga – Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur (2021)**

Prof. Elzinga stelt dat “het decentraal bestuur en de decentrale democratie in ons land onder zware druk staan” en een structurele aanpassing van de interbestuurlijke verhoudingen en een verbetering van de stelsels van decentraal bestuur daarom nodig zijn. Daartoe doet hij de hoofdaanbeveling om een Beleidskader Decentraal Bestuur op te stellen, waarin in elk geval een zevental kernpunten zijn opgenomen. We lichten er twee in het bijzonder uit, omdat deze raken aan het BRE-onderzoek. Ten eerste is een sterkere coördinerende en regisserende rol voor de Minister van BZK nodig om te komen tot meer samenhang in het decentraal bestuur. Bovendien verwacht Elzinga, “gezien de grote maatschappelijke opgaven waar ons land voor staat, [...] dat de reikwijdte van deze regionale vormen van bestuur in de komende jaren verder zal worden uitgebouwd en zal toenemen.” Daarom pleit hij voor nader onderzoek naar nieuwe formats voor het regionaal bestuur.

### **Prof. Peters c.s. - Regionale samenwerking en gemeenteraden (2022)**

Naar aanleiding van een Tweede Kamermotie van het lid Leijten brachten professor Peters c.s. in kaart welk wetenschappelijk onderzoek er reeds is gedaan naar de effectiviteit, legitimiteit en doelmatigheid van regionale regelingen. De onderzoekers komen tot een achttal hoofdconclusies.

Uit het beschikbare onderzoek blijkt ten eerste dat veel raadsleden onvoldoende grip op regionale samenwerking ervaren, al wordt niet goed duidelijk wat hen precies hindert in hun taakvervulling en of zij hun kaderstellende en controlerende taak daardoor daadwerkelijk minder goed kunnen uitvoeren.

Ten tweede gebruiken raadsleden niet alle beschikbare instrumenten en middelen bij de kaderstelling en controle op regionale samenwerking, onder meer door een gebrek aan tijd, ondersteuning en hun eigen beperkte betrokkenheid.

Ten derde stellen de onderzoekers dat er in de verzamelde literatuur geen overeenstemming is over de vraag wat het probleem van de democratische legitimiteit precies inhoudt en wat de oorzaken zijn.

Ten vierde blijkt dat velen het organiseren van een rechtstreekse regionale democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden niet vinden.

Ten vijfde blijkt het niet mogelijk om algemene uitspraken te doen over de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerking, en vaak ook niet als het gaat om specifieke samenwerkingsverbanden, omdat er weinig objectieve onderzoeksgegevens beschikbaar zijn en het niet gemakkelijk is om te onderzoeken.

Ten zesde concluderen de onderzoekers dat we niet goed weten of er een relatie is tussen de effectiviteit en democratische legitimiteit van regionale samenwerking en hoe deze werkt.

Ten zevende blijkt er geen empirisch bewijs voor de stelling dat incongruentie niet goed zijn voor de integraliteit van bestuur.

Tot slot blijkt de invloed of betrokkenheid van burgers bij regionale samenwerking een witte vlek in het verzamelde onderzoek.

### **Rli, ROB en RVS – Elke Regio Telt! (2023)**

In het in maart 2023 verschenen adviesrapport Elke regio telt! buigen de drie adviesraden zich over de vraag wat ervoor nodig is om onwenselijke verschillen tussen regio's te voorkomen dan wel te verkleinen, om zo de brede welvaart in alle regio's van Nederland te bevorderen, en welke rol de rijksoverheid en andere partijen daarbij hebben te spelen.

De onderzoekers hebben een analyse gemaakt van de verschillen in brede welvaart tussen regio's en de mate waarin overheidsbeleid en -interventies invloed hebben op die verschillen. Op basis deze globale analyse selecteerden zij vijf regio's voor verdiepend onderzoek. Dit zijn alle regio's gelegen buiten de Randstad waar de brede welvaart op belangrijke onderdelen sterk achterblijft.

Tezamen leidt dit tot een vijftal conclusies. Ten eerste is er in het rijksbeleid te weinig oog voor het sociaal belang van publieke voorzieningen in regio's. Ten tweede ligt de focus van het rijksbeleid op economisch krachtige regio's vanuit de gedachte dat deze de andere gebieden mee omhoog trekken, terwijl het tegendeel gebeurt: sterke regio's trekken andere gebieden juist leeg. Gerichtte investeringen in struc-

turele oplossingen voor regio's buiten de economisch krachtige gebieden, op basis van een samenhangende toekomstgerichte visie op de regionale ontwikkeling van brede welvaart, ontbreken.

Ten derde zijn de investeringen die wél worden gedaan, te kleinschalig en te kortdurend. Ten vierde is er onvoldoende aandacht voor de specifieke opgaven waar regio's aan de landsgrenzen mee kampen.

En tenslotte staat het gezag van de Rijksoverheid in perifere regio's, als gevolg van het gevoerde beleid, onder druk. De drie adviesraden bevelen aan om (a) de reguliere beleids- en investeringslogica van het rijk te herijken, (b) te investeren in langjarige programma's voor regionale ontwikkeling en (c) te werken aan een vitale relatie tussen Rijk en regio's.

## Hoe kijken we hiernaar vanuit het BRE-onderzoek?

Bovenstaande rapporten vormen een kenniskader dat zich ten tijde van ons onderzoek verder doorontwikkelde. We ontwaren in deze kennisontwikkeling vijf rode draden en kunnen die met onze onderzoeksconclusies onderbouwen óf weerleggen.

### 1. Pleidooi voor een sterkere positie van het ministerie van BZK.

Net als de Raad van State zien we meerwaarde in een stevigere positie van de minister van BZK t.a.v. regionale samenwerking. In paragraaf 8.1 gaven we al aan dat we sturing en regie op de manier waarop het Rijk zich verhoudt tot de regio een taak vinden die past bij de stelselverantwoordelijkheid van BZK voor het openbaar bestuur in Nederland. Regio's in alle verschillende levensfasen hebben aangegeven behoefte te hebben aan structurelere vormen van betrokkenheid bij de regionale opgaven én bij de vorm van de samenwerking in het gebied – buiten (sectorale) financieringsinstrumenten gericht op 'investeringsopgaven'. Wij herkennen ook het beeld van de RvS dat de provincies zeer verschillende posities innemen in het binnenlands bestuur en onderschrijven de noodzaak om, juist vanuit die verscheidenheid, een visie te ontwikkelen op de positie van de provincie als middenbestuur. Tot slot zien we in onze bevindingen een empirische bekrachtiging voor de aanbevelingen uit Elke regio telt. Het gezamenlijk opstellen van een integrale regionale agenda helpt BRE's om naar de 'startup' en 'draaiende organisatie' fases te komen, waar de potentie voor het realiseren publieke waarde middels regionale samenwerking groter is. Langjarige inzet en het aanbrengen

van een focus die past bij de kenmerken van de regio is daarbij absoluut van belang, zagen we onder andere in Noordoost Brabant.

### 2. Meerwaarde van meer congruente regio's

Op basis van onze casusvergelijking zien wij geen reden om aan te nemen dat meer congruente regio's bijdragen aan de effectiviteit en/of democratische legitimiteit van regionale samenwerking. Het voorkomen van een 'lappendeken' zien wij overigens niet als doel op zich. Ons onderzoek levert ook – net als dat van Peters et. al. – geen empirisch bewijs voor de stelling dat incongruentie niet goed zijn voor de integraliteit van bestuur. We raden vervolgonderzoek aan om de dynamiek tussen (meer) congruentie en (meer) functionele integraliteit bloot te leggen, om het ministerie van BZK handvatten te geven in de dialoog met andere departementen over regiovorming.

### 3. De zoektocht naar effectiviteit en legitimiteit van de regio blijft moeizaam

Uit ons onderzoek blijkt dat er geen eenduidige oplossing is voor de beperkte ervaren democratische legitimiteit bij regionale samenwerking. Noch leidt het onderzoek tot een aantal knoppen waaraan een regio kan draaien om de effectiviteit te vergroten. We kunnen ons daarom goed vinden in het voorstel van Elzinga om nieuwe formats van regionaal bestuur te onderzoeken. Die nieuwe formats moeten er wat ons betreft (ook) op gericht zijn om de bestuurlijke, maatschappelijke en economische levensgemeenschappen in de regio structureler met elkaar te verbinden.

De conclusies van ons vergelijkend onderzoek zijn in lijn met een aantal bevindingen uit het syntheseonderzoek van Peters c.s.: raadsleden (en Statenleden en AB-leden van de waterschappen) in onze casus-BRE's lijken weinig grip op regionale samenwerking te ervaren en het is enorm ingewikkeld om de effectiviteit van regionale samenwerking in kaart te brengen.

### 4. Een suggestie om regionale uitvoeringskracht te stutten: schaalvergroting

In een beperkt aantal casusregio's waren recent of zelfs ten tijde van het onderzoek herindelingen doorgevoerd. Hoewel dit geen specifieke onderzoeksvraag was, is onze afdrank dat schaalvergroting de uitvoeringskracht van een BRE kan vergroten. Een grootschalige herindelingsoperatie zoals de RvS bepleit, achten wij echter niet haalbaar en ook niet per se wenselijk. Nog los van lokale overwegingen (de afstand tussen inwoner en bestuur) werd in een aantal BRE's (Zuid-Holland Zuid bijvoorbeeld) ook opgemerkt dat eerdere herindelingen ertoe hadden geleid dat gemeenten een tijdlang 'in zichzelf gekeerd' waren en minder gericht op de regio.

Uit de casusonderzoeken herkennen we wel de door de ROB geschetste spanning die optreedt bij het regionaal aanpakken van maatschappelijke problemen. Daarbij hebben wij gezien dat een (integrale) regionale agenda helpt om de inspanningen te richten en hier ook de economische en maatschappelijke levensgemeenschappen aan te verbinden.



## 5. Punt van overeenstemming: het groeiende belang van de regio

Wij delen de mening van professor Elzinga dat het belang en de intensiteit van regionale samenwerking de komende jaren enkel zal toenemen. Zoals we in paragraaf 8.1 betogen is onze conclusie dat samenwerking *lijkt* te lonen volgens ons voldoende om te blijven investeren in de regio: als schaalniveau dat niet meer weg te denken is, en om de grote verdeelopgaven van deze tijd het hoofd te kunnen bieden.

Het feit dat BRE's zich in verschillende fases van de levenscyclus kunnen bevinden, pleit wat ons betreft om – in lijn met de ROB – ruimte te maken voor verschil tussen regio's, maar wel vanuit een helder kader. Bovendien laat een verdiepende blik op de gebiedskenmerken van onze BRE's zien dat er binnen regio's vaak grote verschillen bestaan in het niveau van brede welvaart. Ook regio's die het gemiddeld goed doen, kennen vaak gebieden die te maken hebben met (een stapeling van) achterstanden. Met de inzet in het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV) poogt het rijk hier in een aantal stedelijke gebieden op in te springen.

Elke regio telt! concludeert terecht dat enkele regio's in Nederland te maken hebben met “een stapeling van achterstanden op meerdere aspecten”. Naar deze regio's is de afgelopen decennia minder aandacht en financiering gegaan, dan naar regio's die het economisch al redelijk goed deden. In de toekomst zou het rijk niet nog eens dergelijke 'blinde vlekken' op de kaart van Nederland moeten laten ontstaan. Ons onderzoek stelt echter ook dat er tussen regio's vaak sprake is

van gespiegelde opgaven op de verschillende thema's van brede welvaart. In andere woorden: een regio is vaak voorstander op een aantal thema's, maar loopt achter op een aantal anderen. Het heeft in onze optiek dan ook geen zin om te denken in termen van 'voor- en achterstandsregio's', maar per regio te kijken wat er waar nodig is om de brede welvaart te versterken.

## 8.4 Reflectie van de onderzoekers

Vier jaar onderzoek, 10 casusregio's incl 10 casusrapporten en 10 opdrachtgevers, een corona-pandemie, diverse zwangerschappen en kinderen en een wetenschappelijke begeleidingsgroep verder ligt het er dan: het BRE-rapport. Bij de afronding van een zo'n langjarig en complex onderzoekstraject als dit BRE-onderzoek doemt de onvermijdelijke vraag op: wat vinden we er zelf eigenlijk van? En wat vinden we, door onze oogharen kijkend, eigenlijk wat de betekenis is van onze noeste arbeid? Daar zijn wel een aantal reflecties over mee te geven.

Als allereerste is daar natuurlijk de vraag naar 'tevredenheid'. En die is er. Maar niet zonder kanttekeningen. Het was lonend om in 10 regio's een bijdrage te leveren aan processen van regiovorming en het onderlinge gesprek. In sommige regio's was die bijdrage manifest en leidde het tot gesprekken over herijking en rolverdeling (bijv. Drenthe, Groningen en Noord-Oost Brabant), in andere regio's paste die bijdrage meer in een beweging die al liep. Maar overall was die bijdrage er, en dat is wat ons betreft zeker de helft van de opbrengst. Het stut ook de waarde van dit onderzoekstrajecten als procesinterventie 'an sich'. Bij de afsluitende bijeenkomst met deelnemers uit onze casusregio's was niet voor niets de oproep: het is zinvol elkaar te blijven ontmoeten, te leren van elkaar en op deze wijze af en toe 'vergeleken' te worden. Onze waarneming is: het Rijk is, in de volle breedte overigens, vaak terughoudend in het maken van vergelijkingen. Gemeenten en regio's lijken daar, mits vanuit een lerende insteek, eigenlijk zelden moeite mee te hebben. Daar past wat ons betreft dus minder schroom: kijken, vergelijken en leren, vanuit een positieve en vooral praktische insteek. Vanuit de Regio Deals zijn al diverse goede voorbeelden.

Dan de inhoudelijke opbrengst. Die stelt niet én wel teleur. We hadden gehoopt, sterker nog verwacht, dat er duidelijke patronen vindbaar zouden zijn. Dat we op betekenisvolle verschillen tussen prestaties van regio's en keuzes rondom samenwerking zouden stuiten. Die vonden we niet. De prestaties van regio's in de strategische sfeer blijken uitermate lastig 'grijpbaar'. Er is beperkte data, brede welvaart is enerzijds bruikbaar als bril maar moeizaam – en met snel voortschrijdend inzicht gedurende ons onderzoek – te operationaliseren als maat voor effectiviteit, datasets vertonen gaten en bieden weinig mogelijkheden tot écht scherpe verfijning. En ook regio's zelf documenteren hun prestaties in de strategische hoek maar zeer beperkt. De monitorings- en rapportage inspanningen die we tegenkwamen, liepen vaak parallel aan ons onderzoekstraject. Tot slot: verschillen in de realisatie van publieke waarde, voor zover we daar grip op hebben gekregen, blijken ook nog eens minimaal. Terwijl de verschillen in samenwerkingsgraad en -opzet wel groot zijn.

Waar zit dan de tevredenheid? We vonden niet het verbindende hoofdpatroon tussen de vorm en het succes van samenwerking dat we aan de voorkant wél veronderstelden. Maar we stuitten daardoor wel op waardevolle inzichten over de (on)mogelijkheid om effectiviteit van regionale samenwerking met een universele maatstaf te meten. Van die inzichten steekt het 'levenscyclus-model' er wat ons betreft bovenuit. Een handig, bruikbaar, relevant én (ja, toch) universeel geldende set aan principes die zowel Nederlandse regio's als het Rijk écht kan helpen in de praktijk van het samenwerken. Ook voelen we ons zeer gesterkt in de bril van 'ecosystemen' en de drievoudige perspectieven op BRE, MRE en ERE. We voelden in veel regio's dat dit een goede manier is om hun praktijk te duiden, ook al valt de feitelijke stand van ontwikkeling van de verbanden tussen ecosystemen veelal nog tegen.

Hoe denken wij dan dat ons onderzoek plek moet krijgen en welke uitleg geven we er zelf aan? Toch een positieve, in de betekenis die wij zien voor 'samenwerking' in Nederland. Omdat die regio's die we onderzocht hebben, aantoonbaar 'bestaan'. Ze zijn er, er wordt in gewerkt en geploeterd en ze vinden, moeizaam soms maar toch, oplossingen voor problemen. Het is ook maar goed dat ze bestaan: er wordt veel bij ze neergelegd. En andersom: er kan veel bij de regio's worden neergelegd, juist omdat ze bestaan. Juist in de verbinding tussen MRE, ERE en BRE wordt een regio meer dan alleen een bestuurlijke/publieke entiteit waar we 'taken in wegzetten'. Gegeven de zwaarte van de opgaven, lijkt ons dat ook een goede ontwikkeling.

Anderen dan wij zelf staan voor de uitdaging hier betekenis aan te geven. Door de oogharen heen zien wij drie mogelijke 'duidingsrichtingen' van dit onderzoek. Alle drie de perspectieven zouden, in onze optiek, te onderbouwen zijn vanuit de feitelijke analyse van ons rapport. Als we aan die feitelijke analyse ook ons gevoel toevoegen, het beeld dat we gekregen hebben in de 10 casusregio's en de samenhang proberen te zien tussen de opgaven in Nederland, dan lijkt één van deze richtingen ons zelf, als onderzoekers, het meest verstandig.

### 1. Gegeven dit onderzoek kunnen we net zo goed stoppen met regiovorming en regiobeleid in Nederland: het maakt toch niet uit voor prestaties.

Toegegeven: deze gedachte is ook bij onszelf meermaals opgekomen. Maar doet in onze optiek toch ook écht te kort. Het klopt dat waarneembare verschillen in prestaties heel beperkt zijn tussen regio's, terwijl verschillen in samenwerking én in uitgangspositie wél groot zijn. En dus is de conclusie 'governance doesn't matter' snel getrokken. Een hoop drukdoenerij in al die

regio's, die op de wezenlijke ontwikkeling van de vaart der volkeren geen invloed lijkt te hebben.

Maar: we noemden het al - stoppen met regio's is een feitelijke realiteit ontkennen. Onze conclusies tonen wel dat er geen recept is waarmee je alle regio's in algemene zin kunt helpen. Tegelijkertijd hebben we gezien dat aandacht, inhoudelijke kennis en middelen overal van belang zijn. In alle casusregio's troffen we een sterke roep – gericht aan provincies en aan het Rijk - om kennis en waardering van de gebiedseigen opgaven en oplossingsrichtingen. Die wens om te blijven investeren in de kracht van de regio kan niet worden genegeerd, vinden we.

## **2. Gegeven dit onderzoek kunnen we prima doorgaan zoals we nu doen: baadt het niet, dan schaadt het niet.**

We zien her en der positieve gevolgen van regionale samenwerking. En we zien in dit rapport géén pleidooi voor heftige ingrepen op congruentie. Met instrumenten en prikkels proberen we in Nederland regiovorming te stimuleren. En regio's ervaren terecht alle vrijheid om samenwerking in te richten zoals ze willen, want er is geen evident 'winnende' smaak in samenwerking. Kortom: laat duizend bloemen bloeien, en ze vinden langzaam de weg omhoog. Dat kán, maar in leven en laten leven zien we wel het risico van gemiste kansen. Bij doorgaan zoals het nu gaat, gaan we ook krijgen wat we nu krijgen. Voor onze casusregio's – in ieder geval die in de fase van het 'BRE als bespreekpunt' – is dat geen lonkend perspectief. Een doorbraak levert in onze optiek altijd méér op dan doormodderen.

## **3. Gegeven dit onderzoek hebben we toch eens flink te intensiveren in hoe regio's vorm krijgen, in een poging ze nog veel succesvoller te maken.**

De opgaven waar regio's voor staan, zijn fors. En gaan steeds meer verschuiven naar urgente verdeelproblematieken, in plaats van vrijwillige economische-groei-strategieën. We zien (Rijks)investeringen in de eigen kracht van de regio samengaan met nieuwe decentralisatie van taken. Het blijft aan de regio om de combinatie tussen het investeren in gezamenlijke winst én het vaker moeten verdelen van schaarste goed aan te vliegen. Dat zorgt niet altijd voor een optimale uitkomst in de regio. Eerste terugtrekkende bewegingen van hernieuwde centralisatie van beleid zijn zichtbaar in bijvoorbeeld het ruimtelijk domein. Terwijl het centraliseren van moeilijke opgaven niet past bij de kernelementen van onze staatsinrichting, en een miskennis zou zijn van een al decennia ingezette beweging op méér taken voor de regio.

De verantwoordelijkheid voor de omgang met het complexe totaalpakket aan investerings- en verdeel-opgaven kan in onze visie niet meer alleen worden afgewenteld op de regio. Vanuit het Rijk – zowel investeerder in een vitale, groeiende regio als aanstichter van verdeelvraagstukken – ontbreken echter kaders en sturing.

En daar vragen onze casusregio's nu juist wél om. We hebben in ons land nog nooit samen besloten om écht gestructureerd in te zetten op de vitaliteit van de regio en de ontwikkeling van samenwerking in de regio. We hebben nooit zorgvuldig gedacht over hoe Rijksbeleid

juist die ontwikkeling in regio's langjarig kan stimuleren. En ook daar zien we veelbelovende aanknopingspunten, bijv. in de nu al zichtbare effecten rond het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid. Voor meer centrale sturing op de vitaliteit van regio's zien we in dit rapport heel veelbelovende aanknopingspunten: langjarigheid op échte agenda's, in verbinding tussen ecosystemen in regio's, met oprechte interesse in regionale opgaven en uitgaand van de eigen kracht van de regio biedt échte potentie voor de ontwikkeling van 'de regio'.<sup>39</sup>

Alles overziend kiezen wij dus voor de derde en meest positieve duidingsrichting: als je ziet wat er nu, in weerwil van het toch ietwat chaotische nationale beleid op tal van opgaven én de ongerichtheid van de eigen agenda's van regio's zelf, al tot stand komt in ontluikende en beginnende verbindingen tussen de ecosystemen, dan stemt dat uitermate positief qua verwachtingen over wat er los kan komen als je daar langjarig en gestructureerd op in zou zetten. Wij zien nadrukkelijk potentie voor méér: méér succes van regio's en een relevantere bijdrage van regio's aan het welzijn en de welvaart van hun inwoners.

Dat lijkt ons dan ook een goede invalshoek. Een invalshoek die aansluit bij denkers als Mintzberg, die pleit voor de plural sector, Moore, die pleit voor integrale waardeontwikkeling vanuit de hele publieke en private sector en Mazzucato, die pleit voor overheden die sturend en met eigen visie de niet-overheden faciliteren om kwaliteit van leven te verbeteren.

Dat lijkt ons een hoopgevend en prikkelend perspectief. Ons onderzoek biedt aanknopingspunten om daar

<sup>39</sup> De Kamerbrief over het vervolg op adviesrapport Elke Regio Telt (1 maart 2024) geeft wat ons betreft dan ook een hoopvolle boodschap over de herijking van de beleids- en investeringslogica in combinatie met de inzet op kansenagenda's.

invulling aan te geven. Maar de exacte route waarlangs, dat zullen regio's en het rijk/provincies, in gesprek met ERE's en MRE's, de komende periode samen moeten ontwikkelen.

En wie weet, concluderen we dan over 5 tot 10 jaar wel dat we nu te vroeg waren om écht verschil te zien. Maar zagen we in dit onderzoek wel het begin van een mooie en vruchtbare ontwikkeling: succesvolle regionale realisatie van brede welvaart op relevante strategische opgaven en thema's, ten behoeve van welvaart en welzijn van Nederlanders.

Wie weet...

