



# Besturen in regionale ecosystemen

## Eindanalyse BRE-onderzoek

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

## 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.

## 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.

## 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.

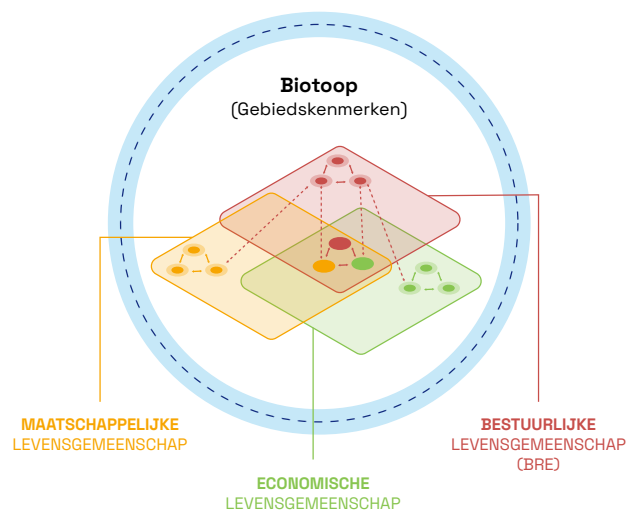
Regionale samenwerking in Nederland is vaak onderzocht door te kijken naar individuele samenwerkingsverbanden en het presteren daarvan. Wij zien bij deze aanpak twee beperkingen:

- **Dé regio bestaat niet.<sup>2</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>2</sup> In de literatuur over regionale governance vinden we veelal een 'zoektocht' naar het juiste schaalniveau waarop hedendaagse opgaven kunnen worden aangegaan. 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>3</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.

## 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>4</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.

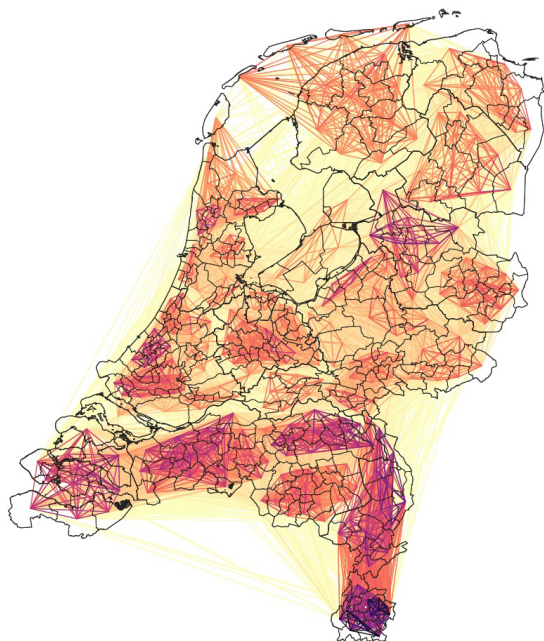
De regionale bestuurlijke levensgemeenschap (het BRE) is het uitgangspunt van onze analyse, en niet de andere levensgemeenschappen. Vanuit ons bestuurskundige perspectief is het de primaire doelstelling van de overheid om publieke waarde te realiseren. Het oplossen van maatschappelijke opgaven ligt op 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** :

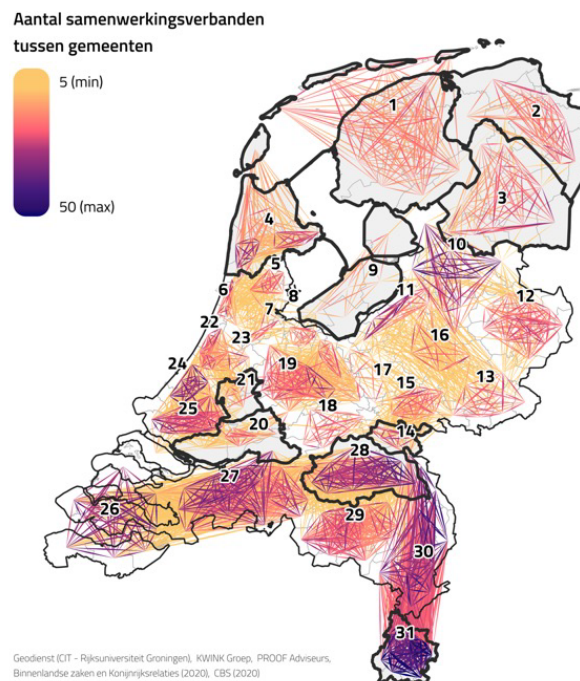
<sup>3</sup> Er wordt vaak gerefereerd aan de 'lappendeken' van regionale samenwerking die in Nederland is ontstaan, bijvoorbeeld in het rapport *Droomland of Niemandslan?* van de Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). Een lappendeken suggereert weliswaar een veelheid aan prints en motieven, maar ook 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.

<sup>4</sup> 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.

## Conclusie: variëteit in de regionale biotoop

In paragraaf 3.2 (in het hoofdrapport) 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 dichterbij 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 nuancering 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 nuancering 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 (in het hoofdrapport) 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 identifi-

ceren 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.

## Conclusies: de organisatie van BRE's

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 scherpheid 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 vraagstukken 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.



## Conclusies: de effectiviteit van BRE's

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>1</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, specifiek, 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 hypothesen 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 incongruen-

<sup>1</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.'

tie 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.

## Conclusies: de legitimiteit van BRE's

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' (individueel 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.

## Reflecties – 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.

## 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.

## 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

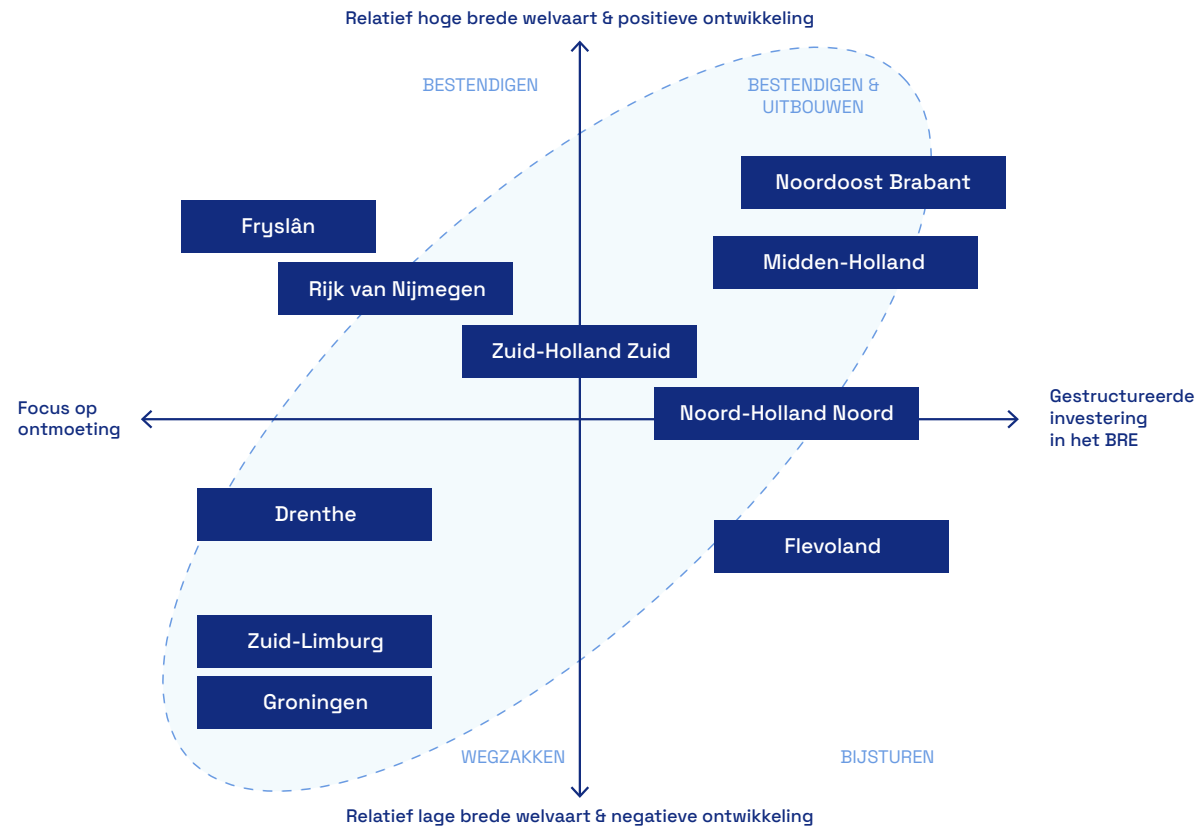


een regio in termen van bredewelvaartontwikkeling de afgelopen periode en de aard van de investeringen in het ecosysteem: wel of geen gestructureerde inzet op meer dan ontmoeting alleen. Deze afbeelding visualiseert of deze twee aspecten met elkaar samenhangen.

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.

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

### 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.

### De levenscyclus van een BRE

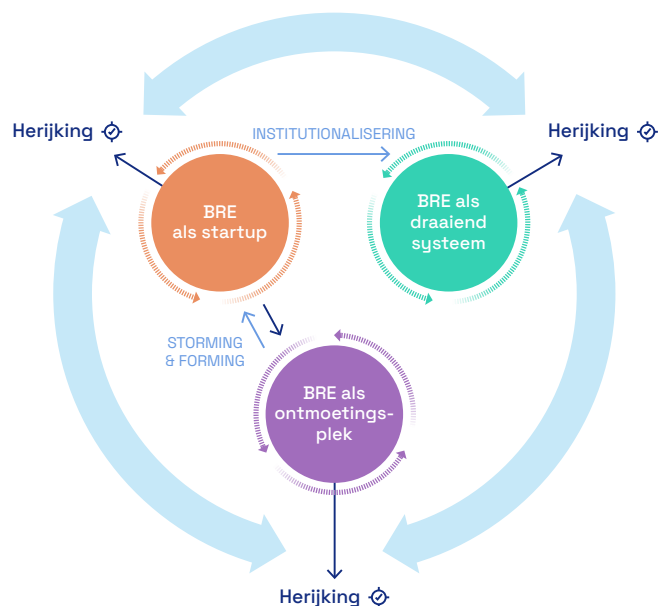
In de levenscyclus onderscheiden we drie stadia met een aantal afzonderlijke kenmerken voor de wijze waarop de samenwerking vorm krijgt:

- **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.

## 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.

## Tot besluit – 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 casusonderzoeken 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.

## Aanbevelingen aan regio's

### 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 navelstaanderij.

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 om 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.

## 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

## 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.

### 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.

## 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 Niemandslan? (2021)**

In *Droomland of Niemandslan?* 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. Gericht 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.

## 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 verbandingen 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>1</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>1</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.

## TOT BESLUIT

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...

