

Gebiedsillustraties gebiedsgericht regionaal samenwerken aan de NOVI opgaven

RUIMTEVOLK - juni 2022

Onder de noemer Agenda Eén Overheid trekken de koepelorganisaties VNG, IPO en UvW - als opmaat naar de te maken afspraken met het kabinet - gezamenlijk op met het Rijk. Deze afspraken betreffen het duiden van noodzakelijke randvoorwaarden om gezamenlijk effectief te acteren op de grote maatschappelijke opgaven. Gebiedsgericht werken - op regionaal schaalniveau - maakt hier nadrukkelijk deel van uit. Zeker voor het ruimtelijk domein geldt dat regionale samenwerking van groot belang is. Veel ruimtelijke opgaven overstijgen immers gemeentegrenzen, wat regionale samenwerking tot een vanzelfsprekend onderdeel van de afweging maakt. We zien dat de verschillende overheden al veel inzet plegen om - inhoudelijk en procesmatig - efficiënt en zorgvuldig samen te werken. Lukt dit naar tevredenheid? En waar liggen verbeterpunten voor de samenwerking? Dat zijn vragen die de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen zich stelden. De afgelopen periode ontwikkelden we drie 'praatplaten' als instrument om het gesprek hierover te voeren.

De regio als cruciale schakel

De Ruimtelijke Ordeningsbrief van Minister de Jonge schetste onlangs duidelijk dat de ruimte in Nederland schaars is terwijl de ruimtelijke opgaven groot zijn. "De urgente maatschappelijke opgaven zoals het woningtekort, de kwaliteit van de natuur, de transitie van de landbouw en de verduurzaming van de energievoorziening hebben allemaal grote ruimtelijke impact." (De Jonge, 2022). Al deze opgaven kennen een eigen ruimteclaim. Hoewel de aanstaande Omgevingswet inzet op een integrale benadering, brengt dat in de praktijk nog vele vraagstukken met zich mee. Ook zien we dat steeds meer individuele gemeenten - zelfs de grotere - meer moeite hebben om de juiste mensen te vinden en behouden om voldoende capaciteit te kunnen bieden om een antwoord te geven op deze opgaven. Binnen Nederland vormt de regio daarom een steeds belangrijker wordende grootheid en een sleutel om aan bestendige oplossingen te werken.

Het belang van de regionale schaal in onder meer de NOVI opgaven werd in de onlangs verschenen Essaybundel van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)¹ nogmaals benadrukt. "Voor een effectieve aanpak van de stikstofcrisis wordt veel verwacht van een gebiedsgerichte aanpak. Voor de energietransitie zijn en worden afspraken gemaakt op regionaal niveau. Voor onderwijs, arbeidsmarkt en woningmarkt geldt dat de regio het gebied vormt waarbinnen de meeste mensen zich bewegen ('leefwereld') en beleid wordt gemaakt. Veel landelijk beleid ziet voor de toekomst ook een belangrijke rol weggelegd voor de regio, van het waarborgen van specialistische vormen van zorg tot omgevingsvisies (NOVI-gebieden)" (Schilder, 2022., p. 57).²

Praatplaten als instrument voor het gesprek over regionaal samenwerken

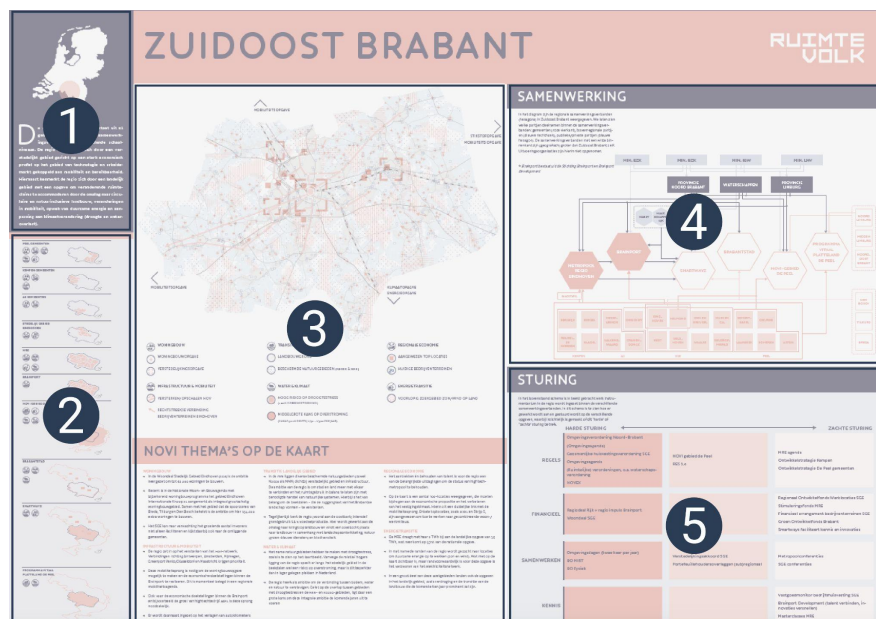
Kenmerkend aan regionale samenwerking is dat het per definitie gaat over opgaven die bestuurlijke grenzen overschrijden. Om als regio op daadkrachtige en toekomstbestendige wijze vorm te geven aan de opgaven van de 21e eeuw is inzicht in de manier waarop opgaven in de regio neerslaan noodzakelijk. Een gedeelte en

¹ Essaybundel over de bestuurlijke en financiële vraagstukken rond regionale verschillen in brede welvaart en regionale opgaven.

² Schilder (2022). Van catenaccio naar combinatievoetbal. De regio als vliegwiel voor vernieuwde financiële verhoudingen.

gedragen feitenbasis biedt een fundament om met elkaar - als regionale partijen onderling, maar ook met bovenregionale overheden zoals het Rijk - het goede gesprek te voeren over de invulling van deze opgaven en de wijze waarop hieraan wordt (samen)gewerkt. We ontwikkelden daarom een zogenoemde 'praatplaat' als instrument om gezamenlijk het gesprek aan te gaan over regionale samenwerking én samenwerking tussen de regio, de provincie en het Rijk. Het gaat om het gesprek over slimme combinaties (synergie) en noodzakelijke keuzes. Het doel van deze praatplaten is om met elkaar inzicht te krijgen in de verschillende inhoudelijke opgaven, de complexiteit in manieren van samenwerking te ontrafelen en grip te krijgen op de manieren van sturing die hierbij worden ingezet.

De praatplaten zitten als volgt in elkaar (zie onderstaande afbeelding):



1. Ligging van de regio in Nederland plus een korte introductie op de regio.
2. Geografische aanduiding van de regionale samenwerking plus de NOVI-thema's (weergegeven met iconen) die per samenwerkingsverband worden opgepakt. Van boven naar beneden zien we de samenwerkingsverbanden geografisch gezien van klein naar groot.
3. Op de kaart zijn voor de verschillende NOVI-thema's (woningbouw, infrastructuur en mobiliteit, transitie landelijk gebied, water en klimaat, regionale economie, energietransitie) de belangrijkste opgaven en ambities per regio weergegeven. Dit levert een eerste aanzet op voor het in beeld brengen van de ruimteclaims die uit NOVI-opgaven volgen. De pijlen aan de randen van de kaart geven aan welke opgaven grensoverschrijdend spelen. Onder de kaart worden in tekst de belangrijkste opgaven en ambities in de regio geduid.
4. In een diagram (organogram) zijn de samenwerkingsverbanden weergegeven die op de NOVI-thema's ingaan, inclusief de partners die daarin deelnemen. Belangrijk om te vermelden is dat dit geen compleet overzicht geeft van *alle* samenwerkingsverbanden in de regio: het gaat om die (bestuurlijke) samenwerkingsverbanden die op strategisch niveau werken aan de NOVI-thema's.
5. Aan de hand van een mengpaneel zijn verschillende sturingsinstrumenten geduid in vier categorieën, variërend van zachte naar harde sturing. Met dit instrumentarium geven de regio's en het Rijk richting

aan de ambities die in de samenwerkingsverbanden worden neergezet. Onder harde sturing verstaan we de meer dwingende regels, maar ook prestatieafspraken, bindende adviezen, financieringsinstrumenten als belastingen en/of deals. Met zachte sturing verstaan we de meer faciliterende instrumenten, maar ook subsidies, overlegtafels en kenniscentra (zie onderstaande afbeelding).



In de afgelopen maanden ontwikkelden we voor drie regio's - Flevoland, Zeeland en Zuidoost Brabant - een praatplaat. Dit deden we op basis van documentstudie³ en twee groepsinterviews met een afvaardiging uit de regio's aangevuld met afgevaardigden vanuit de koepelorganisaties en verschillende ministeries. We gebruikten deze groepsinterviews om onze informatie te complementeren, maar ook om op te halen welke knelpunten ervaren worden en welke verbeterpunten regionale partijen denkbaar achten. Hoewel aan de inhoud en samenstelling van deze praatplaten de grootst mogelijke zorg is besteed, is het mogelijk dat informatie onjuist of onvolledig is. Daarnaast blijven de praatplaten momentopnamen ofwel 'foto's' van een situatie. We zijn ons bewust van de beweging en dynamiek rondom regionale samenwerking in de regio's, dit betekent dat het beeld snel kan veranderen en niet compleet is. In deze beknopte notitie lichten we onze bevindingen toe.

Bevindingen: eerste blik op verbeterpunten voor regionaal- en gebiedsgericht samenwerken

Allereerst zien we op basis van de praatplaten dat alle drie de regio's in diverse samenwerkingsverbanden aan de verschillende NOVI opgaven werken. Er gebeurt ontzettend veel en het is een uitdaging om alles in één overzicht te kunnen vatten. We zien hierin veel samenwerkingsverbanden op (geografische) schaal van de regio, maar ook vele samenwerkingsverbanden die de regiogrens over gaan. Ook wordt zichtbaar dat dezelfde NOVI thema's op verschillende tafels en in verschillende verbanden en agenda's terug komen. Hoewel het onmogelijk is om alle ruimtelijke opgaven in een enkel beeld op kaart te vatten en er verdiepend onderzoek nodig is naar de exacte ruimteclaims, zien we wanneer we meerdere opgaven over elkaar heen leggen er druk staat op de ruimte. Dit vraagt om integrale afwegingen en keuzes in de regio. Deze keuzes zien we terug in de diverse samenwerkings agenda's in de regio's en worden herkend in de gesprekken. Kijkend naar het sturingsinstrumentarium dan worden er verschillende manieren gezocht om niet alleen de samenwerking binnen de regio's vorm te geven, maar ook de samenwerking met de provincie en het Rijk. Hieronder vatten we per onderdeel onze bevindingen samen.

³ Gebaseerd op bronmateriaal uit de drie regio's, zoals omgevingsvisies, omgevingsagenda's, strategische koersdocumenten, samenwerkingsagenda's e.d..

1. NOVI OPGAVEN OP DE KAART

- De NOVI thema's op de kaart laten een **overlap in opgaven** en zoekgebieden voor oplossingen en ambities zien. Dit pakt in iedere regio vanzelfsprekend verschillend uit. We zien hierbij dat met name in het landelijk gebied de opgaven water/klimaat, natuur, energie en de landbouw transitie qua ruimteclaims uit dezelfde geografische vijver vissen. De woningbouw- en verstedelijkingsopgave komt daar op een aantal specifieke locaties fors overheen. De regio's zoeken hiervoor in hun samenwerkingsagenda's naar de beste combinatie van functies en ruimtegebruik. Maar dit blijkt in de praktijk nog niet altijd gemakkelijk.
- Gesprekspartners geven aan dat het voor de regionale daadkracht belangrijk is dat er samengewerkt wordt vanuit een gedeeld **beeld over het DNA en de kwaliteiten** in de regio. De boodschap is: breng niet alleen in beeld waar je grootste gezamenlijke opgaven en ambities liggen, maar ook: waar kom je als regio vandaan? En op welke manier kan dat een goede plek krijgen binnen de gezamenlijke agenda? Betrokken partijen in de regio weten goed waar ze als regio van zijn en sluiten hiermee goed aan op een van de afwegingsprincipes⁴ uit de NOVI. Er liggen kansen om hier als Rijk, provincie en andere partners nog meer 'diepe kennis' van de regio te ontwikkelen en dit als een belangrijke basis voor de samenwerking te nemen.
- Inhoudelijk is de **verwevenheid van opgaven tussen stad en landelijk gebied** heel groot. Oftewel in de drie regio's zien we een grote verbondenheid tussen het stedelijk gebied en de haarvaten van de regio. De verschillende regionale samenwerkingsverbanden zouden hier nog beter op kunnen aansluiten en elkaar onderling hierop weten te vinden.
- Tot slot is **samenhang** en onderlinge **afhankelijkheid van opgaven in de tijd** een belangrijk aandachtspunt bij het duiden van de NOVI-opgaven. Opgaven die op de middellange en lange termijn spelen vragen om besluiten die al in een veel eerder stadium genomen worden. Dit is een dynamiek die niet direct zichtbaar is op de praatplaten. Zo is bijvoorbeeld in het geval van een omvangrijke woningbouwopgave soms ecologische compensatie nodig, die pas meegerekend kan worden zodra deze natuur ook daadwerkelijk gerealiseerd is. Daar komt een vergunningstraject en bouwtijd bij. Een woningbouwopgave hangt zo op vele manieren samen met andere opgaven.

2. SAMENWERKINGSSTRUCTUUR

- Regionale samenwerking vindt in Nederland plaats op de zogenoemde '**tussenverdieping**' van het Huis van Thorbecke en kent daarmee geen officieel bestuursorgaan. In de gesprekken komt naar voren dat de regio hierdoor vooral de beschikking heeft over 'zachte' sturingsinstrumenten. Ook kan het ontbreken van een officiële bestuurslaag tot knelpunten leiden als het gaat om democratische legitimatie voor regionaal beleid.⁵
- Kijkend naar de praatplaten laten alle drie de regio's een veelheid en **diversiteit aan samenwerkingsverbanden** zien met ook nog eens verschillende samenwerkingspartners. Dit wordt ook

⁴ Afwegingsprincipe 2: Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal.

⁵ Dit wordt ook in de literatuur benoemd. Diverse onderzoekers (o.a. Bolhuis (2022), de Groot (2022), ROB (2019)) geven ook aan dat de klassieke verdiepingen van het huis van Thorbecke op gespannen voet staan met de ideale schaalgrootte van de aanpak van veel beleidsvraagstukken. Sommigen pleiten zelfs voor een forse herinrichting van het Huis van Thorbecke (de Groot, 2022).

teruggeven in de gesprekken. Al deze samenwerkingsverbanden werken in meer of mindere mate integraal aan regionale opgaven. In de gesprekken komt de behoefte naar voren dat samenwerkingsverbanden binnen de regio nog meer van elkaar kunnen profiteren. Kansen liggen in het verbeteren van de relaties tussen samenwerkingsverbanden zodat ze elkaar beter weten te vinden en je samenwerking nog efficiënter kunt organiseren.

- Opvallend is dat veel van deze samenwerkingsverbanden ook nog **grensoverschrijdend** zijn (zie de transparante hexagons). Veel opgaven houden vanzelfsprekend niet op bij de grens en vragen daarom om méér partners dan enkel de regio binnen het samenwerkingsverband.
- In de gesprekken over de praatplaten blijkt dat de kracht van regionaal samenwerken ook ligt in de **informele regionale netwerken** rondom de samenwerkingsverbanden. Die informele netwerken zijn vaak niet vastgelegd via agenda's, overeenkomsten of strategische visies, maar ontstaan 'achter de schermen' en tijdens informele ontmoetingen. In de kern gaat het om **de mensen** die samen een opgave willen realiseren en de **ontmoetingen** die daarbij van groot belang zijn. Deze meer informele samenwerkingen zijn daarom moeilijk te vatten in samenwerkingsdiagrammen.
- In het verlengde hiervan, ook de **samenwerkingscultuur** is een lastiger te vatten element. Samenwerkingscultuur gaat bijvoorbeeld over welke onderlinge verhoudingen er zijn tussen gemeenten, regio, provincie en Rijk. Soms heeft een grote gemeente meer invloed op de accenten in een samenwerkingsverband, soms krijgt een convenant een andere waarde door de veranderende context.
- De **provincies** zijn belangrijke partijen binnen de samenwerkingsverbanden en zitten bijna altijd aan tafel. Ze spelen een inhoudelijke rol in de verschillende samenwerkingsverbanden, maar zorgen ook voor sturing in de samenwerking. De provincie ondertekent of stelt agenda's mede op (zachte sturing) én stuurt ook harder door bijvoorbeeld omgevingsverordeningen/omgevingsagenda's in te stellen.
- Gezamenlijk optrekken met regio's, steeds passend bij de opgave, is een van de uitgangspunten van het **Rijk** vanuit de NOVI. In de samenwerkingsstructuur is te zien dat verschillende ministeries in verschillende samenstellingen aan verschillende samenwerkingstafels zitten. Hier liggen kansen om in de toekomst te kijken waar slimme combinaties gemaakt kunnen worden en het Rijk vanuit één vertegenwoordiging in de regio aanwezig is. Dit is ook een behoefte die in de gesprekken naar voren kwam.

3. STURINGSINSTRUMENTARIUM

- Regionale samenwerkingsverbanden zijn **constant in beweging**. Er ontstaan voortdurend nieuwe netwerken, omdat overheden en andere samenwerkingspartners meebewegen binnen een grote dynamiek van maatschappelijke ontwikkelingen en opgaven of beleid van hogere overheden. Het is van belang om een goede balans te vinden in het langetermijnperspectief van samenwerkingsagenda's (en bijbehorend instrumentarium) en adaptief en flexibel kunnen meebewegen in een dynamisch speelveld.
- **Kennis als sturingsinstrument** wordt als kans gezien om samenwerking te starten (of te continueren) vanuit een gezamenlijke 'objectieve' start. Het is van belang te weten welke koppelkansen er zijn met lokale kansen, wensen en ambities. Dit bepaalt immers de energie en de slagkracht binnen het regionale krachtenveld (maatschappelijk middenveld, samenleving, bedrijfsleven en overheden). Deze *joint fact finding* kan vormgegeven worden door het opstarten van een regionaal planbureau en kan zorgen voor een gelijkwaardig speelveld binnen de gebiedsgerichte aanpak. Regionale monitoringssystemen en

planbureaus zijn de afgelopen jaren in verschillende regio's zoals de regio Zwolle, Metropoolregio Amsterdam en de Achterhoek ontwikkeld. Ook vele provincies hebben hierin fors geïnvesteerd.⁶

- Sommige elementen binnen regionale samenwerking worden als **instrument én als samenwerkingsverband** gezien, een voorbeeld hiervan zijn de Regiodeals. In enkele gevallen ontwikkelt een instrument zich door tot een samenwerkingsverband, zoals bijvoorbeeld bij Wind in de Zeilen in Zeeland is gebeurd. Wat begon als economische impuls leidt nu tot langjarige samenwerking op thema's als arbeidsmarktversterking, stimuleren kenniskapitaal en mobiliteit.
- Het Rijk laveert tussen haar rol als **gelijkwaardige samenwerkingspartner** en **sturende beleidsmaker**.⁷ Ofwel: "enerzijds streeft het Rijk naar gelijkwaardig partnerschap, anderzijds is in de bestaande bestuurlijke en financiële verhoudingen in Nederland een hiërarchie ingebouwd die deze gelijkwaardigheid belemmert" (Wetering, van der Staak en Buitelaar, 2022). Hierdoor is het voor de regio vaak zoeken naar de juiste verhoudingen en relatie met het Rijk om de regionale agenda verder te brengen.
- In de gesprekken kwam naar voren dat de samenwerkingsverbanden en -agenda's succesvol tot stand komen. Een grotere uitdaging blijkt het om samen ook tot **uitvoering** te komen. Er liggen kansen om hierin gezamenlijk te kijken welke sturingsinstrumenten passend zijn bij de doelen, aard van de regionale agenda en hoe deze ingezet kunnen worden om meer uitvoeringskracht te bewerkstelligen.
- Hoewel de integrale blik op opgaven evident is, zien we kijkend naar het instrumentarium dat de verschillende ingezette instrumenten vaak nog **sectoraal** zijn. Er liggen kansen om te kijken of ook deze op een meer integrale en slimme manier gekoppeld kunnen worden. Dit hangt, zo hoorden we terug in de gesprekken, veelal ook samen met budgetten die sectoraal worden ingesteld.

Belangrijkste aanbevelingen

Samenvattend leveren de gesprekken rondom de praatplaten de volgende aanbevelingen op.

1. Zoek gezamenlijk naar het slim en efficiënt organiseren van regionale samenwerking. Er is op sommige thema's sprake van een grote diversiteit aan samenwerkingsverbanden. Zoek hierin naar slimme koppelingen of uitbreiding van bestaande overlegtafels, zonder in grote structuur discussies te vervallen: neem de inhoud als basis.
2. Doe binnen de regionale samenwerkingsverbanden voldoende recht aan de verwevenheid van opgaven tussen stad en landelijk gebied. Stedelijk gebied en haar 'haarvaten' in de regio zijn wederkerig met elkaar verbonden. Een gezamenlijke feitenbasis en regionale kaartbeelden kunnen hierbij helpen om deze verwevenheid goed in beeld te brengen, investeer daarom ook in kennis als instrument.
3. Besteed voldoende aandacht aan informele netwerken binnen de regio. Deze netwerken zijn soms minder zichtbaar, maar wel heel belangrijk voor het totstandbrengen van regionale afspraken. Zeker in de beginfase van het samenwerkingsproces.

⁶ Het instrument 'kennis' wordt t.a.v. het gebruikte sturingspaneel op de praatplaat gezien als een 'vreemde eend in de bijt'. Voor kennis is het wat lastiger aan te geven of het gaat om harde of zachte sturing. Het werd in de groepsinterviews benoemd als randvoorwaardelijk instrument om op het gebied van samenwerking, financiën en regels uiteindelijk tot concrete acties te komen. Kennis dient hiervoor als een belangrijke basis.

⁷ Zie hiervoor ook: A.B.R. Weterings, M.M.E.C.L. van der Staak, E. Buitelaar (2022) Deal or no deal: samenwerken tussen Rijk en regio bij het bevorderen van brede welvaart.

4. Zoek naar de juiste rollen van alle betrokken partijen en wees helder wanneer je vanuit welke rol acteert: sturend of faciliterend etc. Dit geldt voor de regio, maar juist ook voor partijen als het Rijk (meer spreken vanuit één mond), provincies, waterschappen en gemeenten.

Bronvermelding⁸

Regio Flevoland:

- 'Samen maken we Flevoland', Omgevingsvisie
- MRA Verstedelijkingsconcept 2050
- Perspectief Oostflank MRA
- Regionale Energiestrategie Flevoland
- Provinciale aanpak stikstof

Regio Zeeland

- Zeeuwse Omgevingsvisie
- Documentatie rondom Wind in de Zeilen
- Grensvisie Euregio Scheldemond
- Gebiedsagenda Zuidwestelijke Delta
- Zeeuwse Kustvisie
- Omgevingsagenda Zuidwest
- Regionale Energiestrategie Zeeland
- Provinciale aanpak stikstof

Regio Zuidoost Brabant

- Regionale Energiestrategie Metropoolregio Eindhoven
- Ontwikkelstrategieën deelregio's Peel, De Kempen, A2-gemeenten
- Documentatie rondom Brainport Eindhoven
- Documentatie rondom NOVI-gebied De Peel
- Verstedelijkingsakkoord SGE
- Regionale mobiliteitsagenda MRE
- Provinciale aanpak stikstof

⁸ Niet uitputtend.