

Landelijk BRE-onderzoek eindrapport (2024)

Voor	BCG, Secretarissenteam, Poho Duurzame Leefomgeving, Poho Ruimte, Mobiliteit en Wonen, Poho Economie en Poho Arbeidsmarkt
Van	DB RNOB
Datum	27-05-2024
Onderwerp	Samenvatting van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit het BRE-onderzoek eindrapport voor Noordoost-Brabant
Beslispunt	Ter informatie
Status	Openbaar

In samenwerking met de Rijksuniversiteit Groningen onderzoekt Berenschot landelijk welke factoren van invloed zijn op het realiseren van meerwaarde voor inwoners. Ofwel: de publieke waarde. De resultaten van dit 'BRE-onderzoek' (BRE = Bestuurlijke Regionale Ecosystemen) helpen regio's om succesvoller te zijn in regionaal samenwerken.

Onderzoek Noordoost-Brabant (2021)

Noordoost-Brabant is een van de eerste casusregio's geweest in het onderzoek naar Bestuurlijke Regionale Ecosystemen (BRE). Voor het Dagelijks Bestuur van RNOB was het belangrijk om inzicht te krijgen in het functioneren van de regionale samenwerking, ook ten opzichte van andere regio's. En in de stappen die nodig zijn om de regio slagvaardiger te maken.

Dit onderzoek naar Noordoost-Brabant is in 2021 gebeurd en het rapport is in dat jaar opgeleverd. Colleges, Dagelijks Besturen, gemeenteraden en Algemeen Besturen zijn hierover schriftelijk geïnformeerd. Het rapport is beschikbaar via: www.rnob.nl/publicaties#BRE

Conclusies van het onderzoek

Berenschot concludeert dat Noordoost-Brabant het goed doet op veel brede welvaartsthema's. Daarmee is onze regio succesvol in het realiseren van publieke waarde. Noordoost-Brabant is de 8e best presterende regio (van de 40); deze scores blijven deze redelijk stabiel door de jaren heen. Maar doordat de publieke-waarde behoefte verschuift, is verbreding van de agenda nodig. En dat vraagt voor de toekomst om een andere regionale samenwerking.

Eindrapport BRE (2024)

Inmiddels zijn alle tien casusregio's onderzocht en is er een eindrapport opgeleverd¹.

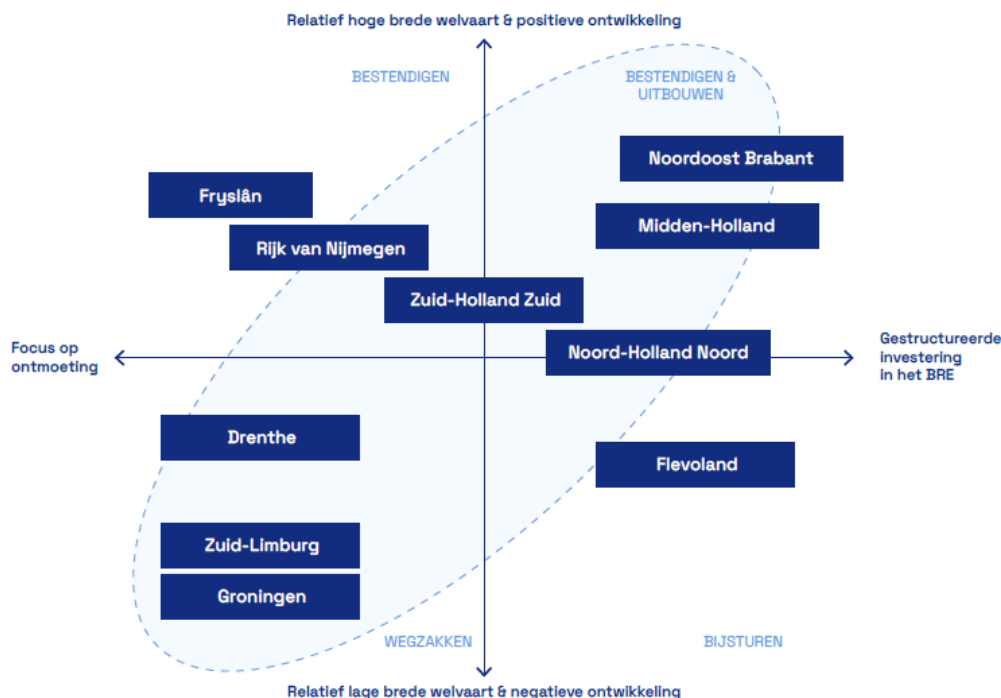
Conclusies van het eindrapport

¹ www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2024/03/29/besturen-in-regionale-ecosystemen



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.

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



Noordoost-Brabant bevindt zich 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.

Over de organisatie van BRE's:

In alle regio's zijn er structurele verbindingen tussen de bestuurlijke en economische levensgemeenschappen, vaak in 3'O-verband. In Noordoost-Brabant is de verbinding tussen de bestuurlijke en (een deel van de) economische levensgemeenschap het sterkst ontwikkeld. 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.

In Flevoland en Noordoost-Brabant zagen we een intensieve betrokkenheid vanuit de provincies - door lobby- en kapitaalkracht en een resultaatgerichte houding aan bestuurlijke overlegtafels. In Noordoost-Brabant is sprake van een ontspannen, gelijkwaardige samenwerkingscultuur tussen regio en provincie. Provincie Noord-Brabant voert al jaren actief beleid op samenwerking in de Brabantse regio's. In Flevoland, Fryslân en Noordoost-Brabant zijn de waterschappen het meest actief betrokken in het BRE.

Over BRE's met een coördinerend bureau:

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

Over de samenwerkingscultuur

De samenwerkingscultuur in de BRE's Drenthe, Fryslân, Midden-Holland en Noordoost-Brabant is te typeren als gelijkwaardig en consensusgericht. [...] Drenten zijn te aardig voor elkaar om eerlijk te zijn, zodat er veel en vrijblijvend wordt gesproken zonder duidelijke resultaten te behalen. Er worden geen knopen doorgesneden, en er is geen deelnemer die als primus inter pares toch doorbraken weet te forceren. In Noordoost-Brabant lukt dat beter, al leidt de Brabantse gemoedelijkheid er ook toe dat het stevige gesprek niet altijd wordt gevoerd. In Midden-Holland ligt dat anders. Mogelijk dragen de beperkte omvang van het BRE en de noodzaak om zich als BRE te verhouden tot de bovenregionale schaal bij aan een meer resultaatgerichte houding.

Over de legitimiteit van BRE's:

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 [...] 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. Het voorbeeld van BRE Noordoost-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.

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. [...] 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

Daarnaast zien we dat 3'O-samenwerkingen vaker concrete resultaten boeken wanneer de bestuurlijke levensgemeenschap een actieve, aanjagende en soms sturende rol pakt. Niet alleen procesmatig, maar ook financieel. Zo zien we bij Agrifood Capital in Noordoost-Brabant, in Flevoland en het Innovatiepact Fryslân dat overheidsinvesteringen private investeringen uitlokken. Omgekeerd zien we dat waar overheidspartijen zoekende zijn om de 3'O-samenwerking vorm te geven en effectief te maken, zoals in Midden-Holland en op het schaalniveau van Zuid-Limburg, concrete resultaten en private investeringen beperkt van de grond komen.

Over de uitkomsten van de samenwerking en de organisatie van het BRE:

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.

Over hoe volksvertegenwoordigers betrokken worden bij regionale samenwerking

Over het algemeen worden volksvertegenwoordigers slechts zeer beperkt betrokken bij het BRE. In vier BRE's wordt hier überhaupt niet op ingezet. In andere regio's worden, vooral op subregionaal niveau, regionale radenbijeenkomsten georganiseerd met een informeel karakter. [...] De BRE's Midden-Holland en Noordoost-Brabant vormen hierop een uitzondering. In deze casusregio's wordt met verschillende instrumenten gepoogd om de



betrokkenheid van volksvertegenwoordigers te vergroten. Naast bijeenkomsten zijn er in beide regio's stevige verbindingen tussen de griffiers van de individuele gemeenten én is er een regiobureau of soortgelijk coördinatiemechanisme om de aansluiting van raden bij een gezamenlijke agenda te vergemakkelijken. Het doel is hier eveneens niet alleen om volksvertegenwoordigers te informeren, maar ook om het netwerk te versterken én om te komen tot processen voor gezamenlijke besluitvorming.

Hoe volksvertegenwoordigers zich betrokken voelen bij regionale samenwerking: In Noordoost-Brabant, waar toch het nodige wordt georganiseerd om volksvertegenwoordigers te betrekken, het laagst. Opmerkelijk is dat in Midden-Holland en Noordoost-Brabant, de twee BRE's waar verreweg de meeste inzet wordt gepleegd op het betrekken van volksvertegenwoordigers, respondenten desalniettemin het vaakst stellen onvoldoende zicht te hebben op wat zich afspeelt in de regio. Een mogelijke verklaring voor deze paradox is de beperkte tijd en capaciteit die volksvertegenwoordigers ervaren in het uitvoeren van hun taken (Peters c.s., 2022).

Aanbevelingen uit het eindrapport: 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 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.

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.

Overkoepelende aanbeveling: investeer in de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers.

