

Regionale samenwerkingsverbanden langs de meetlat

Auteur

Jan  
Jager

# Van agglomeratiekracht naar netwerkkracht

Economische groei en verstedelijking trekken zich weinig aan van gemeentegrenzen. Maar hoe organiseer je regionale slagkracht zonder een nieuwe bestuurslaag op te tuigen? Parkstad Limburg, Amersfoort en Zwolle laten zien dat niet schaal of structuur, maar de opgave en het onderlinge vertrouwen doorslaggevend zijn.

**R**egionale samenwerking wint aan belang nu het kabinet het groeiadvies van voormalig ASML-topman Peter Wennink heeft omarmd. Om bij een vergrijzende bevolking de verzorgingsstaat betaalbaar te houden, moet de economie jaarlijks structureel met 1,5 procent groeien. Daarvoor is elke regio nodig.

Jarenlang was het devies: maak sterk wat al sterk is. Ruimtelijk betekende dat vooral investeren in grotere steden, waar schaal, dichtheid en nabijheid de agglomeratiekracht vergroten. Grotere steden zijn aantoonbaar productiever, maar verdere stedelijke groei levert niet vanzelf extra productiviteit op, stellen Evert Meijers (Universiteit Utrecht) en Marloes Hoogerbrugge (Erasmus Universiteit) in een studie naar polycentrische stedelijke regio's. De aanwezigheid van bedrijven, kennisinstellingen en internationale organisaties hangt

tegenwoordig mogelijk sterker samen met de positie van een stad in netwerken dan met haar omvang. Netwerkkracht kan zo een alternatief vormen voor verdere schaalvergroting.

## Abstract voor burgers, maar met grote impact

Regio Amersfoort en Regio Zwolle zijn vooral regionale netwerken; Stadsregio Parkstad Limburg benadert met zeven aaneengesloten gemeenten het meest een polycentrische stad. Emiel Reiding, sinds 1 januari directeur-secretaris van de stadsregio, wijst erop dat Parkstad nog altijd uit vrij kleine gemeenschappen bestaat, soms in relatief geïsoleerde voormalige mijnkoloniën. Veel praktische zaken kunnen daarom het beste dicht bij die gemeenschappen worden georganiseerd. Reiding stoort zich eraan dat regionale samenwerking vaak als ondemocratische 'schaduwmacht' wordt

Het centrum van Heerlen met een blik op Parkstad. Beeld: CULT. Merijn Manders



voorgesteld. ‘Dan wordt gezegd: er zijn 1.300 regionale samenwerkingsverbanden. Eén van de problemen in die discussie is dat alles op één hoop wordt gegooid en onvolgende specifiek wordt gemaakt.’

Er zijn onderwerpen die ver van de mensen afstaan, maar tegelijkertijd een grote impact hebben op de levens van mensen, zegt Reiding. ‘Burgers houden zich niet bezig met de vraag hoe de economische structuur wordt versterkt of subsidies voor woningbouw worden binnengehaald. Ze willen uiteindelijk vooral dat er woningen komen.’

### Stadsregio parkstad limburg: een lucratieve onderneming

Parkstad is een strategisch samenwerkingsverband, al was de aanleiding 25 jaar geleden pragmatisch: de toenmalige acht gemeenten wilden een herindeling voorkomen. Reiding: ‘Wij werken hier met 40 mensen op het bureau, stuk voor stuk goed en toegewijd, die de afgelopen jaren veel vernieuwende beleidsoplossingen in praktijk hebben gebracht voor de best complexe vraagstukken in de voormalige Oostelijke Mijnstreek.’ Hij noemt als voorbeelden: het saneren van winkelbestemmingen en ‘inponden’ van de particuliere woningvoorraad. ‘In overheidsland denken wij niet in termen van omzet per werknemer, maar als je kijkt hoeveel geld wij binnenhalen in verhouding tot onze kosten, dan zijn we een superefficiënt en winstgevend bedrijf.’ Hij noemt het voorbeeld van de regiodeals, waarbij Parkstad steeds het maximale bedrag binnenhaalde.

Van de drie regio’s is Parkstad het meest formeel georganiseerd. De gemeenschappelijke regeling kent bestuurscommissies van wethouders die zelfstandig besluiten mogen nemen. ‘Als we subsidie hebben binnengehaald en we gaan dat verdelen over gemeenten, dan loopt dat via onze besluitvormingsstructuur en niet via zeven gemeenteraden’, aldus Reiding.

## 'Parkstad is een goed geoliede machine met een uitzonderlijke sociaaleconomische opgave'

### Samenwerking van samenwerkingsverbanden

Inmiddels trekt Parkstad vaker samen op met de tien gemeenten die samenwerken in de Stichting Samenwerking Zuid-Limburg, waarbij Gemeente Beekdal en zowel participeert in de gemeenschappelijke regeling van Parkstad als in die stichting, en daarbij de rol van een soort bruggenhoofd vervult. Die ‘samenwerking van samenwerkingsverbanden’ heeft nu primair tot doel de economie van heel Zuid-Limburg naar een hoger plan te krijgen.

Het daily urban system reikt verder dan Parkstad. Toch voelt Reiding weinig voor opschaling van de formele samenwerking naar heel Zuid-Limburg. Parkstad is volgens hem een goed geoliede machine met een uitzonderlijke sociaaleconomische opgave. Informele samenwerking op Zuid-Limburgse en euregionale schaal acht hij voorlopig effectiever.

De zestien gemeenteraden hebben inmiddels één Agenda Zuid-Limburg vastgesteld. Die richt zich op een grensoverschrijdende kenniseconomie, een toekomstbestendig landschap en sterke, gezonde gemeenschappen. Parkstad werkt daarnaast samen met steden in de Euregio, een grensoverschrijdend gebied met meer dan vier miljoen inwoners.

Grensregio’s hebben volgens Reiding nog veel onbenut potentieel en zijn belangrijk in het licht van de Europese competitiviteitsagenda.

### Regio amersfoort: verdelen van schaarse ruimte

In Regio Amersfoort draait de samenwerking vooral om beleidsafstemming en de verdeling van schaarse ruimte, vertelt directeur-secretaris Karla Oosting. ‘We hebben te weinig ruimte om alle ruimteclaims in onze regio te accommoderen. Of het nu om woningen, economie, agrarische functies, recreatie of natuur gaat: het past allemaal niet in onze eigen regio. Daarvoor zul je dus strategische keuzes moeten maken. Wat doe je wel, wat doe je niet?’

## In de gezamenlijke verstedelijkingsstrategie worden wonen en werken zoveel mogelijk rond vervoersknooppunten geconcentreerd

Anders dan Parkstad is Regio Amersfoort geen rechtspersoon, maar een bestuurlijk verband op basis van een convenant. In de gezamenlijke verstedelijkingsstrategie worden wonen en werken zoveel mogelijk rond vervoersknooppunten geconcentreerd. Oosting: ‘Kleine kernen moeten natuurlijk ruimte krijgen om te groeien om ze vitaal te houden, zonder dat daar grote woningbouwlocaties komen. Deze strategie moet uiteindelijk landen in gemeentelijke omgevingsplannen waar gemeenteraden over gaan’. Het zwaartepunt van de samenwerking ligt voor Regio Amersfoort bij de bestuurlijke overleggen waar de wethouders met de betreffende portefeuilles elkaar treffen. ‘Dat zijn de gremia om inhoudelijke keuzes te bespreken die uiteindelijk worden voorgelegd aan de raden’, zo zegt Oosting.

### Schaalvergroting: van regio naar metropoolregio

De Gelderse deelnemers verbinden zich selectief: Barneveld werkt alleen mee aan

bereikbaarheid, Nijkerk onder meer aan wonen. Dat lijkt op ‘cherry-picking’, maar volgens Oosting profiteert de regio juist van die flexibele grenzen: ‘Voor ons is het heel aantrekkelijk om een gemeente als Nijkerk aan boord te hebben, omdat daar weer kansen liggen die wij zelf binnen onze eigen regio niet hebben.’ Nijkerk en Barneveld zitten omgekeerd weer in de regio Food Valley. Voor de verstedelijking werkt Regio Amersfoort inmiddels met de Regio Utrecht samen aan het NOVEX-ontwikkelperspectief Gezond groeien in nabijheid. Beide deelregio’s en de provincie vormen samen de Metropoolregio Utrecht (MRU), die vooral is bedoeld voor gezamenlijke lobby en investeringen. Volgens Oosting sluit die schaal beter aan op de regionale woning- en arbeidsmarkt. Ondertussen werkt de MRU weer nauw samen met de regio Food Valley en de regio Gooi- en Vechtstreek.

Partners in de MRU werken aan een gezamenlijke regionale economische investeringsagenda. Oosting daarover: ‘Één van de slogans van de MRU is “Utrecht Heart of Health”. De focus ligt op de Utrecht Science Park met biotech. Wij zetten in Regio Amersfoort met Earth Valley met bedrijven als Arcadis en RoyalHaskoning in op innovatie en een duurzame, gezonde omgeving. Ook dat past binnen dat profiel.’

### Regio zwolle: samenwerking uit gewoonte

Regio Zwolle is van de drie het minst geformaliseerd. Het economisch georiënteerde netwerk omvat 22 gemeenten, vier provincies, vier waterschappen, bedrijven, onderwijsinstellingen en het UWV. Een bestuursconvenant ontbreekt. Het program-mabureau en de begroting zijn formeel ondergebracht bij de gemeente Zwolle. Deelnemers betalen contributie; waterschappen en andere sectorale partners dragen vooral in natura bij, vertelt Paul Guldemond, Zwolse wethouder van financiën, arbeidsmarkt-beleid en kennis- en innovatiestructuur. Er is een stuurgroep met verschillende werkgroepen die gekoppeld zijn aan verschillende programma’s uit de meerjarige agenda. Die agenda is samen met de deelnemers voor vier jaar opgesteld.

## 'We moeten samenwerken om verschillende transities het hoofd te kunnen bieden'

### Economisch potentieel, enorm krappe arbeidsmarkt

Regio Zwolle heeft een sterk mkb, maar arbeidsmarktkrapte en snelle economische transities remmen verdere groei. Guldemond: ‘We hebben gemiddeld wat kleinere bedrijven die zelf minder slagkracht hebben om te investeren in innovatie, robotisering en digitalisering, wat nodig is in verband met de enorme arbeidsmarktkrapte in onze regio. We moeten samenwerken om verschillende transities het hoofd te kunnen bieden.’ Het bedrijfsleven richtte daarom innovatiecentrum Perron038 op in de Zwolse spoorzone, dicht bij Windesheim en per trein verbonden met de Universiteit Twente. Zo krijgen bedrijven uit plaatsen als Biddinghuizen en Wezep gemakkelijker toegang tot kennis en talent. De regio ontwikkelt een gezamenlijke strategie voor kleinere spoorzones, waar gemeenten afzonderlijk vaak kennis en capaciteit missen. Omdat veel locaties in een waterhuishoudkundig kwetsbare delta liggen, werken ook de waterschappen mee.

### Fluide samenwerking, wisselende coalities

Regio Zwolle is net als Parkstad succesvol geweest in het binnenhalen van regiodealgelden en WBI-gelden (woningbouwimpuls). Daar leunen gemeente in de regio op mee. Regio Zwolle werkt met wisselende coalities per thema. Economische vraagstukken worden veelal in triple-helixverband opgepakt, ruimtelijke opgaven vooral door publieke partners. Die flexibiliteit past bij de regionale bestuurscultuur. ‘In de Regio Zwolle bereiken we meer door consensus dan door bevoegdheden. We worden in Den Haag gezien als voorbeeld van positieve samenwerking. We komen niet alleen met een

probleem, we leggen er ook een oplossing bij’, vertelt Guldemond. Hij heeft een verleden bij het ministerie van BZK en stelt dat je regionale samenwerking moet organiseren op de schaal die je nodig hebt om je opgave goed op te pakken. ‘Omdat onze opgave vooral economisch is, hebben we het hele daily urban system genomen.’ Gemeenten aan de flanken van de regio zijn ook partner in andere regionale samenwerkingsverbanden, zoals Hardenberg in Twente en Dutch Tech Zone (met Coevorden en Emmen).

Uiteindelijk begint het bij gemeenten zelf. ‘Hardenberg is bijvoorbeeld een gemeente met bedrijven die internationaal opereren. Het is een gemeente die ervan overtuigd is dat samenwerking loont.’

### Parkstad versus Amsterdam

Samenwerking maakt van een verzameling kleine steden nog geen grote stad, waarschuwen Meijers en Hoogerbrugge. Polycentrische regio’s missen bepaalde agglomeratievoordelen, zoals spontane kennisuitwisseling door fysieke nabijheid. Omdat Nederland nu eenmaal grotendeels uit zulke regio’s bestaat, is betere onderlinge verbinding des te belangrijker. Daarbij draait het volgens regionaal econoom Frank van Oort (VU Amsterdam) om complementariteit: doe niet wat de buurman al doet.

## 'Samenwerking maakt van een verzameling kleine steden nog geen grote stad'

Juist in Parkstad en de Euregio liggen daardoor kansen. Maastricht, Heerlen, Aken en Luik vormen samen een weinig verbonden stedelijk gebied met ruim twee miljoen inwoners. Meijers: ‘Hier de kracht van onderlinge netwerken versterken lijkt veel efficiënter dan proberen nog dat beetje extra uit Amsterdam te persen.’