

Het BRE Noordoost Brabant

BRE casusonderzoek

Eindrapportage

11 november 2021

rijksuniversiteit groningen
campus fryslân

Berenschot

rijksuniversiteit groningen
campus fryslân

Het BRE Noordoost Brabant

Eindrapportage

Sofie Dreef
Sylke Clemens
Frederik van Dalfsen
Caspar van den Berg

11 november 2021

Berenschot

rijksuniversiteit groningen
campus fryslân

Inhoudsopgave

1. Inleiding 3
   - 1.1 Vergelijkend onderzoek naar Bestuurlijk Regionale Ecosystemen 3
   - 1.2 BRE onderzoek in Noordoost Brabant 4
   - 1.3 Aanpak 6
   - 1.4 Leeswijzer 7
2. Onze bril: ecosystemen in balans en een verschuivende publieke waarde-behoefte 8
   - 2.1 Ecosystemen: inspiratie uit de biologie 8
   - 2.2 De publieke waarde-behoefte verschuift 8
3. Overzicht: beantwoording deelvragen 1 t/m 7 10
   - 3.1 Deelvraag 1: Wat zijn specifieke kenmerken van de regio? 10
   - 3.2 Deelvraag 2: Hoe ziet het BRE eruit? 14
   - 3.3 Deelvraag 3: Hoe ziet het maatschappelijk ecosysteem eruit? 20
   - 3.4 Deelvraag 4: Hoe ziet het economisch ecosysteem eruit? 24
   - 3.5 Deelvraag 5: Welke publieke waarde wordt er in de regio gerealiseerd? 26
   - 3.6 Deelvraag 6: Welke organisatorische capaciteit is er? 29
   - 3.7 Deelvraag 7: In hoeverre is er draagvlak voor het BRE? 30
4. Inzicht: hoe functioneert het BRE Noordoost Brabant? 32
   - 4.1 Deelvraag 8: (Hoe) draagt het samenspel binnen het BRE bij aan publieke waarde creatie? 32
   - 4.2 Deelvraag 9: (Hoe) draagt het samenspel tussen de drie ecosystemen bij aan publieke waarde creatie? 33
   - 4.3 Deelvraag 10: Hoe verhouden draagvlak en publieke waarde creatie zich tot elkaar? 35
5. Conclusie 36
   - 5.1 Hoe succesvol is het BRE Noordoost Brabant in het realiseren van publieke waarde en welke factoren spelen hierin een rol? 36
   - 5.2 Onze bril: Verschuivende publieke waarde-behoefte vergt ook een ‘andere’ regio 37
6. Aanbevelingen: Werken aan ‘Noordoost Brabant 2.0’ Klaar voor de komende tien jaar 41
   - 6.1 Vijf aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van de ecosystemen in Noordoost Brabant 42
   - 6.2 Drie mogelijke routes om de verdere ontwikkeling langs vorm te geven 47
   - 6.3 Rol provincie 49
7. Bijlagen 51

Berenschot

1. Inleiding

1.1 Vergelijkend onderzoek naar Bestuurlijk Regionale Ecosystemen

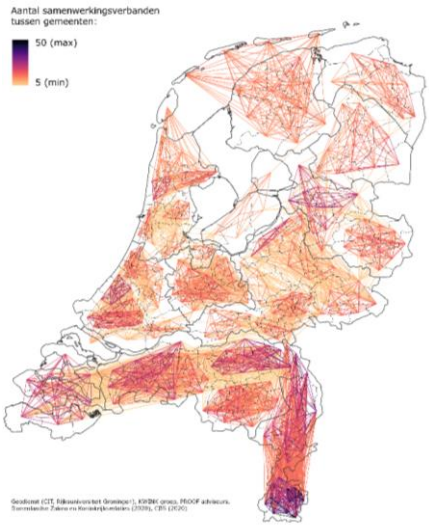
Het kabinet Rutte-III zette de schijnwerper op de regio. Het kabinet wilde niet inzetten op grootschalige structuurveranderingen in het binnenlands bestuur, maar legde stevig de nadruk op "**de regio**" en "regionale afspraken", op tal van beleidsterreinen. Dit past in een trend die al eerder is ingezet.[1] Met de decentralisaties in het sociaal domein, maar ook met andere complexe **maatschappelijke opgaven** die hoog op de agenda staan. Denk aan de energietransitie, het stikstofdossier, de woningbouwopgave, de toekomst van de landbouw, klimaatadaptatie en mobiliteit. Stuk voor stuk onderwerpen met zowel een ruimtelijke als een sociale dimensie, waarvan de oplossing in "de regio" wordt gezocht.

Maar wat is "de regio" eigenlijk? Welke resultaten behaalt de regio en hoe meten we die? Aan volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren de taaie opgave om, zonder helderheid over deze concepten, kaders en meetinstrumenten, het succes van hun regio te vergroten en te zorgen voor meer publieke waarde.

Om meer grip te krijgen op "de regio" en de factoren die bijdragen aan het realiseren van publieke waarde in die regio, doen de Rijksuniversiteit Groningen en Berenschot hier onderzoek naar. We voeren in tien regio's veldonderzoek uit – waaronder in **Noordoost Brabant**. Het samenspel tussen het **Bestuurlijk Regionale Ecosysteem** (BRE), het economische ecosysteem en het maatschappelijke ecosysteem staat hierbij centraal. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft zich financieel en inhoudelijk gecommitteerd aan het onderzoek.

Wat is een Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem?

De Nederlandse staatsinrichting lijkt op het eerste gezicht overzichtelijk: Rijk, provincies en gemeenten, aangevuld met waterschappen, elk met hun eigen taken en bevoegdheden. De praktijk is echter veel complexer. Naast de drie formele bestuurslagen wordt er veelvuldig samengewerkt in "de regio": op het schaalniveau boven de gemeente en onder de provincie. Deze min of meer afgebakende netwerken van bestuurlijke samenwerkingsverbanden binnen een regio noemen wij het **Bestuurlijk Regionale Ecosysteem** (BRE). Het aantal samenwerkingsverbanden verschilt per BRE (hoe donkerder de lijn in de figuur, hoe meer samenwerking tussen twee gemeenten). Ook de mate van congruentie in samenwerking binnen BRE's loopt sterk uiteen.



Figuur 1. Geheel aan bestuurlijke samenwerking in Nederland

[1] Het rapport 'Maak Verschil' (Studiegroep Openbaar Bestuur) uit 2016 markeerde de start van de sterke landelijke inzet op 'de regio'

1.2 BRE onderzoek in Noordoost Brabant

De decentrale overheden in Noordoost Brabant staan voor grote maatschappelijke opgaven, van een sterke economie met een aantrekkelijk vestigingsklimaat, tot de energietransitie en klimaatadaptatie, tot het investeren in een aantrekkelijke leefomgeving. Met de complexiteit van de opgaven neemt het belang van samenwerking in de regio - tussen gemeenten, de waterschappen en de provincie én met maatschappelijke en economische partners - bij de totstandkoming van publieke waarde toe.

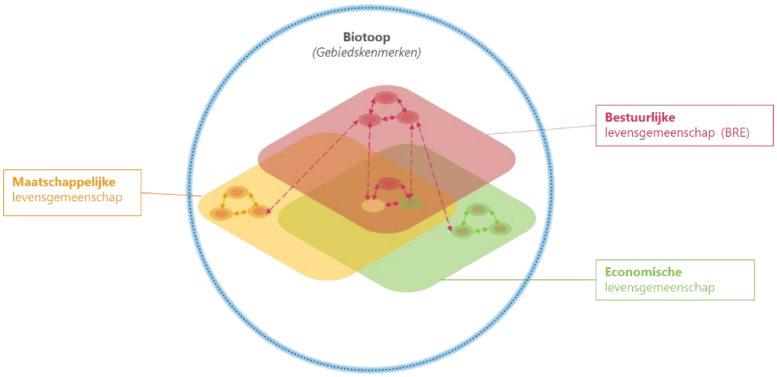
Daarbij staan er een aantal veranderingen op stapel in de gemeentelijke indeling in de regio. Per 1 januari 2022 zullen de gemeenten Boxmeer, Cuijk, Grave, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis fuseren tot de nieuwe gemeente Land van Cuijk, en gemeenten Landerd en Uden tot de nieuwe gemeente Maashorst. Dit zal van invloed zijn op de bestuurlijke verhoudingen in Noordoost Brabant.

1.2.1 Scope van het onderzoek

Het ecosysteem bakenen we op verschillende manieren af (zie ook hoofdstuk 2 "ecosystemen: inspiratie uit de biologie" op pagina 8):

- Vanuit het perspectief van de **bestuurlijke levensgemeenschap** (in dit onderzoek verder 'bestuurlijk regionaal ecosysteem') kijken we naar de lokale overheden en hun onderlinge samenwerkingsverbanden[2] (zie ook figuur 2);
- Vanuit het perspectief van de **maatschappelijke levensgemeenschap** (in dit onderzoek verder 'maatschappelijk regionaal ecosysteem') kijken we naar het *daily urban/rural system*[3] (het gebied waarbinnen mensen zich verplaatsen om te wonen, werken, recreëren en dergelijke) én naar het schaalniveau waarop maatschappelijke organisaties zijn georganiseerd;
- Vanuit het perspectief van de **economische levensgemeenschap** (in dit onderzoek verder 'economisch regionaal ecosysteem') kijken we naar het schaalniveau waarop economische actoren en kennisinstellingen zijn georganiseerd.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Figuur 2. Visualisatie regionaal ecosysteem

[2] Eigen bewerking RUG/Berenschot van dataset van samenwerkingsverbanden door PROOF Adviseurs/Kwink Groep, in opdracht van BZK.
[3] Voor meer informatie over *daily urban/rural systems*, zie het werk van prof. Pieter Tordoir. O.a. Marlet & Van Woerkens (2014) beschrijven in 'De nieuwe gemeentekaart' het belang van samenhang tussen de schaal waarop het lokaal bestuur is georganiseerd enerzijds en het *daily urban/rural system* anderzijds.

In dit onderzoek ligt de focus op het functioneren van de bestuurlijke levensgemeenschap, onderling en in interactie met de economische en maatschappelijke levensgemeenschappen (de rode pijlen in de figuur) en met de biotoop. Het gaat hierbij in essentie om het vinden van balans tussen de drie ecosystemen. Vanuit de theorie en rekening houdend met relevante contextfactoren komen we tot handelingsperspectieven hoe je als bestuurlijk regionaal ecosysteem bij kan dragen aan een florerend ecosysteem.

1.2.2 De biotoop: de schaal van Noordoost Brabant

Een regio is per definitie een pluriform iets: de grenzen van een regio zijn niet met een stanleymes af te snijden en al naar gelang opgaven dat vragen, verschuift ook de schaal van de regio (meestal) mee. Echter, een onderzoek vraagt ook om afbakening van het onderzoeksobject: anders blijft de scope variabel. Voor dit onderzoek hanteren we een afbakening van de regio vanuit de empirie[4]: wij beschouwen de schaal van Noordoost Brabant (d.w.z. de nu 16, straks 11 gemeenten en twee waterschappen) als één bestuurlijk regionaal ecosysteem (BRE). Dit is daarmee ook de geografische scope voor het onderzoek: de biotoop bestaat uit dit gebied en wordt gekenmerkt door de gebiedskenmerken van dit specifieke geografische gebied. Binnen deze scope hebben wij aandacht voor de verbindingen met omliggende gebieden, in het bijzonder de andere Brabantse regio's/de provincie Brabant en Noord-Limburg.



Figuur 3. Schaal van Noordoost Brabant

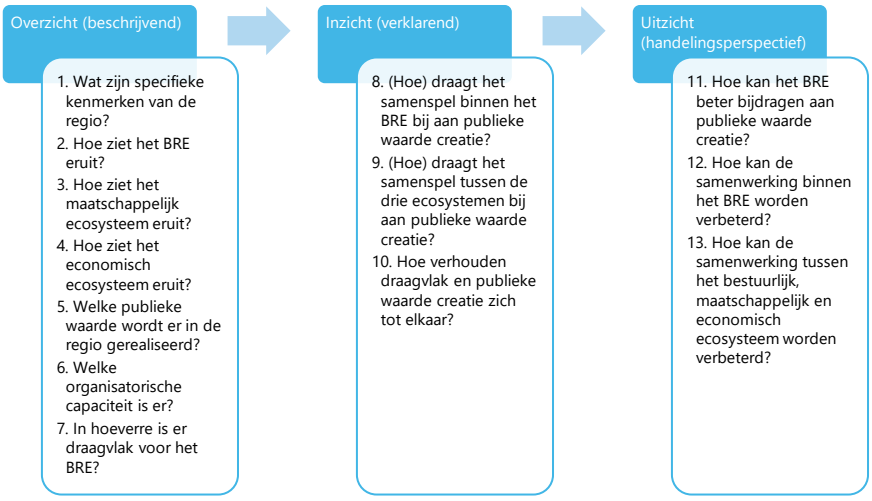
1.2.3 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag voor Noordoost Brabant luidt:

> *Hoe succesvol is het BRE Noordoost Brabant in het realiseren van publieke waarde, welke factoren spelen hierin een rol en hoe kan de samenwerking worden verbeterd?*

[4] In bijlage 1 is de precieze aanpak uiteengezet.

We beantwoorden deze onderzoeksvraag aan de hand van de volgende deelvragen:



1.3 Aanpak



Het onderzoek bestaat uit zes fasen en wordt begeleid door een ambtelijke begeleidingsgroep en een bestuurlijke stuurgroep. De samenstelling van deze groepen is te vinden in bijlage 2.

De eerste twee fasen van het onderzoek hebben als doel feitelijkheden over het BRE Noordoost Brabant - de kenmerken van het gebied, de spelers in en verbindingen met het maatschappelijk en economisch ecosysteem en de gewenste en gerealiseerde publieke waarde - in beeld te brengen. Deze bevindingen zijn gebaseerd op data- en documentanalyse en zijn geland in de 'foto' van BRE Noordoost Brabant. Dit document is geverifieerd door de begeleidingsgroep en de stuurgroep en opgenomen in bijlage 7.

In totaal hebben wij 53 mensen gesproken die van belang zijn voor het bestuurlijke, economische en/of maatschappelijke Noordoost Brabantse ecosysteem. Hiervan hebben wij er 44 individuele gesproken, de overige 9 waren verdeeld over de thematische focusgroepen rondom de thema's natuur, landschap & milieu; sociaal domein; en cultuur en sport. De gesprekspartners zijn geselecteerd op basis van de in de foto uitgevoerde

netwerkanalyse[5], suggesties vanuit de begeleidingsgroep en stuurgroep en door de sneeuwbalmethode toe te passen waarbij gesprekspartners werd gevraagd onmisbare actoren aan te wijzen.

Ook is er via de Noordoost Brabantse griffiers een vragenlijst onder volksvertegenwoordigers[6] uitgezet waarbij de focus lag op regionale identiteit en draagvlak voor regionale samenwerking. De vragenlijst heeft drie weken opengestaan en er zijn twee herinneringen gestuurd. De enquête had een respons van 72, hiervan waren 56 resultaten bruikbaar (de overige 16 waren niet volledig ingevuld). De relatief lage respons maakt dat de resultaten niet significant zijn. Wel zijn de respondenten geografisch verdeeld over de regio en geven de resultaten daardoor wel degelijk een indicatie. Alleen uit Cuijk, Grave, Landerd, Sint-Anthonis en Vught waren geen (volledige) reacties. De resultaten per vraag zijn te vinden in bijlage 5. Via de griffiers en via de enquête is aan alle volksvertegenwoordigers een oproep gedaan om de resultaten te verdiepen in een focusgroep. Van deze gelegenheid hebben zes raadsleden gebruikt gemaakt.

In samenwerking met PON/Telos is er ook een vragenlijst uitgezet onder inwoners van Noordoost Brabant. Hierbij is het onderwerp 'regionale identiteit' uitgediept. De resultaten hebben een betrouwbaarheidsinterval van 95% en de respondenten zijn evenredig verdeeld over indicatoren als leeftijd, geslacht, woonplaats en opleidingsniveau. De resultaten per vraag zijn te vinden in bijlage 6.

Dit document is het eindrapport waarin de centrale onderzoeksvragen worden beantwoord en waarin er aanbevelingen worden gedaan voor het versterken van de samenwerking in het BRE Noordoost Brabant.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 begint met de twee startpunten van waaruit wij dit onderzoek opbouwen. In hoofdstuk 3 worden de beschrijvende deelvragen beantwoord. Wat zijn de gebiedskenmerken en welke publieke waarde wordt er in de regio gecreëerd? Hoe zien de bestuurlijke, maatschappelijke en economische regionale ecosystemen eruit? In hoeverre is er capaciteit en draagvlak voor regionale samenwerking? In hoofdstuk 4 worden deze verschillende indicatoren vervolgens aan elkaar verbonden. Hoofdstuk 5 vat de bevindingen samen en geeft een aanzet tot hoofdstuk 6, waarin het handelingsperspectief centraal staat. Hoe kan het BRE Noordoost Brabant, uitgaande van de ecosysteemtheorie en rekening houdend met de contextfactoren, haar samenwerking verbeteren om zo meer publieke waarde te genereren? In de bijlage zijn alle onderliggende stukken te vinden waarop de analyse is gebaseerd.

[5] In samenwerking met de Social Mapping Company is er middels een hyperlink analyse en een social media analyse in kaart gebracht welke partijen zich in het online netwerk van gemeenten bevinden. Deze netwerken zijn terug te vinden in de foto in bijlage 7.
[6] Volksvertegenwoordigers: gemeenteraadsleden, commissieleden, AB leden van waterschap Aa en Maas en statenleden.

2. Onze bril: ecosystemen in balans en een verschuivende publieke waarde-behoefte

In dit onderzoek gaan wij uit van twee noties: (1) in een florerende regio zijn de drie regionale ecosystemen (bestuurlijk, maatschappelijk en economisch) met elkaar én met hun biotoop in balans, daar waar de opgaven dat vragen (die balans bestaat uit een samenhang tussen de opgaven van een regio én de samenwerking in een regio); (2) de publieke waarde-behoefte is in Nederland aan het verschuiven: maatschappelijke opgaven komen steeds centraler te staan, het knelt op een steeds bredere/samenhangende range aan opgaven én er zijn steeds meer verdelingsvraagstukken in plaats van/naast ontwikkelvraagstukken.

2.1 Ecosystemen: inspiratie uit de biologie

Dit onderzoek focust zich op 'de regio', bestaande uit verschillende ecosystemen. De term ecosysteem is voor het eerst gebruikt in de jaren dertig van de 20ste eeuw door botanisten om op die manier organismen (de levensgemeenschap, d.w.z. dieren en planten) samen met hun fysieke omgeving (de biotoop, d.w.z. lucht, water, bodem), en de wisselwerkingen tussen beide, binnen een min of meer afgebakend geografisch gebied te kunnen bestuderen. Een ecosysteem omvat alles wat bijdraagt aan het in stand houden van het leven erbinnen. Ecosystemen kunnen op verschillende schaalniveaus worden bestudeerd. Een oceaan of regenwoud kan als ecosysteem beschouwd worden, maar er zijn ook ecosystemen op kleinere schaal zoals de Waddenzee of de Veluwe of, op een nog kleinere schaal, een beukenbos of een zandplaat.

In het ecosysteem bepaalt de biotoop in grote lijnen de vorm van de levensgemeenschap. De hoeveelheid regenval bepaalt bijvoorbeeld welke organismen in een bepaald gebied kunnen leven. Maar andersom heeft de levensgemeenschap ook invloed op de biotoop: het voorkomen van bepaalde organismen is bepalend voor de bodemstructuur. In het onderzoek brengen we middels de "foto" de biotoop van de regio in beeld: de specifieke kenmerken die gelden voor het gebied[7].

Als we het begrip ecosysteem vanuit een bestuurskundige bril bekijken, dan kan het worden gezien als een min of meer afgebakend geografisch gebied (de **regio**) waarbinnen bestuurlijke, economische en maatschappelijke actoren (de **levensgemeenschappen,** i.e. *regionale* ecosystemen) in wisselwerking met en onderlinge afhankelijkheid van elkaar en met de bestaande omstandigheden in het gebied (**de biotoop**) werken aan de aanpak van maatschappelijke opgaven.[8] De regio is dus opgebouwd uit verschillende levensgemeenschappen die onderling in meer of mindere mate met elkaar in contact staan en, in wisselwerking met de biotoop, maatschappelijke opgaven realiseren.

Net als in de natuur zijn in een florerend ecosysteem deze drie regionale ecosystemen (levensgemeenschappen) in balans met hun biotoop en de opgaven die daarin bestaan. Met andere woorden: bestuurlijke, maatschappelijke en economische actoren weten elkaar te vinden op het schaalniveau waarop de opgaven, voortkomend uit de specifieke kenmerken van het gebied, zich voordoen.

2.2 De publieke waarde-behoefte verschuift

Kende NOB in de afgelopen tien jaar een publieke waarde behoefte met een primaire focus op economie (en afgeleid mobiliteit), voor de komende tien jaar zal die publieke waarde behoefte breder, diffuser en

[7] De selectie van indicatoren baseren wij op het Entrepreneurial Ecosystems model van prof. Erik Stam en de studie 'De positie van de regio Drechtsteden. Relatieve sterktes en zwaktes van de regio en knoppen om aan te draaien' (2017) van Atlas voor Gemeenten. Daarnaast hebben wij indicatoren opgenomen over de identiteit van de regio op basis van het werk van o.a. prof. Gert Jan Hospers, prof. Kees Terlouw, prof. Anssi Paasi en Josse de Voogd.
[8] Dit sluit tevens aan bij het principe van complexe adaptieve sociale systemen zoals deze door prof. Geert Teisman wordt gehanteerd (2016).

'maatschappelijker' worden. De vraagstukken als ruimte, klimaat, woningbouw, natuur, stikstof (en verdere VAB-problematiek), gekoppelde leefbaarheidsvraagstukken en een vitale toekomst voor cultuur en onderwijs, mede dankzij de corona, liggen de komende jaren in het hart van de publieke waarde-opgave. Dit constateert ook bijv. het recente rapport van de ROB '*Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's*. Zij stellen dat er in regio's behoefte is aan een integrale regionale agenda voor vraagstukken van klimaat en energie, wonen, infra en mobiliteit, zorg en onderwijs, economie, werk en inkomen, natuur en het gebruik van de schaarse ruimte.

Naast een inhoudelijke verschuiving naar andere thema's, verandert ook de aard van de vraagstukken die de komende tien jaar voor zullen liggen. De kern van die verschuiving is dat er de komende jaren veel meer 'interne' verdelingsvraagstukken op de regio gaan afkomen. Economie is een 'positief' ontwikkelvraagstuk, zeker voor een Brabantse regio die naast Brainport ligt: hoe jagen we economische groei verder aan? Het beleidsdomein gaat niet over het grote publieke geld, bedrijvigheid is iets om trots op te zijn en een positieve sfeer is, zeker in tijden van economische groei, makkelijker vast te pakken.

De genoemde vraagstukken als ruimte, klimaat, woningbouw, natuur, stikstof en cultuur en onderwijs zijn anders van karakter: het gaat om verdeling van schaarste. Gechargeerd gesteld: iedere gemeente wil het liefste wél het theater, zwembad en podium hebben, maar liever niet de windmolens. Daarbij zijn dit allemaal thema's waarbij wél het grote publieke geld betrokken is: realisatie van natuur, stikstofmaatregelen, woningbouw, energietransitie zijn allemaal opgaven waar enorme publieke bedragen in omgaan. Ook gemeentelijk geld en liggen daarmee dus ook voor de volle bevoegdheid van de gemeenteraden. Ook hier sluiten wij aan bij de constateringen uit het genoemde recente ROB-rapport '*Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's*.

Centraal in onze onderzoeksvragen en redenering staat het idee dat de benodigde publieke waarde, de ingezette organisatorische vormen én de legitimiteit en betrokkenheid - zowel politiek, bestuurlijk als maatschappelijk - in balans moeten zijn. Een veranderende publieke waarde-behoefte betekent dus noodzakelijkerwijs ook een aangepaste regionale inzet. Het 'maatschappelijker' worden van de publieke waarde-behoefte vraagt om een doorontwikkeling van regionale samenwerking, waarbij ook interne verdelingsproblematiek opgelost kan worden. Daarbij helpt bredere maatschappelijke betrokkenheid in het kracht- en-tegenkrachtspel op de regionale schaal. Dit is behulpzaam omdat interactie tussen verschillende 'bloedgroepen' tot meer perspectieven binnen de discussie leidt. Hierdoor zullen meer belangen en overwegingen een plek krijgen. Dat leidt tot een evenwichtiger definitie van wat belangrijke problemen en passende oplossingen zijn.

3. Overzicht: beantwoording deelvragen 1 t/m 7

In dit hoofdstuk beantwoorden we deelvragen 1 tot en met 7 van het onderzoek. We putten daarbij uit de onderliggende data zoals opgenomen in de bijlage en gespreksverslagen. We volstaan in dit hoofdstuk met een bondige beantwoording van de deelvragen. Voor nadere onderbouwing verwijzen we naar de bijlagen.

Feiten en beelden

De deelvragen beantwoorden wij op basis van feiten en beelden.

Onder **feiten** verstaan wij gebeurtenissen in het verleden, beleid en de stand van zaken daarvan, data uit objectieve bronnen en reeds vastgestelde documenten.

Onder **beelden** verstaan wij de gedachten en meningen van onze interviewpartners. Met andere woorden: de beelden die er leven over het ecosysteem van Fryslân. In alle gevallen is sprake van een patroon en dus meer dan het beeld van een enkeling.

3.1 Deelvraag 1: Wat zijn specifieke kenmerken van de regio?

Een BRE acteert binnen een bepaalde context: naar analogie van de ecosysteem-metafoor, de biotoop. Elke biotoop heeft bepaalde kenmerken die lastig te veranderen zijn. Deze hebben betrekking op de demografie (hoeveel inwoners heeft het gebied en wat zijn hun kenmerken), de fysieke omgeving (hoe ziet het gebied eruit), en identiteit van de regio. Bepaalde (combinaties) van gebiedskenmerken geven een BRE een meer of minder gunstige uitgangspositie en zijn daarmee van invloed op de publieke waardecreatie. De bevindingen zijn gebaseerd op open data (CBS), gesprekken en een vragenlijst onder volksvertegenwoordigers en inwoners[9].

Demografie

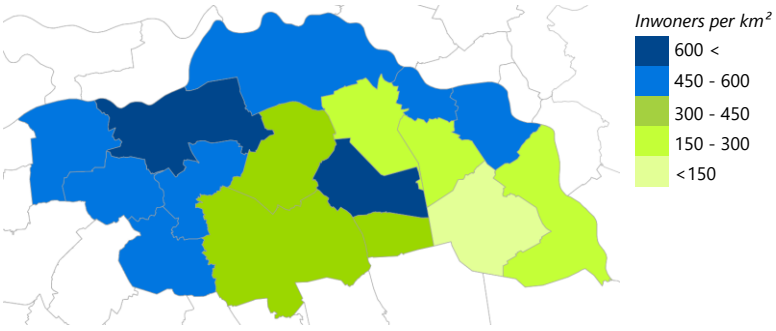
- Er wonen ruim 660.000 mensen in Noordoost Brabant. Het gebied vormt daarmee de achtste regio (van veertig regio's[10]) van Nederland qua aantal inwoners. De prognose is dat in de periode 2020-2050 de bevolking in de bovenste en onderste rand van de regio zal groeien, waarbij de gemeente Oss met 12 procent de meeste groei laat zien. In het midden, van west naar oost, wordt er krimp verwacht. Een uitschieter naar beneden is Grave (4,1%)
- De verhouding van 65-plussers ten opzichte van de personen in de leeftijdscategorie 20-65 (Grijze druk) ligt met 35,2% in Noordoost Brabant bijna twee procentpunt boven het landelijk gemiddelde. De regio heeft dus te maken met vergrijzing wat betekent dat het aandeel senioren in de bevolking stijgt. Uitschieters naar boven zijn Boxmeer (40,8%) en Grave (40%). Uitschieters naar beneden zijn 's-Hertogenbosch (29,8%) en Boekel (32,1%).

Geografie

- Noordoost Brabant heeft een oppervlakte van circa 1400 km². De regio is geen homogeen gebied, en kent zowel stedelijke, plattelands als industriële gebieden. In het algemeen heeft Noordoost Brabant wel een sterk landelijk karakter: het merendeel (65%) bestaat uit agrarisch terrein. Daarnaast ligt het aandeel bebouwd terrein ligt iets hoger dan het landelijk gemiddelde[11].

[9] De vragenlijst onder inwoners wordt uitgezet in samenwerking met PON/Telos. De resultaten hiervan zullen in week 44 bekend zijn.
[10] Regio-indeling op COROP-niveau.
[11] Bron: CBS, bodemstatistiek (2015). Voor een meer uitgebreide analyse zie ook de 'foto' in bijlage 7.

- In de regio Noordoost Brabant wonen er gemiddeld 474 mensen per km², dit ligt lager dan het landelijk gemiddelde van 519 inwoners per km². Op figuur 4 is te zien dat de bevolkingsdichtheid flink uiteenloopt in de regio: Sint Anthonis is met haar 118 inwoners/km² een uitschieter naar beneden, 's-Hertogenbosch met 1414 inwoners/km2 een uitschieter naar boven. Dat het gemiddelde aantal inwoners per km² in Noordoost Brabant lager is dan het landelijk gemiddelde is opvallend, het aandeel bebouwd terrein ligt in de regio immers (iets) hoger. Een mogelijke verklaring kan zijn dat er relatief veel oppervlakte wordt ingenomen door bedrijventerreinen.
- Grootste stad 's-Hertogenbosch heeft een excentrieke ligging in de regio omdat deze zich niet in het midden bevindt. De stad vervult daardoor slechts ten dele de rol van centrumgemeente.



Figuur 4. Bevolkingsdichtheid (inwoners/km²) per gemeente[12]

Wonen

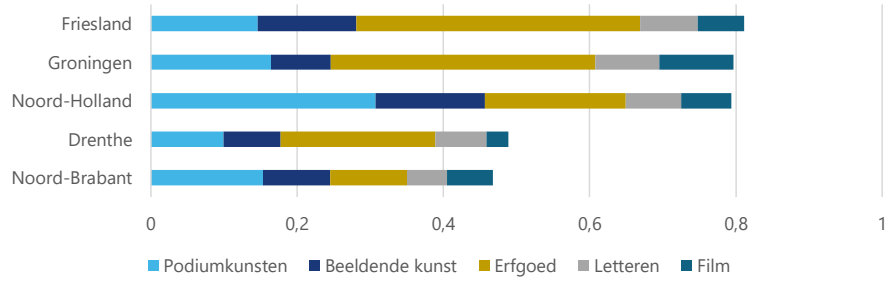
- Noordoost Brabant heeft relatief veel koopwoningen (64 procent tegenover 57 procent van het landelijk gemiddelde) die gemiddeld duurder zijn (m.u.v. Oss, Grave en Cuijk). Daarnaast zijn er in de regio minder sociale huurwoningen dan landelijk gemiddeld. Op basis van deze getallen heeft Noordoost Brabant een goede uitgangspositie als het gaat om brede welvaart: het duidt op relatief weinig sociale problematiek en een aantrekkelijk woonklimaat (een hoge huizenprijs duidt op een hoge vraag).
- Er zijn relatief weinig sociale huurwoningen (26%) ten opzichte van de rest van Nederland (29%).
- Hoewel woonbehoeftes onderhevig zijn aan constante verandering, speelt het woningvraagstuk (op dit moment) minder in Noordoost Brabant dan in bijvoorbeeld Eindhoven.
  - Er is sprake van een minder samenhangende woningmarkt
  - Land van Cuijk heeft een maatschappelijke oriëntatie op Nijmegen (dit wordt uiteengezet in deelvraag 3); de rest van de regio heeft een oriëntatie op 's-Hertogenbosch
- De woningmarkt wordt wel ervaren als een uitdaging voor de komende tijd.

Voorzieningen

- Voorzieningen als een supermarkt, basisschool of een ziekenhuis zijn voor de inwoners van Noordoost Brabant relatief goed te bereiken; de afstanden wijken niet aanzienlijk af van het landelijk gemiddelde. Wat betreft recreatieve voorzieningen zijn er wat verschillen te zien: deze zijn voor de oostelijke en westelijke gemeenten relatief ver weg.

[12] Bron: waarstaatjegemeente.nl; CBS – Bevolkingsstatistiek (2021)

- Er zijn diverse voorzieningen in het vervolgonderwijs aanwezig in de regio waarbij met name het MBO (25 vestigingen) het meest aanwezig is. Er zijn daarnaast vier HBO-vestigingen en twee universitaire dependances gevestigd in Noordoost Brabant
- De Boekmanstichting brengt met de regionale cultuurindex[13] in kaart hoe het gesteld is met culturele voorzieningen. Bij het culturele aanbod (de 'capaciteit') gaat het om het zichtbare aanbod, dat wil zeggen objecten of activiteiten die kunnen worden bezocht of bekeken. Figuur 5 laat zien dat er in Noord-Brabant (let op: dit gaat over de provincie, niet over de regio) relatief weinig culturele voorzieningen aanwezig zijn in vergelijking met de overige casusregio's. Bij deze index is er gecorrigeerd voor het aantal inwoners. Als er wordt gekeken naar absolute aantallen, dan is het meeste culturele aanbod te vinden in Noord-Holland, Zuid-Holland en Noord-Brabant.



Figuur 5. Scores regionale cultuurindex op variabele cultureel aanbod (Boekmanstichting, 2021)

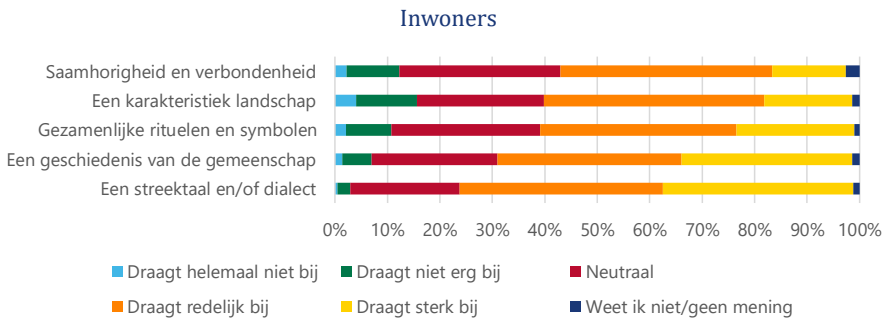
Regionale identiteit[14]

- In de interviews komt regelmatig terug dat men geen sterke Noordoost Brabantse identiteit ervaart. Burgers (en in minder sterke mate bestuurders) voelen zich meer met Noord-Brabant of hun dorp of stad verbonden dan met Noordoost Brabant als geheel. Deze beelden worden ook gestaafd door de enquête[15] die is uitgezet onder inwoners en volksvertegenwoordigers van Noordoost Brabant (al identificeert deze laatste groep zich meer met niveau van de gemeente dan dat inwoners dat doen).
- Zowel aan volksvertegenwoordigers als inwoners is de vraag gesteld hoe zij zelf de regio definiëren. Omdat in de interviews werd genoemd dat men geen sterke binding voelt met Noordoost Brabant als afgebakend gebied, is de verwachting dat in de enquête dit terug zal komen. Dit klopt: zowel de volksvertegenwoordigers als inwoners definiëren veelal subregio's als zijnde "hun regio".
- Deze subregionale "identiteitsclusters" worden ook in de gesprekken genoemd: de westelijk gelegen gemeenten in Noordoost Brabant voelen zich verbonden met 's-Hertogenbosch, waarbij Heusden ook neigt naar Tilburg. Oss wordt herkent als een duidelijke eigen identiteit en in Meierijstad en Boxtel kijkt men over

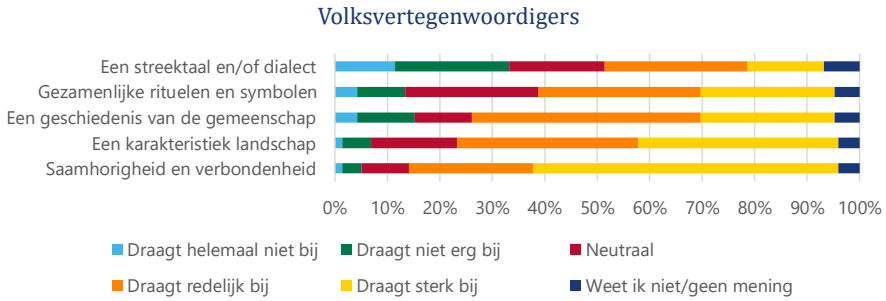
[13] De indicator 'capaciteit' is opgebouwd uit 22 variabelen verspreid over vijf kunstdisciplines (podiumkunsten, beeldende kunst, letteren, erfgoed en film). Welke indicatoren dit zijn en hoe deze zijn gewogen is te vinden via www.boekman.nl/regionale-cultuurindex/pijlers/capaciteit/
[14] In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen regio's met een 'dikke' of 'dunne' regionale identiteit (zie o.a. Terlouw, K. (2012) *From thick to thin regional identities?*). Samenwerking binnen een regionaal ecosysteem bouwt voort op de bestaande regionale identiteit. Een 'dunne' regionale identiteit kan de samenwerking dan ook compliceren, al kunnen ook binnen een regio culturele verschillen bestaan die een uitdaging vormen voor succesvolle samenwerking (zie Groenleer, M. & Verheul, W.J. (2017), *Regiovorming: tussen inhoud en institutionalisering*). Een dikke regionale identiteit kan zowel positieve effecten (onderling verbindend) als negatieve effecten (de buitenwereld uitsluitend) hebben.
[15] I.s.m. PON/Telos

de regiogrens naar Eindhoven. Het Land van Cuijk heeft tot slot een duidelijke binding met Nijmegen: "in Cuijk leest men de Gelderlander en niet het Brabants Dagblad".

- In figuur 6 en in figuur 7 is te zien dat de componenten van de Noordoost Brabantse identiteit door inwoners anders wordt gezien dan volksvertegenwoordigers. Waar inwoners vinden dat een streektaal en/of dialect het meest bijdraagt aan de identiteit van de regio, is dit voor volksvertegenwoordigers datgene wat juist het minst meetelt. En waar volksvertegenwoordigers aangeven dat saamhorigheid en verbondenheid het meest bijdragen aan de Noordoost Brabantse identiteit is dit juist waar de inwoners de minste punten uitdeelden. NB: dit moet met een nuance gelezen worden, immers geeft het merendeel van zowel de inwoners als volksvertegenwoordigers aan dat alle genoemde zaken redelijk of sterk bijdragen aan de identiteit van de regio.
- Andere zaken die bijdragen aan een regionale identiteit die in de enquêtes veel verder genoemd zijn carnaval (wat ook gezien zou kunnen worden als een gezamenlijk ritueel) en de herkenbaarheid die komt met ergens lang wonen ("de weg kennen, mensen kennen en vaste buren").
- Over het algemeen zijn de volksvertegenwoordigers en inwoners trots op waar ze wonen. De gemoedelijkheid en vrijheid van het buitengebied worden als zeer positief ervaren. Zoals een inwoner aangeeft: "zoiets vind je niet in de Randstad". Toch zijn er ook een aantal zaken waar de bevraagde inwoners en volksvertegenwoordigers minder trots op zijn. Hierbij wordt met name drugscriminaliteit (en de mediarapportages hiervan) veel genoemd. Dit zorgt volgens een deel van de respondenten voor een slecht imago van Noord-Brabant.



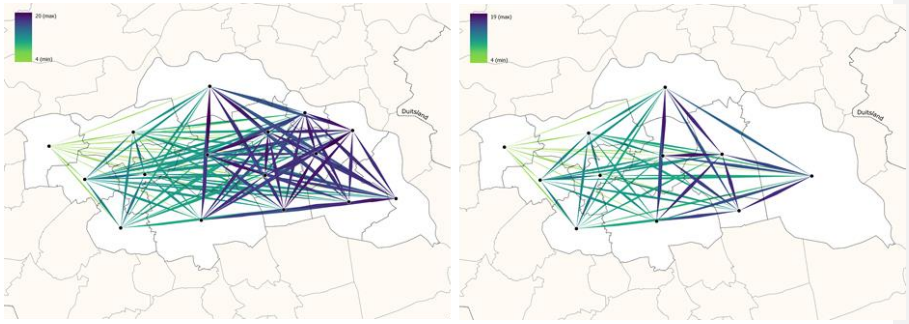
Figuur 6. Antwoord op de vraag: "in welke mate dragen de volgende zaken bij aan de identiteit van uw regio?" N=425. (PON/TELOS).



Figuur 7. Antwoord op de vraag: "in welke mate dragen de volgende zaken bij aan de identiteit van uw regio?" N=56.

3.2 Deelvraag 2: Hoe ziet het BRE eruit?

Onder het BRE (Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem) verstaan wij het geheel aan gestructureerde interbestuurlijke samenwerking binnen een gebied. Landelijke samenwerkingsverbanden (zoals de Vereniging Nederlandse Gemeenten) en niet-regionale, thematische samenwerkingsverbanden (zoals de G40 of P10) vallen buiten de scope van het onderzoek. NB: Onderstaande constateringen over aantallen samenwerkingsverbanden zeggen niets over kwaliteit van die samenwerking. De genoemde bevindingen zijn dan ook geen waardeoordelen maar een beschrijving van de situatie.



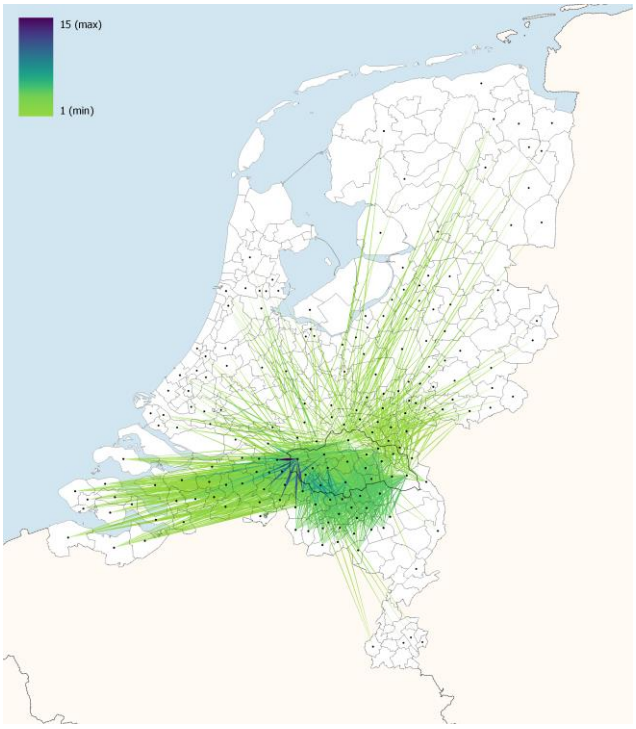
Figuur 8. Samenwerkingsverbanden waaraan alleen gemeenten uit Noordoost Brabant deelnemen. Links de situatie in 2021, rechts de situatie in 2022 (na de herindelingen)[16].

Structuur

- Er zijn in totaal 73 regionale samenwerkingsverbanden waaraan Noordoost Brabantse gemeenten deelnemen. Aan 49 hiervan nemen er ten minste twee Noordoost Brabantse gemeenten deel (en aan 24 slechts één Noordoost Brabantse gemeente).
- Aan een vijfde van het totaal aantal regionale samenwerkingsverbanden (16 van de 73) doet ook de provincie Noord-Brabant mee (o.a. bij RES Noordoost Brabant, Regionaal Netwerk het Groene Woud en Noordoost Brabant Werkt) . Ter vergelijking: in het BRE Fryslân doet de provincie mee aan een derde van de Friese samenwerkingsverbanden, in BRE Groningen zit de provincie aan tafel bij bijna de helft van de Groningse samenwerkingsverbanden.
- Een Noordoost Brabantse gemeente doet gemiddeld mee aan 27 samenwerkingsverbanden, dit is net iets minder dan het landelijk gemiddelde (28,5 samenwerkingsverbanden per gemeente). Boekel en Uden hebben het laagste aantal samenwerkingsverbanden (24), 's-Hertogenbosch het hoogste (34).
- Binnen het BRE Noordoost Brabant (gemeenten buiten de regio dus niet meegerekend) werken Cuijk en Mill en Sint Hubert het meest intensief samen (28 keer). Heusden en Uden werken het minst intensief samen (in 6 verbanden).
- De gemeenten aan het oostkant van het BRE werken zeer intensief samen. Deze vijf gemeenten vormen vanaf 1 januari 2022 de nieuwe gemeente Land van Cuijk. Ook zullen op 1 januari 2022 Landerd en Uden fuseren tot gemeente Maashorst. Het effect van de op handen zijnde herindelingen zal voelbaar zijn, in elk geval in de bestuurlijke drukte. Figuur 8 illustreert dit: het aantal samenwerkingsverbanden zal door samenvoeging van gemeenten in het oosten van de regio sterk afnemen. De fusie zal dus zorgen voor minder spelers aan

[16] Visualisaties door Geodienst (CIT, Rijksuniversiteit Groningen). Data door KWINK groep, PROOF adviseurs, eigen bewerking (2021)

tafel. Men verwacht dat dit resulteert in meer slagkracht en ook voor meer ambtelijke kwaliteit doordat grotere gemeenten meer ruimte bieden aan strategische functies.



Figuur 9. Samenwerkingsverbanden tussen Noordoost Brabantse gemeenten en gemeenten buiten de regio

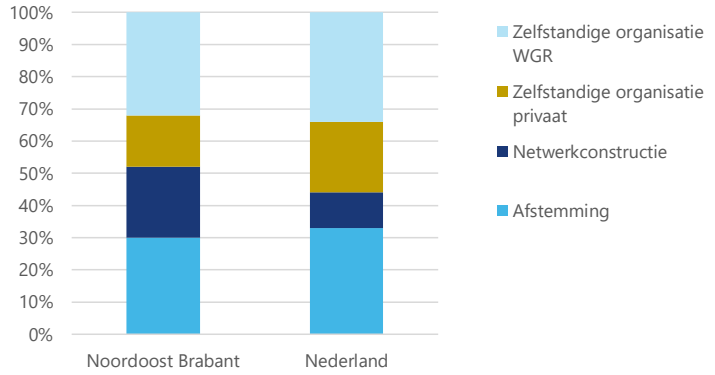
- Een Noordoost Brabantse gemeente deelt maximaal 15 samenwerkingsverbanden met gemeenten buiten de regio. Voorbeelden zijn GGD Hart voor Brabant, RIEC Oost Brabant NOVI gebied de Peel, de B5+ en de Meanderende Maas. Zoals op figuur 9 te zien is wordt met name met Zuidoost Brabant en Midden- en West Brabant intensief samengewerkt. samenwerking
- Heusden ligt op de westelijke grens van het BRE en heeft een dubbele oriëntatie met ook veel externe samenwerkingspartners van buiten Noordoost Brabant. De gemeente deelt hierbij de meeste samenwerkingsverbanden (15) met Waalwijk. De toekomstige grensgemeente Land van Cuijk heeft daarentegen niet veel externe samenwerkingsverbanden. Er zijn nauwelijks bestuurlijke banden met gemeenten buiten het BRE Noordoost Brabant.
- Buiten de provincie Noord-Brabant wordt er ook regelmatig samengewerkt met gemeenten in Gelderland en Zeeland. Er zijn daarnaast opvallend weinig samenwerkingsverbanden met Limburgse gemeenten.

- Het BRE kent niet één duidelijke centrumgemeente. 's-Hertogenbosch is in omvang de centrumgemeente, maar heeft door de perifere ligging en het relatief beperkte schaalverschil met bijvoorbeeld Oss niet de vanzelfsprekende dominantie.
- Binnen het BRE zijn er bestuurders die in meerdere samenwerkingsverbanden actief zijn. Dit is bijvoorbeeld een wethouder die in het dagelijks bestuur van de RNOB, Noordoost Brabant Werkt en het Werkvoorzieningsschap Noordoost Brabant zetelt. Sommige bestuurders leggen in hun persoon ook de verbinding met andere ecosystemen, zoals een burgemeester die eveneens voorzitter is van de Raad van Commissarissen van Monumentenwacht Noord-Brabant.
- Het waterschap Aa en Maas neemt, in tegenstelling tot andere regio's, een vrij prominente plek in binnen het BRE Noordoost Brabant. Dijkgraaf Jacobs is bijvoorbeeld voorzitter van verschillende samenwerkingsverbanden.
- De betrokkenheid van raden wordt op verschillende manieren gestructureerd (mede) op basis van een de in 2017 opgestelde notitie 'grip op regionale samenwerking'[17] er zijn adoptiegriffiers, er is een regionaal raadsinformatiesysteem en er vinden regionale raadsbijeenkomsten plaats.

Juridische vormen

- Figuur 10 laat zien voor welke juridische vormen er wordt gekozen bij samenwerking in Noordoost Brabant en Nederland. Als wordt gekeken naar de gestructureerde vormen van samenwerking, kiezen gemeenten in Noordoost Brabant vooral (16 keer) voor samenwerking o.b.v. een gemeenschappelijke regeling (bijvoorbeeld Brabants Historisch Informatiecentrum en Werkvoorzieningsschap Noordoost Brabant). Ook wordt er vaak (15 keer) gekozen voor informele samenwerking (categorie: afstemming) bijvoorbeeld op basis van een convenant (o.a. het samenwerkingsconvenant Zorg- en Veiligheidshuis Brabant Noordoost of de Zuidwaterlinie). Dit komt redelijk overeen met het landelijk gemiddelde. Het minst wordt gekozen voor een private zelfstandige organisatie (zoals AgriFood Capital BV en Veilig Thuis Brabant Noordoost).
- In vergelijking met Nederland zijn samenwerkingsverbanden in Noordoost Brabant relatief vaak op basis van een netwerkconstructie (dit is het geval bij o.a. de centrumregeling Jeugdhulp Noordoost Brabant en Regionaal Netwerk het Groene Woud).
- Samenwerking op de schaal van BRE Noordoost Brabant (waaraan dus alle Noordoost Brabantse gemeenten deelnemen) gebeurt het meest op basis van afstemming.

[17] Bron: Werkgroep griffiers regio Noordoost Brabant (2017). Grip op regionale samenwerkingsverbanden.



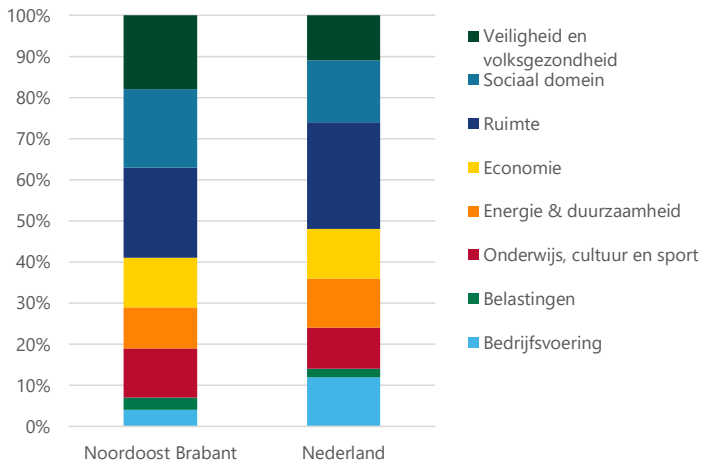
Figuur 10. Juridische vormen van samenwerkingsverbanden

Domeinen

- In figuur 11 is te zien dat samenwerking in Noordoost Brabant zich het vaakst richt op de domeinen ruimte (waaronder een samenwerking als Zuiderwaterlinie, maar ook samenwerkingen gericht op het uitvoeren van taken zoals de afvalinzameling Land van Cuijk & Boekel); het sociaal domein (o.a. de centrumregelingen rondom Wmo en Jeugdhulp) en veiligheid & volksgezondheid (12 keer)[18]. Dit zijn ook de drie grootste beleidsdomeinen als wordt gekeken naar het landelijk gemiddelde. Noordoost Brabant heeft in vergelijking met Nederland een iets lager aantal samenwerkingsverbanden dat zich richt op bedrijfsvoering en ruimte, en een iets groter aandeel dat zich richt op veiligheid & volksgezondheid en het sociaal domein.
- Het sociaal domein is bestuurlijk in meerdere sub-regio's verdeeld. De participatiewet en de jeugdwet zijn wel georganiseerd op de schaal van Noordoost Brabant, maar de WMO is verdeeld over twee sub-regio's (Oss en 's-Hertogenbosch).'s-Hertogenbosch en Oss fungeren beiden dus als centrumgemeente voor bepaalde sociaal domein taken. Hierdoor is er een minder duidelijke regierol voor één gemeente, maar dit zorgt er ook voor dat andere gemeenten een actievere bijdrage moeten leveren.

[18] Een samenwerkingsverband kan zich op meerdere beleidsdomeinen richten. Een definitielijst van de beleidsdomeinen is opgenomen in bijlage 7.

rijksuniversiteit groningen
campus fryslân



Figuur 11. Beleidsdomeinen van samenwerkingsverbanden

Congruentie

- Congruentie gaat over de mate waarin de gemeenten binnen Noordoost Brabant dominant voor elkaar kiezen, of (ook) voor partners buiten de regio. De congruentiescore van het BRE Noordoost Brabant is 39%. Hoe hoger deze score, hoe congruenter de regio. Dit betekent dat Noordoost Brabantse gemeenten er relatief vaak voor kiezen om regiogrensoverstijgend samen te werken. Ter vergelijking: de congruentiescore van het BRE Zuidoost Brabant is 60%, van het BRE Midden- en West-Brabant 44%.
- Het beeld heerst desalniettemin dat de regio Noordoost Brabant een herkenbaar BRE is. De inliggende gemeenten (behalve Heusden) hebben een herkenbare focus op elkaar en vormen daarmee een samenhangende 'kluwen' aan samenwerkende gemeenten. De samenwerking in andere BRE's kent echter een sterkere focus op elkaar wat resulteert in een voor hen hogere congruentiescore.
- In tabel 1 is te zien dat er vier samenwerkingsverbanden zijn georganiseerd op het niveau van het BRE Noordoost Brabant (en waaraan dus alle zestien Noordoost Brabantse gemeenten deelnemen). Dit zijn vooral niet verplichte samenwerkingsverbanden. Heusden ligt, zoals eerder vastgesteld, tussen twee regio's in. Als we Heusden niet meerekenen zijn er nog eens zeven samenwerkingsverbanden waaraan de Noordoost Brabantse gemeenten deelnemen. Dit gaat vooral om opgelegde samenwerkingsverbanden zoals de RES, de omgevingsdienst, centrumregeling jeugdhulp en de arbeidsmarktregio Noordoost Brabant Werkt.

Tabel 1. Samenwerkingsverbanden waaraan alle Noordoost Brabantse gemeenten deelnemen[19]

	Provincie deelnemer?	Waterschap Aa en Maas deelnemer?	Waterschap de Dommel deelnemer?	Mate van verplichtheid[20]
Inclusief Heusden				
AgriFood Capital	Ja	Nee	Nee	Niet verplicht
RNOB	Nee	Ja	Ja	Niet verplicht
Veiligheidsregio Brabant-Noord	Nee	Ja	Ja	Verplicht
Veiligheidsoverleg en districtelijk driehoeksoverleg	Nee	Nee	Nee	Niet verplicht
Exclusief Heusden				
Centrumregeling Jeugdhulp Noordoost Brabant	Nee	Nee	Nee	Semi-verplicht
Noordoost Brabant Werkt	Ja	Nee	Nee	Semi-verplicht
Omgevingsdienst Brabant Noord	Ja	Nee	Nee	Verplicht
Regionaal Bureau Leerplicht en Voortijdig Schoolverlaten Brabant Noordoost	Nee	Nee	Nee	Niet verplicht
Samenwerkingsconvenant Zorg- en Veiligheidshuis Brabant Noordoost	Nee	Nee	Nee	Semi-verplicht
RES Noord-Oost Brabant	Ja	Ja	Ja	Semi-verplicht
Veilig Thuis Brabant-Noordoost				Semi-verplicht

Bestuurscultuur

- De verhoudingen binnen het BRE worden door bestuurders ervaren als egalitair. Een verklaring voor de egalitaire bestuurscultuur wordt door bevraagde bestuurders deels gezocht bij de afwezigheid van een centrumstad. 's-Hertogenbosch is zoals gezegd weliswaar een grote stad, maar vervult die centrumfunctie minder door de excentrieke ligging binnen de regio. Ook wordt door respondenten benoemd dat 's-Hertogenbosch, toch de grootste stad binnen het BRE, zich actief richt op de regio. Dit maakt samenwerken makkelijker.
- De Noordoost Brabantse bestuurscultuur wordt getypeerd als gemoedelijk en gericht op consensus. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat zaken hierdoor soms onbesproken blijven en er niet altijd scherpe keuzes worden gemaakt. Daarnaast staat ondernemerschap hoog in het vaandel, al wordt dit volgens de respondenten nog onvoldoende uitgedragen. Noordoost Brabant is een regio van "samen klussen" en "juichen met de handen in de zakken".
- Het bestuurlijk regionale ecosysteem heeft duidelijk sleutelfiguren en ambassadeurs met een nauwe verbinding met de regio en met de cultuur. Negen van de zestien burgemeesters zijn Brabanders, twee komen er uit

[19] Bevindingen op basis van eigen bewerking RUG/Berenschot van dataset van samenwerkingsverbanden door PROOF Adviseurs/Kwink Groep, in opdracht van BZK. De dataset is door de begeleidingsgroep geverifieerd.
[20] Samenwerkingsverbanden hebben een verschillende mate van verplichtheid. Volledig verplicht betekent dat zowel het samenwerken als de samenstelling van de deelnemers door het Rijk worden bepaald. Semi-verplicht betekent dat samenwerking door het Rijk verplicht wordt gesteld, maar dat deelnemers zelf mogen bepalen met wie zij samenwerken. Niet verplicht betekent dat de samenwerking niet is opgelegd door het Rijk.

Rivierenland. Deze verbondenheid geeft op personeelvlak draagvlak, wat ook het vermogen op publieke waarde te realiseren, vergroot.
- Het BRE Noordoost Brabant kent daarnaast een lange traditie van 'de eigen boontjes doppen' waarin uitdagingen lokaal worden aangepakt. Een recent voorbeeld hiervan is het verloop van de Regionale Energie Strategieën (RES-en), die primair lokaal invulling kregen. Deze traditie stond de opbouw van de regionale samenwerking, met haar overwegende focus op economische ontwikkeling, niet onoverkoombaar in de weg. Het BRE lijkt momenteel zoekende naar een meer collectieve logica, onder andere vanwege de schuivende opgaven.

Interne verhoudingen

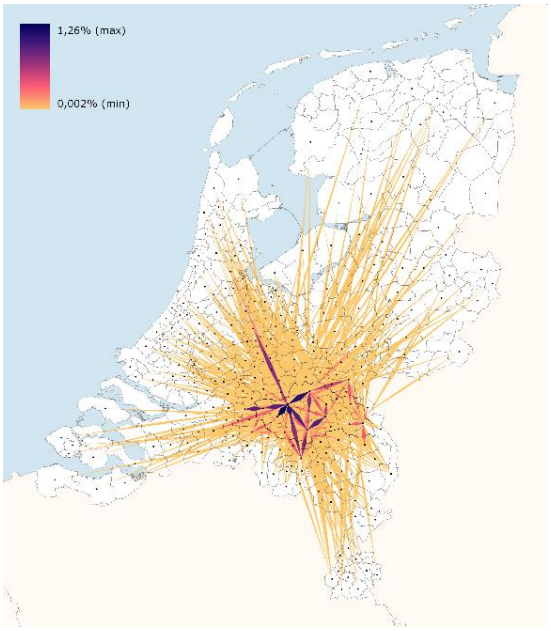
- Op de schaal van bestuurlijke samenwerking in Noordoost Brabant (i.e. de schaal van het BRE Noordoost Brabant) is de RNOB een centrale en dragende samenwerkingsvorm (zowel op inhoud als ontmoeting). Binnen RNOB vindt agendavorming plaats en vinden gestructureerde bestuurlijke ontmoetingen plaats waarbij ook een bredere maatschappelijke agenda besproken wordt. Naast RNOB zijn (de publieke deelname in) AgriFood Capital (ontwikkelmaatschappij) en Noordoost Brabant Werkt belangrijke centrale punten binnen het BRE Noordoost Brabant. Daarnaast geldt dat ook de wettelijk verplichte GR'en (de veiligheidsregio, GGD en de omgevingsdienst) belangrijke bestuurlijke (en ambtelijke) spillen zijn in het BRE van Noordoost Brabant.
- Er is voor gekozen om de keten rondom agrifood, de economische en maatschappelijke signatuur van de regio, als verbindend thema te nemen. AgriFood Capital (triple helix samenwerking) is hier de uitkomst van.
- Opvallend is de samenstelling van de RNOB, waaraan naast gemeenten ook twee waterschappen deelnemen. Over het algemeen richt samenwerking tussen gemeenten en waterschappen zich op gezamenlijke uitvoering van taken (bijv. belastingheffing), ruimte en energie. RNOB heeft nadrukkelijk een bredere inhoudelijke oriëntatie.
- Wel nemen de grotere gemeenten ('s-Hertogenbosch, Meierijstad, Oss) iets meer een voortrekkersrol op zich binnen het BRE, zij hebben immers ook meer capaciteit en middelen tot hun beschikking. Deze verhoudingen zullen naar verwachting verschuiven na de fusie van Land van Cuijk en Maashorst.
- Bestuurders benoemen dat BRE Noordoost Brabant een goede schaal is om elkaar te vinden. De samenwerking is de afgelopen jaren verbeterd: de organisatie (RNOB) is meer gestructureerd en aangesloten gemeenten benoemen dat zij beter worden meegenomen in het proces. De Regio Deal heeft hieraan een sterke impuls gegeven door het formuleren van een gezamenlijk doel en het behalen van aantoonbaar resultaat. Wat echter ook terugkomt in de interviews is dat Noordoost Brabant bij uitstek een gekozen bestuurlijke samenwerking is en niet is ontstaan vanuit automatisme (zoals in Fryslân bijvoorbeeld het geval is vanwege een sterke gedeelde identiteit). Bij de deelvragen 3 en 4 zullen wij hier verder op ingaan.
- Verbindingen tussen verschillende ecosystemen kunnen gemaakt worden door zogenaamde 'boundary-spanners': organisaties of individuen die actief de grenzen van sectoren/gebieden overstijgen om tot een overstijgend netwerk te komen. Uit een steekproef van regionale bestuurders (33 bestuurders die actief zijn in samenwerkingsverbanden) komt naar voren dat ongeveer een op de drie regionale bestuurders een maatschappelijke of economische nevenfunctie vervult. Daarnaast bevinden deze functies zich vrijwel uitsluitend niet op de Noordoost Brabantse schaal, maar betreft het lokale, provinciale of landelijke organisaties of organisaties buiten Noordoost Brabant.

3.3 Deelvraag 3: Hoe ziet het maatschappelijk ecosysteem eruit?

Met het maatschappelijke ecosysteem bedoelen we ten eerste, het gebied dat vanuit het perspectief van inwoners doorgaat als 'de regio'. Oftewel, waar speelt het leven van mensen zich af? Dit meten wij door op basis van OViN

data vervoersverplaatsingen van inwoners van NOB in kaart te brengen (Daily Urban System). Een tweede onderdeel van het maatschappelijk ecosysteem is het geheel aan maatschappelijke actoren (zowel inwoners als maatschappelijke organisaties) dat zich inzet voor het realiseren van maatschappelijke opgaven. Hierbij kijken wij naar de elementen voor een sterk maatschappelijk ecosysteem zoals de aanwezigheid van onderwijs-, zorg en culturele instellingen,, sociale cohesie (mate van vrijwilligerswerk en burgerschapsactiviteit (opkomst verkiezingen).

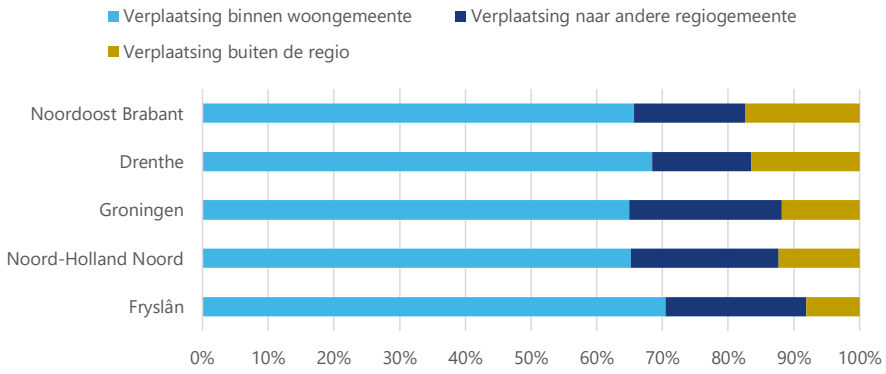
Leefgebied inwoners



Figuur 12. Interne en externe mobiliteitsstromen als percentage van alle mobiliteit van, naar of binnen de regio Noordoost Brabant[21]

- Het merendeel (83%) van alle vervoersbewegingen vanuit Noordoost Brabant blijft binnen deze regio. Inwoners verplaatsen zich daarbij verreweg het meest binnen hun eigen woongemeente (dit beslaat 80 procent van alle verplaatsingen binnen Noordoost Brabant). Hoewel de marges klein zijn, is in figuur 13 te zien dat inwoners van Noordoost Brabant in vergelijk met de andere onderzoeksregio's iets vaker de regiogrens overtrekken.
- Ongeveer twee derde van de Noordoost-Brabanders werkt in Noordoost Brabant. Een vergelijkbaar deel van de banen in Noordoost Brabant wordt door inwoners van de regio ingevuld.[22]

[21] Op 45 en 46 van de foto zijn kaarten te zien waarop de interne en externe mobiliteitsstromen uit elkaar zijn gehaald.
[22] Bron: Buck Consultants International (2019), Bouwsteen economische positionering Noordoost Brabant

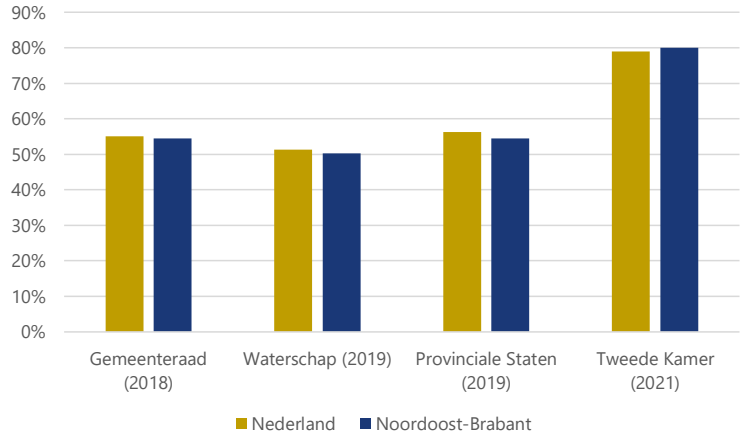


Figuur 13. Inwonersverplaatsingen vanuit de regio's

- De grootste stromen buiten de regio gaan richting Eindhoven, Nijmegen, Tilburg en Utrecht (zie figuur 12).
- Afgezet tegen alle vervoersbewegingen van en naar Noordoost Brabant zien we dat hoewel 's-Hertogenbosch een hub vormt, er ook grote vervoersstromen richting het oosten en westen van de regio gaan. Ook in maatschappelijk oogpunt lijkt 's-Hertogenbosch geen duidelijke centrumfunctie te vervullen.
- De randgemeenten van de regio hebben, zoals de DUS kaart hierboven laat zien, een meervoudige maatschappelijke oriëntatie. (Het toekomstige) Land van Cuijk richt zich op Nijmegen en op de kop van Limburg: "hier wordt het Brabants Dagblad niet bezorgd en leest men de Gelderlander". Ook Heusden heeft een dubbele oriëntatie: een aantal kernen richten zich op Tilburg en andere kernen richten zich op 's-Hertogenbosch. Noordoost Brabant beslaat dus een uitgestrekt gebied zonder echte centrumkern.
- Uit interviews blijkt dat inwoners zich niet identificeren met de regio Noordoost Brabant als geheel. Identificatie vindt plaats op een lager (kern) of hoger (provincie) niveau. Het maatschappelijk ecosysteem vanuit het perspectief van inwoners laat dus een diffuser beeld zien dat het bestuurlijke ecosysteem.

Maatschappelijke actoren

- Op het gebied van onderwijs is het MBO (25 vestigingen) goed vertegenwoordigd binnen het maatschappelijk ecosysteem in Noordoost Brabant. Er zijn daarnaast vier HBO-vestigingen en er zijn twee universitaire dependances (van de TU Eindhoven en de Universiteit Tilburg) gevestigd in Noordoost Brabant. Hoewel de onderwijsinstanties wel fysiek aanwezig zijn wordt door respondenten genoemd dat de binding met de regio (bestuurlijk of economisch) niet vanuit alle organisaties sterk ontwikkeld is.
- We meten sociale cohesie en maatschappelijke betrokkenheid met behulp van de indicatoren vrijwilligerswerk en het opkomstpercentage bij verkiezingen. In Noordoost Brabant geven iets meer (30%) mensen aan vrijwilligerswerk te doen dan de rest van Nederland (29%).
- De opkomst bij verkiezingen wijkt in Noordoost Brabant weinig af van het nationale gemiddelde (zie figuur 14). In Noordoost Brabant ligt de opkomst – net zoals in de rest van Nederland – signficant hoger bij de Tweede Kamer-verkiezingen dan bij de gemeenteraads-, waterschap of provinciale statenverkiezingen.



Figuur 14. Opkomst verkiezingen in Noordoost Brabant en Nederland

- De gemeenten in de regio kennen actieve dorpsraden en wijkraden die zich, net als de regio, bezighouden met leefbaarheidsvraagstukken. Deze lokale actoren zien de regio nog niet als een toegevoegde waarde op deze thema's.
- Op subregionaal niveau zijn sterke maatschappelijke clusters aanwezig, onder andere de samenwerking tussen culturele instellingen in 's-Hertogenbosch en de Mooie Maasvallei rond Land van Cuijk en Noord-Limburg komen naar voren als voorbeelden hiervan. Op regionale schaal ontbreekt een maatschappelijk ecosysteem nagenoeg (uitzondering is de betrokkenheid van onderwijsinstellingen bij AgriFood Capital). Dat wil zeggen: er is géén maatschappelijk weefsel waarop een beroep kan worden gedaan door de RNOB of waar maatschappelijke spelers elkaar op regionaal niveau ontmoeten. Maatschappelijke samenwerking lijkt zich sterk lokaal af te spelen, waarbij er weinig verbondenheid is tussen de autonome clusters.
- Er is wel degelijk potentie voor een sterk maatschappelijk ecosysteem. Er bevindt zich voldoende kwaliteit en capaciteit (i.e. maatschappelijk betrokken burgers en de aanwezigheid van kennisinstellingen, cultuur- en zorgorganisaties). Verklaringen voor het uitblijven van een onderling verbonden maatschappelijk ecosysteem zijn: een grote diversiteit in opgaven, de afwezigheid van een regionale identiteit, te veel afstanden en te weinig gezamenlijke winstmogelijkheden voor maatschappelijke organisaties. Daarbij zijn er geen regionale maatschappelijke ambassadeurs of boegbeelden. In Groningen en Fryslân zijn die er bijvoorbeeld wel.

Bindingen tussen de ecosystemen

- De aansluiting met het bestuurlijke ecosysteem wordt door maatschappelijke organisaties[23] op het gebied van natuur, landschap en milieu als slecht beoordeeld. Het maatschappelijke ecosysteem is goed georganiseerd en heeft veel "goede gesprekspartners", maar gemeenten zetten naar hun mening nog te weinig hun deuren open. De organisaties merken op dat het in Oost-Brabant in vergelijking met West-Brabant erg moeilijk is om initiatieven van de grond te krijgen, mede door de houding van gemeenten (uitzonderingen daargelaten). Gemeenten in deze regio lijken het moeilijk vinden om zich te commiteren en de participatieve projecten een plek te geven binnen/naast de representatieve democratie. Projecten waarbij dit wel lukt (o.a. wandelen langs de AA of Maashorst) zijn tastbaar en liggen binnen een afgebakend gebied.

[23] Het gaat hier niet alleen om burgerinitiatieven, maar ook om gestructureerde georganiseerde maatschappelijke organisaties.

- Een ander samenwerkingsverband waarbij het lukt om partijen uit de verschillende ecosystemen samen te brengen is Noordoost Brabant Werkt: naast het UWV, gemeenten en werkgevers zijn vanuit het maatschappelijk ecosysteem onderwijsinstellingen intensief aangehaakt.
- Niet alle maatschappelijke actoren zijn actief op zoek naar binding met het bestuurlijke regionale niveau. De bevraagde actoren binnen het domein cultuur & sport richten zich eerder op gemeenteniveau of op de provincie als geheel. Wel wordt actief aansluiting gezocht bij regionale thema's (denk hierbij aan bijvoorbeeld festivals rondom Food zoals Fabriek Magnifique in Veghel).
- Daarnaast zijn er op dit thema met name op lokale schaal vooral ook bindingen te zien met het bedrijfsleven: zowel economsiche als maatschappelijke actoren benoemen dat (grote) bedrijven geld steken in voorzieningen als sportverenigingen en culturele organisaties.

3.4 Deelvraag 4: Hoe ziet het economisch ecosysteem eruit?

De economische kenmerken brengen wij met behulp van open data (CBS) in beeld op basis van de entrepreneurial ecosystems-benadering[24]. Wij zoomen in op de regionaliteit van het ecosysteem (locatie van bedrijven en sectorstructuur). Daarnaast beschrijven we randvoorwaarden (formele instituties, ondernemerschapscultuur, fysieke infrastructuur en vraag gemeten door de groei in het bruto regionaal product) en systeemelementen (talent, nieuwe kennis, zakelijke dienstverlening).

Regionaliteit

- Het economisch ecosysteem concentreert zich in het westelijke deel van de regio: hier zijn de meeste bedrijven gevestigd.
- Relatief grote sectoren in Noordoost Brabant zijn nijverheid & energie en landbouw, bosbouw & visserij[25]. Deze laatste hangt logisch samen met het relatief grote aandeel agrarische grond in de regio.
- Noordoost Brabant kenmerkt zich door de voedselindustrie (en heeft daar het samenwerkingsverband AgriFood Capital aan verbonden). In 2017 omvatte de hele AgriFoodketen 17% van alle banen in de regio.[26]
- Met Jumbo, Vion en Friesland Campina zijn er een aantal grote spelers aanwezig. Echter, de hele agrarische economische keten (van grondstofleverancier, producent, afnemer en eindklant) is aanwezig in de regio: "van zaadje naar karbonaadje". Dit betekent dat er tegengestelde belangen zijn: een hogere prijs voor de boeren heeft invloed op winstmarges elders in de keten. Dit is anders in Zuidoost-Brabant, waarbij producent en afnemer zich niet bij elkaar bevinden.
- Respondenten benoemen echter ook dat de bedrijvigheid in de regio zich niet beperkt tot het voedselthema en dat er verschillen te zien zijn per sub-regio. 's-Hertogenbosch is bijvoorbeeld meer een dienstenstad, terwijl Oss zich van oudsher meer richt op industrie. In Veghel zijn de eerder genoemde grote (familie)bedrijven aanwezig (Sligro, Jumbo, Mars). Verder wil de regio inzetten op innovatie, waarbij een veelgenoemd voorbeeld de Verspillingsfabriek in Veghel is.
- De publiek-private ontwikkelingsmaatschappij AgriFood Capital speelt een belangrijke rol in het economische ecosysteem. Het is een door de overheid geïnitieerde stichting waarin het RNOB, ondernemers en onderwijs met een gelijke hoeveelheid stichtingbestuurders is vertegenwoordigd. Daarnaast probeert AgriFood Capital via de samenstelling van haar strategisch beraad en in specifieke projecten ondernemers te betrekken. Het is een informele doelstelling hiermee een goede afspiegeling van economische actoren te bewerkstelligen. Bij de uitvoeringsorganisatie AgriFood Capital BV zijn ongeveer 25 projectleiders actief. De projecten zijn er vooral op gericht ondernemers te ondersteunen in de ontwikkeling van hun bedrijf. AgriFood Capital is

[24] Bron: Cloosterman, Stam & Van der Starre (2018). De Kwaliteit van Ecosystemen voor Ondernemerschap in Nederlandse regio's
[25] Hierin wordt de Standaard Bedrijfsindeling (SBI) van het CBS aangehouden. Voor een volledige definitielijst zie bijlage 7.
[26] Bron: Buck Consultants International (2019), Verdiepende analyse speerpunt AgriFood cluster in Noordoost Brabant

hiermee een aanjager van de ontwikkeling van de economie en een plek waar ondernemers elkaar tegenkomen en een economisch regionaal ecosysteem mede-vorm krijgt. AgriFood Capital BV ontvangt het overgrote merendeel van haar financiering uit de publieke sector, voornamelijk uit het RNOB.

- Hoewel samenwerking binnen Noordoost Brabant met de aanwezigheid van AgriFood Capital een sterk economische inslag heeft, komt het ERE volgens bevraagde economische actoren niet direct overeen met het BRE. Er zijn wel degelijk economische clusters, maar deze ondernemers richten zich eerder op kleinere (lokale) of grotere (provinciale of internationale) schaal. De industriële kring rondom Land van Cuijk zoekt bijvoorbeeld verbinding met Noord-Limburg en bedrijven in Veghel (gemeente Meierijstad) voelen de aantrekkingskracht van Brainport.
- Economische gesprekspartners benoemen daarnaast dat er binnen het MKB geen bedrijven zijn die een duidelijk trekkende rol vervullen binnen het ecosysteem; duidelijk leiderschap ontbreekt en er zijn veel ondernemingen die elkaar beconcurreren: “de regio is een spaghetti aan ondernemers”. Er zijn wel ondernemersverenigingen, maar hieruit volgen nog geen eenduidige en gedragen agenda’s. Via VNO-NCW wordt wel geprobeerd aansluiting te zoeken met het BRE.

Randvoorwaarden

- Binnen de *entrepreneurial ecosystems*-benadering worden stabiele formele instituties aangewezen als een randvoorwaarde voor een florerend economisch ecosysteem. De data duiden op stabiele formele instituties in Noordoost Brabant; het aantal opgestapte wethouders in de periode 2015-2020 ligt in Noordoost Brabant met gemiddeld 1,9 per gemeente fors lager dan het landelijk gemiddelde (3,9 wethouders per gemeente). Ook het gemiddelde aantal integriteitsaffaires[27] ligt bij een gemeente in Noordoost Brabant met 0,5 lager dan het Nederlands gemiddelde (0,77 per gemeente).
- De data duiden op een iets minder sterk ontwikkelde ondernemerscultuur in Noordoost Brabant dan gemiddeld in Nederland (dit wordt gemeten door het aantal nieuw opgerichte bedrijven per 1.000 inwoners).
- Gemiddeld genomen is de regio goed ontsloten via weg en spoor, al verschilt de gemiddelde afstand tot een treinstation sterk per gemeente binnen het BRE (de zuidelijke helft van de regio is bijvoorbeeld minder goed ontsloten via spoor dan de noordelijke helft).
- Het valt op dat inwoners van de verstedelijkte gemeenten en de oostelijke gemeenten een relatief grote woon-werkafstand hebben; dit duidt erop dat zij veelal in een andere gemeente werken.
- We meten de potentiële bestedingsruimte en vraag vanuit de markt aan de hand van het bruto regionaal product. Noordoost Brabant scoort hierop iets lager dan omliggende regio’s, maar gelijk aan het Nederlands gemiddelde (+1.7%).

Systeemelementen

- Het aandeel hoogopgeleiden is in het westen en in het oostelijke puntje van de regio relatief hoog.
- De investeringen in R&D (“nieuwe kennis) zijn in Noordoost Brabant gelijk aan het landelijk gemiddelde.
- Het aandeel zakelijke dienstverlening in Noordoost Brabant is (iets) lager dan het provinciaal en het landelijk gemiddelde.

Bindingen tussen de ecosystemen

- Noordoost Brabantse overheden nemen een sterk initiërende rol in bij het samenbrengen van overheid, onderwijs en ondernemers. Ter vergelijk: in de regio Brainport zijn de bedrijven meer de initiatiefnemers. Een verklaring hiervoor kan gevonden worden bij de afwezigheid van grote systeembedrijven in de regio (i.t.t. aanwezigheid van bijvoorbeeld Philips en ASML in de Metropoolregio Eindhoven) en de eerder besproken onderlinge afhankelijkheid in de Noordoost Brabantse voedselketen. Dat de triple-helix samenwerkingen in

[27] Met integriteitsaffaire wordt bedoeld het overtreden van geldende morele waarden, normen en regels. Dit kunnen ook (per partij verschillende) interne regels zijn.

Noordoost Brabant overheidsgedomineerd zijn komt deels door de financiële stromen. Activitatie gebeurt voornamelijk via subsidies wat betekent dat economische (en maatschappelijke) partners verantwoording moeten afleggen aan het bestuurlijke deel van de triple-helix. Bedrijven en kennispartners sluiten in dat geval wel bij een samenwerking aan, maar zijn daarmee geen volwaardig partner.

- Respondenten benoemen dat het in de praktijk lastig is om het (in de regio veelvuldig aanwezige) MKB te betrekken bij strategische samenwerkingsverbanden en dat vaak dezelfde (grotere) partijen worden aangetrokken. Een gedeeltelijke verklaring ligt bij het feit dat grotere ondernemers meer tijd om te investeren in de communicatielijnen met de gemeenten. Daarnaast voelen ondernemers nog niet altijd binding met AgriFood omdat het vooral als een bestuurlijke entiteit wordt gezien.
- Hoewel voor de focus AgriFood gekozen is vanwege het regionaal verbindende aspect en de mogelijkheden om andere bedrijvigheid hieraan te koppelen, wordt ook genoemd dat de herkenbaarheid nog niet groot is bij het gehele Noordoost Brabantse bedrijfsleven. Het is niet algemeen bekend dat ook een sector als logistiek onder het thema AgriFood geschaard kan worden. Daarnaast kent de regio een bredere economie (bijvoorbeeld de pharmaindustrie) welke niet past bij AgriFood.
- De arbeidsmarktregio (Noordoost Brabant Werkt) is zoals eerder genoemd in deelvraag 3 zeer actief. Deze samenwerking wordt door zowel bestuurlijke, economische als maatschappelijke gesprekspartners gezien als een voorbeeld van succesvolle samenwerking tussen de drie ecosystemen. Noordoost Brabant was de eerste regio die op arbeidsmarktgebied actief werd en heeft dus op dit thema een goede samenwerkingsgeschiedenis opgebouwd en kan op redelijk veel draagvlak rekenen.
- Met AgriFood is er een bewust netwerk gebouwd, er is dus wel een ecosysteem (deels), dat is geconstrueerd langs de voedselketen. Publiek aangejaagd, met een network-governing-body. Daardoor is er (tenminste gedeeltelijk) een weefsel ontstaan dat actief bijdraagt aan publieke waarde-realisatie, zij 't een beperkte publieke waarde-definitie.

3.5 Deelvraag 5: Welke publieke waarde wordt er in de regio gerealiseerd?

Publieke waarde gaat over het korte en lange termijneffecten van het handelen door (samenwerkende) overheidsorganisaties. Of die effecten van waarde zijn, bepaalt het publiek: individuele burgers die handelen vanuit hun eigen overtuiging over wat goed en rechtvaardig is en die in maatschappelijke processen collectief besluiten (middels volksvertegenwoordiging, maar ook door zich te verenigen in maatschappelijke organisaties of burgerinitiatieven) welke publieke waarde de overheid moet nastreven – en of ze dat goed doet. De bevindingen zijn opgebouwd uit de monitor brede welvaart van het CBS, beelden vanuit de respondenten en (voorbeelden van) ambities die de regio zichzelf gesteld heeft op de verschillende thema's. We beginnen met een beschrijving van het opgaveprofiel van de regio

3.5.1 Opgaveprofiel Noordoost Brabant

Noordoost Brabant doet het goed op nagenoeg alle brede welvaartsindicatoren. Mensen vinden het een prettige regio om te wonen, de sociale cohesie is hoog, de bedrijvigheid is niet conjunctuur gevoelig en het besteedbaar inkomen is relatief hoog. Toch zijn er een aantal opgaven die op de regio afkomen.

- In hoofdstuk twee schreven wij dat de publieke waarde-behoefte en de aard van opgaven aan het veranderen is. Was in de afgelopen tien jaar een publieke waarde-propositie met een primaire focus op economie (en afgeleid mobiliteit) mogelijk, voor de komende tien jaar zal die publieke waarde behoefte breder, diffuser en 'maatschappelijker' worden. De vraagstukken als ruimte, klimaat, woningbouw, natuur, stikstof (en verdere VAB-problematiek), gekoppelde leefbaarheidsvraagstukken en een vitale toekomst voor cultuur en onderwijs, mede dankzij de corona, liggen de komende jaren in het hart van de publieke waarde-opgave.

- Dat is overigens geen uniciteit voor Noordoost Brabant, waar door de agrarische dominantie wél de ruimte, natuur, klimaat en stikstof en leefbaarheidsproblematiek in hogere en acutere omvang gaat spelen dan in sommige andere regio's. Een van de grootste opgaven waar de regio dus voor aan de lat staat de komende jaren is de transitie van het landelijk gebied. NB: deze verschuivende publieke waarde-behoefte is al terug te zien in de Regiodeal.
- Zoals in deelvraag 1 vastgesteld is de regio Noordoost Brabant geen homogeen gebied. De steden hebben te maken met stedelijke problematiek (veiligheidsproblematiek, concentraties van mensen met relatief lage Sociaal Economische Status, grote transitieopgaven in de bebouwde omgeving en klimaatbestendigheid) en de landelijke gebieden lopen tegen andere opgaven aan (afname voorzieningen, vrijvallende agrarische bebouwing, forse ruimtelijke claims energietransitie, transitie agrarische sector). Ter illustratie: in dichtbevolkte gemeenten is er sprake van (grote) bevolkingsgroei; in minder dichtbevolkte gemeenten van krimp. Dit zorgt voor deels gespiegelde opgaven.
- De intensieve veehouderij in de regio wordt daarnaast door gesprekspartners gelinkt aan een verminderde luchtkwaliteit wat gevolgen heeft voor de volksgezondheid. Dit zorgt voor lokale verdeeldheid en gebrek aan (of afname van) interregionale solidariteit/begrip (gezondheidsrisico's van een deel van de bevolking staan hier tegenover de financiële positie en bedrijvigheid van een ander deel van de bevolking).
- Hoewel de regio relatief goed scoort in de CBS monitor op de indicator veiligheid komt uit de gesprekken en de enquêtes naar voren dat er zorgen leven over drugscriminaliteit en ondermijning in de regio. Ook worden de coronacrisis en de Q-koorts gesignaleerd als gezondheidsrisico's gelinkt aan de Noordoost Brabantse context.

Meer specifiek kijkend naar PW-indicatoren uit de monitor brede welvaart ontstaat het volgende beeld:

Samenleving

Monitor brede welvaart	De CBS monitor beschrijft een dubbel beeld op het gebied van samenleving. Men heeft in Noordoost Brabant relatief weinig vertrouwen in elkaar (plek 25 uit veertig), maar relatief veel in instituties (plek 5 uit veertig). Men doet iets meer dan gemiddeld vrijwilligerswerk en heeft relatief veel sociale contacten (op contact met familie, vrienden en buren scoort de regio plek vier uit veertig).
Beelden	Uit de gevoerde gesprekken ontstaat het beeld dat er sprake is van veel sociale cohesie op lokale schaal. Wel is er druk op de leefbaarheid in kleinere kernen door vergrijzing en ontgroening.
Regionale ambities	De regio heeft ambities geformuleerd om de leefbaarheid te behouden en verbeteren. Het verbeteren van de sociale samenhang komt niet als expliciete ambitie van de regio naar voren.

Welzijn

Monitor brede welvaart	Uit de CBS monitor van 2019 blijkt dat inwoners in Noordoost Brabant minder tevreden zijn met hun leven (plek 28 uit veertig) dan mensen in veel andere regio's. Ze zijn bijzonder ontevreden over de invulling van hun vrije tijd, hier scoorde de regio plek 39 uit veertig in 2019. In 2015 stond zij nog op de 22ste plek.
Beelden	Noordoost-Brabanders zijn volgens veel geïnterviewden doorgaans gelukkige mensen. Deze beelden komen niet overeen met de gegevens uit de Monitor brede welvaart.
Regionale ambities	De regio heeft ambities geformuleerd om de leefbaarheid in de regio te behouden en verbeteren. Onder de doelstelling 'goed leven' van de regiodeal vallen ambities om vrijetijdsvoorzieningen voor de regio te behouden en aan te trekken.

Gezondheid

Monitor brede welvaart	De CBS monitor laat hier een opmerkelijkheid zien: er zijn relatief weinig chronisch zieken en ook op een gezondheidsindicator als overgewicht scoort de regio goed. Qua ervaren gezondheid scoort de regio echter ondergemiddeld ten opzichte van andere Nederlandse regio's. In 2016 waren in 32 van de veertig regio's er meer mensen met een chronische ziekte dan in Noordoost Brabant, tegelijkertijd scoorde Noordoost Brabant met de 24ste plek qua ervaren gezondheid ondergemiddeld.
Beelden	De intensieve veehouderij heeft een verminderde luchtkwaliteit als gevolg wat (door een aantal respondenten) gelinkt wordt aan gezondheidsproblematiek. Dit zorgt voor verdeeldheid: "de helft van het dorp eet er van, de andere helft van het dorp heeft er last van". Daarnaast is vaak teruggekomen dat de Q-koorts en de (eerste fase van de) coronacrisis een grote rol spelen/hebben gespeeld in de regio.
Regionale ambities	De RNOB heeft als doelstelling opgenomen de luchtkwaliteit permanent te verbeteren. Daarnaast stelt de GGD diverse doelen op o.a. een preventieve gezondheidsaanpak.

Veiligheid

Monitor brede welvaart	Cijfers uit 2018 van de CBS monitor tonen aan dat er in Noordoost Brabant per 1000 inwoners 7,1 registraties zijn van drugsmisdrijven. Dit is minder dan in Noord-Brabant als geheel (9,4) en minder dan landelijk het geval is (7,8).
Beelden	Hoewel de cijfers een positief beeld schetsen haalt de tijd de CBS monitor hier wellicht in. Drugscriminaliteit en ondermijning worden door gesprekspartners breed gesignaleerd als uitdagingen voor de regio Noordoost Brabant.
Regionale ambities	Binnen de regiodeal is de ambitie geformuleerd te voorkomen dat leegstaande stallen worden gebruikt voor ondermijnende criminaliteit.

Milieu

Monitor brede welvaart	Wat betreft natuur scoort Noordoost Brabant al jaren gemiddeld tot bovengemiddeld ten opzichte van andere regio's.
Beelden	Gesprekspartners zagen doorgaans de landbouw transitie als een grote uitdaging voor de regio. In het kader van het milieu zagen enkelen dit in samenhang met stikstofproblematiek en de biodiversiteit.
Regionale ambities	Uitdagingen die samenhangen met de landbouwtransitie zijn veelvuldig geformuleerd, onder andere in NOVI-de Peel en door de RNOB

Arbeid en vrije tijd

Monitor brede welvaart	Op het gebied van werk scoort Noordoost Brabant volgens de CBS-monitor goed. De regionale bedrijvigheid is niet conjunctuur gevoelig, wat betekent dat de sectoren weinig worden geraakt in de verschillende crises. - Noordoost Brabant heeft een lage werkeloosheid. - Noordoost Brabant kent sinds 2010 een stijging in het opleidingsniveau ten opzichte van andere regio's. - Noordoost Brabant heeft een relatief hoog bruto regionaal product.
Beelden	Dit is overeenstmeming met het heersende beeld onder geïnterviewden, volgens hen is er in Noordoost Brabant sprake van weinig werkeloosheid en een tekort aan arbeidskrachten. Zij signaleren eveneens dat de regio economisch erg afhankelijk is van laagopgeleide buitenlandse arbeidskrachten. Hierbij komt veelvuldig naar voren dat de huisvesting van deze arbeidsmigranten

	een uitdaging voor de regio is. Enkele gesprekspartners stellen dat de economie sterk leunt op de primaire sector en “wat traditioneel” is.
Regionale ambities	De toekomst van arbeidsmarkt is een onderwerp waarop met name Noordoost Brabant Werkt ambities heeft geformuleerd. Zij werken aan de hand van drie programmalijnen (jongerenaanpak, regionaal werkbedrijf en de werkgeversaanpak) en verschillende opgaven (levenslang ontwikkelen, inspelen op transities, omgaan met crisis en krapte en binden van talent).

Wonen

Monitor brede welvaart	Noordoost Brabant zit voor drie van de vier brede welvaart-indicatoren van wonen bij de tien best scorende regio’s van NL. De regio doet het op dit onderwerp dus relatief goed.
Beelden	De gesprekspartners beamen dat de regio het op het gebied van wonen het nog behoorlijk goed doet, maar men maakt zich wel zorgen over de toekomst. De indruk is dat het thema voornamelijk lokaal wordt opgepakt.
Regionale ambities	Uit een documentstudie blijkt dat er op regionaal niveau weinig doelstellingen zijn geformuleerd op woningbouw. Wel zijn er ambities als ‘fijn wonen’ opgenomen in de regiodeal, maar die zien eerder op leefbaarheid, niet op woningbouw zelf.

Materiële welvaart

Monitor brede welvaart	De materiele welvaart in Noordoost Brabant is naar de CBS monitor relatief hoog. De regio heeft een stabiele ranking in de top-10 best scorende regio’s op de indicatoren BBP, mediaan besteedbaar inkomen en mediaan vermogen.
Beelden	Het beeld is dat Noordoost Brabant een economisch vitale regio is
Regionale ambities	Er zijn door de regio veel ambities geformuleerd op de samenstelling van de economie. Gericht op onder andere het bevorderen van ondernemerschap en het versterken van innovatie. AgriFood Capital speelt hierin een belangrijke rol.

3.6 Deelvraag 6: Welke organisatorische capaciteit is er?

In het Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem wordt gewerkt aan het realiseren van publieke waarde. Hiervoor is capaciteit nodig; dat wil zeggen input in de vorm van mensen en (financiële) middelen welke worden ingezet voor het versterken van regionale samenwerking. Het ontbreekt aan harde data over regionaal beschikbare capaciteit. Onderstaande informatie komt voort uit de gesprekken en focusgroepen.

- Over het algemeen hebben uitvoeringsorganisaties in Noordoost Brabant voldoende capaciteit beschikbaar voor de uitvoering van hun (wettelijke) taken. Deze worden in dat geval door de gemeenten bekostigd. Echter, voor niet-verplichte taken blijkt het voor gemeenten structureel lastig te zijn om capaciteit vrij te maken. Noordoost Brabant-wijkt hierop niet af van andere regio’s.
- Wat de regio typeert is de aanwezigheid van AgriFood Capital en de RNOB. Stichting AgriFood Capital is een triple helix samenwerking die de uitvoeringsorganisatie AgriFood Capital BV aanstuurt.
- Met de RNOB kent Noordoost Brabant een regiobureau met enige capaciteit. Dit ligt anders in de regio’s Fryslân en Groningen waar de provincies een prominentere taak inneemt bij het versterken en onderhouden van het regionale netwerk.
- De RNOB heeft geen eigen personeel in dienst en werkt op basis van inhuur. Dit wordt aangevuld met capaciteit vanuit gemeenten. Het regiobureau in Noordoost Brabant wordt gefinancierd door de deelnemende gemeenten en door extra gelden die vanuit de provincie of het Rijk naar de regio komen.
- Het blijkt voor gemeenten moeilijk te zijn om mensen of middelen vrij te maken ten behoeven van de regio: de werkdruk is hoog en de middelen en mensen zijn schaars. Kleinere gemeenten hebben vanzelfsprekend

minder te vergeven en leunen daarbij op elkaar en grotere gemeenten. In de interviews wordt veelvuldig de hoop uitgesproken dat de aankomende herindelingen naar Land van Cuijk en Maashorst zullen leiden tot meer vrijkomende (strategische) capaciteit.

3.7 Deelvraag 7: In hoeverre is er draagvlak voor het BRE?

Bij draagvlak voor het BRE gaat het erom in hoeverre het BRE legitimiteit geniet in de ogen van stakeholders (politiek-bestuurlijk, inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven). We kijken daarbij naar fundamentele legitimiteit voor het BRE (steun voor het BRE omdat wordt geloofd in de meerwaarde) en instrumentele legitimiteit (steun voor het handelen en de uitkomsten van het BRE).

Politiek-bestuurlijk

- Noordoost Brabant wordt door politici en bestuurders gezien als een logische bestuurlijke entiteit en er is daarmee fundamentele legitimiteit voor het BRE (i.e. steun voor het BRE omdat wordt geloofd in de meerwaarde). Bestuurders en ambtenaren vinden elkaar langs de lijnen die zijn bedacht (in tegenstelling tot vanzelfsprekendheid zoals bijvoorbeeld in Fryslân). Over het algemeen wordt de bestuurlijke schaal van de regio als passend beoordeeld: men vindt elkaar makkelijk.
- Een aantal samenwerkingsverbanden kunnen op meer draagvlak rekenen. Dit zijn met name de samenwerkingsverbanden die al langer bestaan (zoals Noordoost Brabant Werkt), concrete doelen formuleren (zoals bij AgriFood Capital – al schrikt dit ook af), concrete resultaten hebben behaald (het binnenhalen van de Regio Deal) en/of een wettelijke taak vervullen (zoals Centrumregeling WMO). De instrumentele legitimiteit (i.e. steun voor het handelen en de uitkomsten van het BRE) is binnen deze samenwerkingsverbanden gewaarborgd.
- Ook komt vaak naar voren dat individuele bestuurders een belangrijke rol spelen in het creëren van draagvlak: "zij moeten de raad meenemen". In de focusgroep kwam naar voren dat het wel als zeer positief wordt ervaren dat de regio haar best doet de raden erbij te betrekken. De klankbordgroep wordt als een goede en concrete stap gezien. Daarnaast werken een aantal gemeenten met lokale regiotafels waarbinnen regionale overleggen worden voorbereid. Het doel hiervan is dat raadsleden beter geïnformeerd zijn en daardoor meer betrokken raken.
- Volksvertegenwoordigers geven in de enquête[28] aan de noodzaak van regionale samenwerking in te zien (zowel bestuurlijk, als ook met economische en maatschappelijke partners), hier actief interesse in te tonen en graag meer betrokken willen worden op het regionale niveau[29]. Zij zijn echter verdeeld over in hoeverre zij grip op regionale samenwerking ervaren. Ongeveer een derde geeft aan voldoende zicht te hebben op wat zich er in regionale samenwerkingsverbanden afspeelt en vindt de procedures voor besluitvorming helder. Echter, ook een derde geeft aan juist geen zicht te ervaren en vindt de besluitvorming ondoorzichtig. Wat opvalt bij deze stellingen is dat volksvertegenwoordigers uit kleine gemeenten minder grip ervaren dan de volksvertegenwoordigers uit de middelgrote gemeenten.
- Een opvallende bevinding uit de focusgroep is dat juist in gemeenschappelijke regelingen – constructies die toch zijn opgetuigd om regionale samenwerking te faciliteren – de gemeenteraden niet goed worden betrokken. Binnen convenanten is er een actievere betrokkenheid van gemeenteraden en de samenwerking wordt hier dus ook als meer positief ervaren.

[28] De enquête had een respons van 56. De resultaten zijn daarmee niet significant, maar geven wel een indicatie. De precieze antwoorden zijn te vinden in bijlage 5.
[29] Alle volksvertegenwoordigers in Noordoost Brabant waren uitgenodigd om deel te nemen aan een focusgroep om de resultaten van de enquête te duiden. Er hebben zich zes mensen aangemeld. Hoewel volksvertegenwoordigers graag meer betrokken willen worden lukte het in het kader van dit onderzoek toch niet goed om ze erbij te betrekken.

- In de focusgroep komt naar voren dat volksvertegenwoordigers regionale ambities vaak te vaag en te weinig concreet vinden. Dit zorgt ervoor dat resultaten niet tastbaar worden en dus niet meetbaar zijn. Het blijft daardoor onduidelijk wat de meerwaarde is van een regionaal samenwerkingsverband. Draagvlak wordt hierbij gezien als een constant proces van het zoeken naar duidelijkheid in ambities, de rol van de regio en de vertaalslag naar de lokale context.

Inwoners

- Bevraagde regioverslaggevers zien dat burgers zich niet erg bewust zijn van het bestaan van regionale samenwerking. Het draagvlak voor regionale initiatieven wordt dan ook met name een discussiepunt als burgers hiervan nadelige effecten ondervinden (denk bijvoorbeeld aan de plaatsing van windmolens in de "achtertuin").

4. Inzicht: hoe functioneert het BRE Noordoost Brabant?

In dit hoofdstuk geven we inzicht in het functioneren van het BRE. Dit doen we door middel van beantwoording van de onderzoeksvragen 8 tot en met 10.

4.1 Deelvraag 8: (Hoe) draagt het samenspel binnen het BRE bij aan publieke waarde creatie?

Onze taxatie is kort en goed: ja, het samenspel binnen het BRE Noordoost Brabant draagt bij aan publieke waarde creatie. Het lukt om op de geformuleerde publieke waarde-domeinen (primair economie) tot meerwaarde te komen die er, naar onze beste taxatie, zonder de structurele samenwerking binnen RNOB-verband niet in dezelfde mate zou zijn geweest. Daar zijn wel een aantal belangrijke kanttekeningen bij te plaatsen. Die zijn:

- **In termen van uitvoeringssamenwerkingen binnen RNOB constateren we op basis van de gevoerde gesprekken dat het presteren (voldoende) op orde is**. Dit blijkt uit de objectieve data (brede welvaart-indicatoren), die in de breedte laten zien dat de regio haar relatieve positie in Nederland weet vast te houden én die laat zien dat de regio op veel van deze indicatoren goed scoort. Dit blijkt ook uit de gevoerde gesprekken, waarbij eigenlijk niemand onvoldoende presteren ervaart in de uitvoerende domeinen van de regionale samenwerking (primair GGD, de Veiligheidsregio en de Omgevingsdienst).
- **Beleidsmatig speelt de publieke waarde realisatie vooral binnen het economisch domein.** De regionale samenwerking van het bestuurlijk regionale ecosysteem concentreert zich hier ook op (RNOB en AgriFood Capital). Resultaten zijn de afgelopen tien jaar deels terug te zien: economisch doet de regio het goed, het opleidingsniveau is bovengemiddeld gestegen, de materiële welvaart ligt structureel op een relatief hoog niveau binnen Nederland en de werkloosheid ligt structureel laag. De focus ligt wel op een bepaalt aspect van de gehele regionale economie en vormt daarmee geen algehele economische impuls.
- **De gekozen focus van RNOB en AgriFood Capital, en daarmee de insteek van de totale samenwerking binnen RNOB op economie, kent z'n oorsprong in de economische crisis van 2006 – 2008.** In het decennium 2010 – 2020 hebben de inliggende gemeenten middels het vehikel RNOB gestaag gebouwd aan hun samenwerking (onderling en met de economische actoren), is de waarde van het netwerk RNOB gegroeid en is daarmee ook de gezamenlijkheid rond de gestelde opgaven toegenomen. AgriFood Capital was daarin een belangrijk instrument: opgericht vanuit het BRE Noordoost Brabant, aangejaagd door RNOB en gefinancierd door RNOB. De continuïteit van de samenwerking in de afgelopen tien jaar heeft als gevolg dat spelers elkaar inmiddels goed kennen, dat de samenwerking op bestuurlijk vlak ook vanzelfsprekend is en dat interactie soepel en prettig verloopt.
- **Het BRE Noordoost Brabant heeft bewust gekozen voor vormgeving van de netwerken RNOB en AgriFood Capital d.m.v. zogeheten Netwerk Administratieve Eenheden**[30]**:** er zijn kleine organisaties ingericht met de enkele functie om het netwerk te laten functioneren. Ze hebben een agenderende, ondersteunende en najagende functie. Deze keuze sluit goed aan bij het informele karakter van de netwerken en dus het bestaande ecosysteem binnen Noordoost Brabant als geheel.
- **Hoewel statistisch moeilijk scherp te krijgen, zijn vele respondenten het met elkaar eens: de regio profiteert zonder twijfel van de nabijheid van Metropoolregio Eindhoven & Brainport en een sterke & kapitaalkrachtige provincie.** Met Metropoolregio Eindhoven & Brainport is het in de periode 2008-2020 heel goed gegaan: veel groei, veel aandacht en veel (technologische) ontwikkeling. Daardoor is er in en rond de Metropoolregio Eindhoven & Brainport veel dynamiek, levert Brainport economisch meerwaarde die ook in Noordoost Brabant landt, is de A2-as (Amsterdam-Utrecht-Den Bosch-Eindhoven) een dominante

[30] Kenis en Provan (2008), Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(2), 229-252

economische schakel geworden én draagt Brainport bij aan de economische positie van Noord-Brabant als provincie binnen Nederland. Dit helpt onder andere in aandacht van en toegang tot Den Haag.

- **De samenwerkingsrelaties tussen de gemeenten en de waterschappen zijn los/vast van karakter.** Het formele karakter is beperkt (zeker van de belangrijke dragende netwerken voor het bestuurlijk regionale ecosysteem), maar de samenwerking is, zeker bij de RNOB en Noordoost Brabant Werkt ook hecht. De hechtheid van samenwerking maakt regie op de te realiseren publieke waarde mogelijk, ondanks het niet beschikken over harde coördinatie- en regie-instrumenten. Daarbij is er sprake van een op consensus en compromis-gerichte bestuurscultuur: de samenwerking is sterkt gestoeld op 'lokale autonomie' en kent geen doorzettingsmacht en -kracht.
  - De betrokkenheid van de waterschappen heeft een duidelijke netwerk-meerwaarde, maar de inhoudelijke publieke meerwaarde is voor ons niet evident geworden. De samenwerkingsagenda concentreert zich primair op economische (ontwikkel)aspecten. Ruimte, natuur, water en milieu spelen een veel kleinere rol in de samenwerkingsagenda's van RNOB.

4.2 Deelvraag 9: (Hoe) draagt het samenspel tussen de drie ecosystemen bij aan publieke waarde creatie?

Bij deze vraag is het antwoord genuanceerder: enerzijds constateren we dat er van een maatschappelijk regionaal ecosysteem op de Noordoost Brabantschaal eigenlijk geen sprake is (zie ook antwoord op deelvraag 3 eerder in deze rapportage), waardoor er ook geen sprake is van samenspel tussen de drie ecosystemen op de Noordoost Brabantse schaal. Vanzelfsprekend draagt dit samenspel dan ook niet bij aan publieke waardecreatie. Anderzijds is er bijvoorbeeld binnen AgriFood Capital wél sprake van een triple helix-samenwerking, waarbij ook een smalle vertegenwoordiging van maatschappelijke actoren (namelijk kennisinstellingen) deelneemt. Die manifestatie van het economische regionale ecosysteem kent wel degelijk een samenspel met het bestuurlijke regionale ecosysteem. Hierbinnen ontstaat ook publieke waarde (zie ook bevindingen bij deelvraag 8).

Kortom: het samenspel tussen het bestuurlijke en het economische regionale ecosysteem draagt bij aan publieke waardecreatie. Het maatschappelijk ecosysteem draagt op subregionaal niveau bij aan publieke waarde creatie (in wisselende mate per subregio) maar lijkt op de schaal van Noordoost Brabant afwezig.

Bij deze hoofdconclusie gelden een aantal kanttekeningen. Het samenspel tussen de drie ecosystemen is:

- door het ontbreken van een echt maatschappelijk regionaal ecosysteem op de Noordoost Brabantse schaal niet in balans;
- voor het economisch regionale ecosysteem in sterke mate gedomineerd en aangejaagd door het bestuurlijke regionale ecosysteem (in termen van oprichten, financieren en agendering)
- qua verbindingen tussen de bestuurlijke, economische en maatschappelijke ecosystemen op regionale schaal primair vormgegeven binnen AgriFood Capital.

4.2.1 Door het ontbreken van een echt maatschappelijk regionaal ecosysteem op de Noordoost Brabantse schaal is het samenspel niet in balans

In de dynamiek van kracht-tegenkracht treedt geen echt samenspel op, op de schaal van Noordoost Brabant. Dat heeft consequenties voor het regionale vermogen om opgaven in integraliteit te benoemen en daar passende oplossingen bij te kiezen en te realiseren. Dit werd recent bijvoorbeeld zichtbaar in het proces rondom de totstandkoming van de Regionale Energiestrategieën (RES). Dit proces om een antwoord te formuleren op een maatschappij-brede opgave van de energietransitie, heeft zich primair afgespeeld binnen het bestuurlijk regionale ecosysteem op de Noordoost Brabantse schaal. Uitgangspunt bij het hele RES-proces is dat de landelijke overheid de taxatie heeft gemaakt dat de opgave van de energietransitie dusdanig is, dat dit vraagt om regionale

antwoorden: er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid van gemeenten onderling en de benodigde investeringen (en keuzes tussen wat wel en wat niet) zijn dusdanig dat dit regionale inzet vergt.

De discussies op schaal van Noordoost Brabant leidden niet tot een gezamenlijke, vruchtbare uitkomst. Daarom (zie ook punt van bestuurscultuur, deelvraag 8) is gekozen voor een lokale invulling waarbij de optelsom van de lokale bijdrages de RES is geworden. In dit proces zijn overwegingen die binnen de BRE-logica dominant zijn (lokale autonomie, bestuurlijke haalbaarheid, bestuurlijk (on)wil en bestuurlijke procesvoering) leidend geweest. Dit overigens ondanks de lichte betrokkenheid van vertegenwoordigers uit het economische ecosysteem.

In de RES-discussie had een bredere regionale maatschappelijke inbreng en perspectief mogelijk kunnen leiden tot een andere discussie en meer balans (kracht-tegenkracht). Met een meer gebalanceerd stakeholderveld zouden economische - maar zeker ook maatschappelijke - afwegingen, belangen en urgentie een eigen positie in de discussie kunnen krijgen. Een andere afloop is dan vanzelfsprekend niet gegarandeerd, maar de kansen op een daadwerkelijk regionaal product zouden wel zijn vergroot.

NB: we constateren dat in andere regio's, waar de balans tussen de drie domeinen in de discussie over dit soort lastige regionale opgaven evenwichtiger is, vaker leidt tot uitkomsten waarbij de maatschappelijke opgave leidend is.

Hier staat overigens ook het recentelijke succes van de Regiodeal tegenover. De Regiodeal kent (en vereist) een bredere maatschappelijke betrokkenheid buiten alleen het BRE om. Tegelijkertijd zien we, niet alleen in Noordoost Brabant, dat regiodeals toch primair een publieke aangelegenheid zijn. Bredere ervaringen laten ook zien dat het bij extern gerichte samenwerkingen (de regio als geheel naar andere actoren zoals de landelijke overheid) rond het binnenhalen van middelen vaak makkelijker tot een compromis te komen is dan bij interne verdelingsvraagstukken.

4.2.2 Het samenspel tussen de drie ecosystemen is in sterke mate gedomineerd en aangejaagd door het bestuurlijke ecosysteem (in termen van oprichten, financieren en agendering).

We constateren dat het samenspel in de regio in sterke mate aangejaagd wordt door de publieke actoren, vanuit het bestuurlijk regionale ecosysteem. Mede door gecombineerde rol in aanjagen, agenderen en financieren is het economische regionale ecosysteem qua bestaan tenminste ook gedeeltelijk afhankelijk van het bestuurlijk regionale ecosysteem. Dit komt de kracht-tegenkracht dynamiek niet ten goede, maar vergroot ook niet het eigenaarschap (zie voor een vergelijk de dynamiek en rolneming in Brainport zoals ook beschreven in deelvraag 4). NB: De publieke dominantie is een vaker optredende dynamiek in regio's, zeker ook bijv. in het noorden van het land (Friesland en Groningen), waar de publieke dominantie in het samenspel nog groter is.

4.2.3 Qua verbindingen tussen het bestuurlijke, economische en maatschappelijke is de regionale schaal primair vormgegeven binnen AgriFood Capital.

Er zijn geen autonome economische of maatschappelijke gremia die de regionale schaal van Noordoost Brabant kennen. Wel zien we op subregionale en sectorale schaal netwerken die ecosysteem-achtige kenmerken hebben. We hebben deze bijvoorbeeld aangetroffen op de schaal van 's-Hertogenbosch (primair sectorale economische óf maatschappelijke netwerken) en Land van Cuijk (subregionaal maatschappelijk netwerk). Op die schalen draagt het samenspel (zeker in Land van Cuijk) tussen de maatschappelijke en bestuurlijke ecosystemen bij aan de realisatie van publieke waarde (zie Mooie Maasvallei). Echter, daar constateren we dat de economische inbreng dunner is: het netwerk is gericht op een specifieke publieke waarde (vitale inwoners), niet op brede maatschappelijk en economische ontwikkeling.

4.3 Deelvraag 10: Hoe verhouden draagvlak en publieke waarde creatie zich tot elkaar?

Zoals bij deelvraag 7 geconstateerd: het draagvlak binnen het bestuurlijke regionale ecosysteem is aanwezig voor het bestuurlijk regionale ecosysteem. De fundamentele legitimiteit is bestuurlijk gewaarborgd (men ziet de meerwaarde van regionale samenwerking) en in delen (met name bij samenwerkingen waarbij er aantoonbare successen te delen zijn) wordt ook instrumentele legitimiteit ervaren (is er steun voor het handelen en de uitkomsten van het BRE).

Hierbij geldt dat naarmate de afstand van een respondent tot het bestuurlijk regionale ecosysteem toeneemt (bijvoorbeeld een bestuurder (dichtbij) vs. een raadslid (verder weg)), de bekendheid afneemt en het draagvlak meer diffuus wordt. Draagvlak voor de economische regionale netwerkaspecten lijkt ook aanwezig, zeker ook binnen het bestuurlijk regionale ecosysteem. Bij de economische stakeholders lijkt dit draagvlak op basis van de door ons gevoerde gesprekken (zeker bij de niet bij AgriFood Capital aangesloten actoren) dunner of niet-bestaand (deels ook door onbekendheid).

Het bredere draagvlak voor het bestuurlijk regionale ecosysteem stelt de regio in staat om in dit bestuurlijk regionale ecosysteem al langjarig te investeren. Dat heeft geleid tot goede bekendheid (binnen het ecosysteem). Die bekendheid en gestage ontwikkeling hebben de regio in staat gesteld de bijdrage te leveren aan publieke waarde-realisatie zoals in de beantwoording van deelvragen 8 en 9 geschetst.

Tegelijkertijd zien we hier ook meteen het ontbreken van een maatschappelijk regionaal ecosysteem en een breed economisch regionaal ecosysteem terug. De regionale samenwerking leeft niet breed (gegeven de doelstellingen is dat ook niet vreemd) en heeft daardoor beperkt draagvlak, wat ook een beperkte publieke waarde-agenda mogelijk maakt.

Daarbij geldt qua draagvlak en regionale dekking van de samenwerking ook dat een veelgenoemde belemmerende factor het ontbreken van een gebiedsidentiteit is (in tegenstelling tot bijvoorbeeld in Friesland). Dit gaat zowel over:

- kenmerken/vraagstukken: verschil tussen oost (agrarisch) en west (verstedelijkt), die leiden tot andere uitdagingen;
- culturele identiteit: deze ligt op schaalniveau Noord-Brabant, kern en deelgebied (bijvoorbeeld Land van Cuijk of de Meierij).

5. Conclusie

De hoofdvraag van het onderzoek in Noordoost Brabant luidt: **hoe succesvol is het BRE Noordoost Brabant in het realiseren van publieke waarde, welke factoren spelen hierin een rol en hoe kan de samenwerking worden verbeterd?** In paragraaf 5.1. wordt het eerste deel van deze vraag beantwoord, de aanbevelingen volgen in hoofdstuk 6. We zijn dit onderzoek daarnaast begonnen met twee beginselen: (1) in een florerende regio zijn de drie regionale ecosystemen (bestuurlijk, maatschappelijk en economisch) met elkaar én met hun biotoop in balans, daar waar de opgaven dat vragen; (2) de publieke waarde-behoefte is in Nederland aan het verschuiven: maatschappelijke opgaven komen steeds centraler te staan, het knelt op een steeds bredere/samenhangende range aan opgaven én er zijn steeds meer verdelingsvraagstukken in plaats van/naast ontwikkelvraagstukken. Wat dit betekent voor publieke waarde-creatie in de Noordoost Brabantse context wordt uiteengezet in paragraaf 5.2.

5.1 Hoe succesvol is het BRE Noordoost Brabant in het realiseren van publieke waarde en welke factoren spelen hierin een rol?

Het ecosysteem Noordoost Brabant als geheel doet het op veel brede welvaartsthema's goed en is daarmee succesvol in het realiseren van publieke waarde. De regio is de 8^{e} best presterende regio (van de 40) en bovendien blijven deze scores redelijk stabiel door de jaren heen. Wat betreft de 'biotoop' (de gebiedskenmerken) heeft Noordoost Brabant een relatief gunstige uitgangspositie: de bevolking en de vraag naar huizen groeit (men woont er dus graag); de sociale cohesie is hoog; de economie is niet-conjunctuur gevoelig (en dus minder vatbaar voor crises) en de aanwezigheid van de A2, A50 en A59 zorgen voor goede bereikbaarheid, economische clustering en daarmee een gunstige ligging. Deze uitgangspositie maakt dat het van de regio te verwachten valt dat zij goed presteert. De publieke waarde-creatie is echter ook een verdienste van een actieve bijdrage van het bestuurlijke regionale ecosysteem en de verbinding tussen het bestuurlijke en het economische regionale ecosysteem.

Er zijn een aantal factoren in de Noordoost Brabantse context die bevorderend werken voor de samenwerking. Het is de regio gelukt om een gedragen bestuurlijk ecosysteem op te bouwen (onder bestuurders meer dan onder raadsleden), waarbij er een goede verbinding is met de provincie Noord-Brabant en er een ontspannen bestuurscultuur heerst. Er zijn duidelijke sleutelfiguren binnen het bestuurlijke regionale ecosysteem aanwezig die ieder nauwe banden hebben met de regio. Ook lijkt het geen probleem te zijn om capaciteit te organiseren op uitvoeringstaken (al is dit bij strategische thema's soms wel lastig). Een andere belangrijke factor is de relatieve rust die is gecreëerd is door het kiezen van een (economisch) thema en hier de afgelopen jaren aan te bouwen. Ook het optuigen van een (licht) regiobureau werkt bevorderend voor regionale samenwerking en creëert gelijkwaardigheid (voor zover ongelijkheid in grote dat toelaat) tussen de samenwerkingen partners binnen het BRE. De regio is dus al even bezig en heeft daarmee en gedegen samenwerkingsgeschiedenis opgebouwd die een goede fundering vormt voor de toekomst.

Hoewel samenwerking binnen het BRE Noordoost Brabant positief wordt beoordeeld en er de afgelopen jaren flinke stappen zijn gezet, zijn er ook een aantal factoren die samenwerking binnen de regio in meer of mindere mate belemmeren. De regio Noordoost Brabant is een 'bedachte' entiteit zonder een onderscheidende eigen identiteit. Samenwerking binnen deze grenzen is dus niet meteen een vanzelfsprekendheid (zoals dat bijvoorbeeld wel is in Fryslân) en moet voortdurend worden aangejaagd. De regio kent daarnaast een niet-homogene samenstelling (stad vs. platteland) en 'centrumstad' 's-Hertogenbosch heeft een excentrieke ligging binnen het gebied. Een derde belemmerende factor voor regionale samenwerking is dat er een meervoudige maatschappelijke en bestuurlijke oriëntatie is. Deze komt het meest duidelijk naar voren bij Heusden (een gemeente die met één been in Noordoost Brabant en één been in Midden-Brabant staat) en bij het Land van Cuijk dat, in ieder geval maatschappelijk, een duidelijke oriëntatie richting Nijmegen laat zien. Als vierde factor leidt de op consensus gerichte bestuurscultuur soms tot een gebrekkige aanspreekcultuur waardoor het lastig kan zijn om

ambities formuleren rondom strategisch (gevoelige) thema's. Tot slot is de gekozen focus op agrifood niet inclusief voor het gehele bedrijfsleven in Noordoost Brabant. Niet alle sectoren voelen zich verbonden met de gekozen thematiek en het blijkt lastig te zijn om alle spelers (groot en klein) aan tafel te krijgen. De regionale samenwerking leeft onder bepaalde economische spelers, maar is daarbuiten niet breed en heeft daardoor beperkt draagvlak.

5.2 Onze bril: Verschuivende publieke waarde-behoefte vergt ook een 'andere' regio

In dit onderzoek is ons duidelijk geworden dat de publieke waarde-behoefte van de regio Noordoost Brabant als geheel verschuift (zo die niet al verschoven is). De focus zal minder dominant liggen op economische vraagstukken en opgaven rondom ruimte, de klimaatopgave, leefbaarheidsvraagstukken en een vitale toekomst voor cultuur en onderwijs zullen een prominentere plek krijgen. Dat is overigens geen uniciteit voor Noordoost Brabant, waar door de agrarische dominantie wél de ruimte, natuur, klimaat en stikstof en leefbaarheidsproblematiek in hogere en acutere omvang gaat spelen dan in sommige andere regio's. NB: deze verschuivende publieke waarde-behoefte is al terug te zien in de Regiodeal. Voor de regio specifieke opgaven die verder terugkwamen zijn de verminderde luchtkwaliteit die gelinkt wordt aan de intensieve veehouderij; gezondheidsproblematiek en drugscriminaliteit en ondermijning.

De opgaven die op de regio afkomen zijn veelal vraagstukken die gaan om het verdelen van schaarste. Centraal in onze onderzoeksvragen en redenering staat het idee dat de na te streven publieke waarde, de ingezette organisatorische vormen én het draagvlak (i.e. legitimiteit en betrokkenheid) - zowel politiek, bestuurlijk als maatschappelijk - in balans moeten zijn. Het 'maatschappelijker' worden van de publieke waarde-behoefte vraagt om een samenspel tussen de ecosystemen waarbij er ook interne verdelingsproblematiek opgelost kan worden. Het betrekken van spelers uit alle drie de ecosystemen zorgt voor een meer evenwichtige definitie van wat de (belangrijkste) opgaven zijn en wat hiervoor passende oplossingen zijn. NB: dit is ook de inzet van de provincie: regionale aanpakken voor grensoverschrijdende opgaven, in nauwe samenwerking tussen het publieke, maatschappelijke en economische domein. Het precies beleggen van uitvoering is dan veel meer een operationeel vraagstuk dat op diverse manieren invulling kan krijgen (regionaal, sub-regionaal of lokaal).

Zoals eerder beschreven is er een duidelijk bestuurlijk regionaal ecosysteem aanwezig op de schaal van Noordoost Brabant, dat kan rekenen op draagvlak. Het economische regionale ecosysteem is daarnaast bewust opgebouwd langs de voedselketen en is grotendeels publiek aangejaagd. Dit zorgt voor een relatief sterk (sectoraal) weefsel op regionaal niveau. De aanwezigheid van economisch 'supercluster' Brainport heeft bovendien een positief spill-over effect op de regio.

Het maatschappelijke ecosysteem is minder goed te duiden op de regionale schaal. In tabel 2 is uiteengezet welke samenwerkingsverbanden, platforms en organisaties zich manifesteren op de verschillende niveaus. Hierin is te zien dat er maatschappelijke clusters op subregionaal niveau aanwezig zijn, maar dat er op regionale schaal geen platform is waar maatschappelijke spelers (afkomstig uit de subregionale of bovenregionale schaal) elkaar ontmoeten. Respondenten binnen het sociaal domein geven aan dat dit primair een subregionaal vraagstuk is. Tegelijkertijd wisselt de clustering rond sociale inzet sterk: de ordening van ziekenhuizen; WMO; werk en participatie; verzorgingstehuizen komen niet overeen. Voor cultuur geldt dat het aanbod enerzijds moet aansluiten op de lokale context (bijvoorbeeld bij educatie) en anderzijds een bovenregionale functie heeft (zoals het geval bij festivals). Ook hier ontbreekt ontmoeting op het regionale niveau. Wat betreft onderwijs wordt er wel al ingezet op het behoud van talent, maar hier geldt dat een brede betrokkenheid meer vorm kan krijgen. Op het gebied van ruimte, natuur, milieu en wonen liggen grote ontwikkelopgaven (landelijk, provinciaal en regionaal).

Er is momenteel geen actief maatschappelijk netwerk op regionale (en veelal ook niet op subregionale) schaal. Deze netwerken zijn wel terug te zien op provinciale schaal. In Noordoost Brabant zijn er dus op verschillende

schaalniveaus maatschappelijke spelers actief, maar vindt men elkaar nog niet op het niveau van de regio. Dit betekent dat er ook geen beroep op hen kan worden gedaan wanneer opgaven zich op dat niveau manifesteren.

In de inleiding schreven wij dat in een florerend ecosysteem de drie levensgemeenschappen (bestuurlijk, maatschappelijk en economisch) met elkaar én met hun biotoop in balans moeten zijn. Onze conclusie is dat Noordoost Brabant een regio is zonder vanzelfsprekende ecosystemen. Het is de regio gelukt om dit op bestuurlijk en economisch vlak (gedeeltelijk) op te bouwen, maar het maatschappelijke deel blijft daarbij vooralsnog achter. Er is overigens wel degelijk potentie voor een sterk maatschappelijk ecosysteem, er bevindt zich voldoende kwaliteit en capaciteit in de regio, met ook maatschappelijke organisaties met kracht en schaal – qua bemensing en qua werkgebied.

Om dat voor een aantal opgaven verder te concretiseren, denken wij aan de volgende lijnen:

- Klimaatadaptatie, ruimteverdeling, transitie landelijk gebied en energietransitie. Deze opgave vraagt om een vitaal netwerk van TBO's (nu primair gefocust op eigen werkgebieden en provinciale schaal), overheden, grote private ontwikkelaars actief in de regio, energie/netbeheerders, onderwijs/expertise en bewonersorganen die, op de schaalniveaus lokaal, subregionaal en regionaal kunnen denken en werken. Dat doet niets af aan de autonomie van gemeenteraden om over hun aandeel in de opgaven te beslissen, maar schept wel een ander gesprek. Daarbij speelt de transitie landelijk gebied vanzelfsprekend méér in de landelijkere gemeenten (LVC, regio onder/rond Oss, Meijerijstad) en speelt de energietransitie ánders in gemeenten mét ruimte dan in gemeenten zonder ruimte. Het punt is echter boven alles dat deze opgaven kapitaalrijke investeringen vragen én allen fors ruimtelijke effecten zullen hebben. Die effecten zijn allen integraal goed te managen/organiseren, en dit vraagt een coördinatieschaal die hoger ligt dan elke individuele gemeenten binnen NOB.
- Onderwijs en cultuur vragen om spreiding (en mogelijk zelf collectivisering van benodigde investeringen in) voorzieningen over de regio. Dat vraagt een nauwe en verweven discussie tussen de betreffende maatschappelijke (koepel)organisaties, bewonersvertegenwoordigingen, het bedrijfsleven (al dan niet in subregionale koepels, gegeven link met/belang voor vestigingsklimaat) en betrokken publieke partijen. Ook hierbij geldt: een optimale spreiding kan veel beter op de schaal van de regio bepaalt worden, dan op de schaal van individuele gemeenten of subregio's.

Dat betekent dus deels spelers die nu primair provinciaal in gesprek zijn (primair bijv. TBO's maar ook zorg/sociaal domein organisaties), verleiden om regionaal in gesprek te gaan. En dat zal vragen dat er regionaal ook een serieus gesprek te voeren is, dat ook voor die partners potentieel betekenisvol is. Het betekent ook een aantal parterns/partijen die nu primair subregionaal in gesprek zijn, verleiden om ook regionaal mee te praten. Dit gaat dan primair om subregionaal georganiseerde grotere zorgaanbieders of onderwijsclusters (zoals MBO's).

In het volgende hoofdstuk zetten wij een aantal aanbevelingen uiteen die helpen om de samenwerking in Noordoost Brabant verder te ontwikkelen.

rijksuniversiteit groningen
campus fryslân

Tabel 2. Samenwerkingsverbanden, platforms en organisaties ingedeeld per ecosysteem en niveau[31]

	Bestuurlijk ecosysteem	Economisch ecosysteem	Maatschappelijk ecosysteem
Bovenregionaal	• GGD Hart voor Brabant • RIEC Oost Brabant • Brabant Water • Unie van Waterschappen • NOVI gebied de Peel (ook maatschappelijk) • Meanderende Maas (ook maatschappelijk) • B5+ • Provincie Noord-Brabant	• Industriële kring Land van Cuijk en Noord-Limburg • Smart WayZ • Braventure • VNO-NCW Brabant Zeeland • ZLTO	• (GGD Hart voor Brabant) • Orbis • Groen Ontwikkelfonds Brabant • Brabantse Milieufederatie • Brabants Landschap • Pantein • Sportservice Noord-Brabant • HAS Hogeschool
Regionaal	*incl. Heusden* • RNOB • Veiligheidsregio Brabant-Noord • Veiligheidsoverleg en districtelijk driehoeksoverleg • (AgriFood Capital) *excl. Heusden* • Centrumregeling Jeugdhulp Noordoost Brabant • Samenwerkingsconvenant Zorg- en Veiligheidshuis Brabant Noordoost (ook maatschappelijk) • Veilig Thuis Brabant-Noordoost • Omgevingsdienst Brabant Noord • Regionaal Bureau Leerplicht en Voortijdig Schoolverlaten Brabant Noordoost • (Noordoost Brabant Werkt) • RES Noordoost Brabant (ook economisch)	• AgriFood Capital (ook bestuurlijk en maatschappelijk) • Noordoost Brabant Werkt (ook bestuurlijk en maatschappelijk) • (RES Noordoost Brabant) • 'Aan het werk' • IBN (ook maatschappelijk) • Ondernemerslift+ •	*Gesprekspartners benoemen dat er op de thema's natuur, milieu, sociaal domein en cultuur & sport geen regionaal netwerk aanwezig is.* • (AgriFood Capital) • (Noordoost Brabant Werkt)
Subregionaal	• WMO (centrumgemeenten Oss en 's-Hertogenbosch) (ook maatschappelijk) • Mooi Maasvallei (ook economisch en maatschappelijk)	• Diverse ondernemersverenigingen • Diverse MBO-onderwijsinstellingen (ook economisch)	• Diverse welzijnsorganisaties als Sociom en ONS welzijn. • Maashorst • (Diverse MBO-onderwijsinstellingen)
Lokaal	• Gemeenten	• MKB • Initiatieven als Spark Makers Zone of de Verspillingsfabriek	• Particuliere aanbieders (denk aan verenigingen op het gebied van sport en/of

[31] Bevindingen op basis van eigen bewerking RUG/Berenschot van dataset van samenwerkingsverbanden door PROOF Adviseurs/Kwink Groep, in opdracht van BZK. De dataset is door de begeleidingsgroep geverifieerd. De tabel geeft de meest genoemde voorbeelden weer (en is dus niet uitputtend).

			muziek; zorgaanbieders die al dan wel of niet lokaal verbonden zijn; primair onderwijs al dan wel of niet georganiseerd in lokale koepels etc.)

Berenschot

6. Aanbevelingen: Werken aan 'Noordoost Brabant 2.0' Klaar voor de komende tien jaar

Ons laatste hoofdstuk verwoordt, op basis van voorgaande feiten en analyse, onze aanbevelingen voor verbeterde werking van de regio als geheel, werkend aan nog meer publieke waarde. De aanbevelingen zijn primair gericht aan het bestuurlijk regionale ecosysteem maar raken ook aan het maatschappelijk en economisch ecosysteem.

De afgelopen periode heeft de regio Noordoost Brabant (het gehele gebied, niet de organisatie) veel publieke waarde voortgebracht. Wij hebben als onderzoekers het beeld dat de huidige samenwerking en inzet hierop grofweg in de laatste tien jaar is gegroeid en ontstaan. We concludeerden al dat de structurele inzet op ecosysteem-ontwikkeling binnen het bestuurlijke en (de afgelopen zeven à acht jaar) economische domein tot resultaten geleid heeft. Máár, de verschuivende waarde-behoefte vraagt voor de komende tien jaar ook om aanpassing en bijstelling van de regionale samenwerking op de Noordoost Brabantschaal. Aanpassing om de gunstige brede welvaartspositie van de regio vast te kunnen houden, opgaven het hoofd te kunnen blijven bieden en als overheden relevant te blijven.

Naar onze beste taxatie is de regio klaar voor een volgende fase in de samenwerking. Dat is geen pleidooi voor een rigoureuze koersverandering: de recente evaluatie en bijstelling van RNOB, de binnengehaalde regiodeal en de bevindingen uit dit rapport wijzen allemaal al in de juiste richting. De aanstaande raadsverkiezingen zijn daarbij ook een natuurlijk momentum om verder ontwikkeling van de regionale samenwerking een impuls te geven. Op naar de volgende 10 jaar, zou daarbij wat ons betreft een logisch perspectief/frame zijn. Die tijdspanne nodigt ook uit om als regio stap voor stap door te ontwikkelen, en geeft tegelijkertijd nog voldoende urgentie om in beweging te blijven.

De inhoudelijke uitdaging voor de benodigde verdere aanpassing in de samenwerking op de schaal van Noordoost Brabant ligt volgens ons véél meer in bestuurlijke samenwerkingsfocus en bestuurlijke samenwerkingscultuur, dan in samenwerkingsstructuur. Bestaande gremia als RNOB zijn in de basis, mede door bekendheid en draagvlak, prima gepositioneerd om een vernieuwde functie te krijgen. Veel belangrijker is echter dat de regio een heldere, bewuste en expliciete keuze maakt voor de komende tien jaar. Hierbij moet de verschuivende publieke-waarde behoefte, zoals beschreven in hoofdstuk 5, wat ons betreft leidend zijn. En het kan in de komende periode blijken dat het uitvoeren van die keuzes over richting ook vragen om structurele bijstelling van het geheel aan samenwerking, om zo de beweging te versterken.

We beschrijven hieronder een vijftal concrete aanbevelingen die tezamen wat ons betreft de benodigde 'aanpassing' en verdere ontwikkeling van de samenwerking verwoorden. Daarna staan we stil bij een aantal routes qua structuur waarbinnen deze aanbevelingen vorm kunnen krijgen. De vijf aanbevelingen zijn:

1. Expliciteer de verschoven publieke-waarde opgave van de regio: bepaal de inhoudelijke richting voor de komende tien jaar
2. Maak de piramide van ecosystemen in de regio af
3. Ga vanuit het bestuurlijk regionale ecosysteem anders om met capaciteit
4. De BRE-structuur: handhaaf wat werkt, formaliseer niet wat niet hoeft
5. Een nieuwe bestuurscultuur: Voer niet alleen gesprekken, maar juist ook discussies

6.1 Vijf aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van de ecosystemen in Noordoost Brabant

1. Expliciteer de verschoven publieke-waarde opgave van de regio: bepaal de inhoudelijke richting voor de komende tien jaar

Wat zeggen andere onderzoeken?

De ROB geeft in haar rapport *Niemandsland of Dromenland* (2021) als belangrijkste advies mee: begin bij de inhoud. Regio's hebben behoefte aan krachtige regionale agenda's op de grote regionale opgaven. De opgaven die de ROB signaleert, vallen één op één samen met de opgaven die in dit onderzoek in hoofdstuk 5.2 benoemd zijn. Ook de studiegroep Interbestuurlijke Financiële Verhoudingen deed in 2020 de oproep om opgavegericht samen te gaan werken als overheden.

De ROB stelt ook dat deze opgaven vragen om andere financiële arrangementen dan 'overlaten aan de markt', gegeven de kapitaalintensiteit van de benodigde interventies.

Iedere opgave kent zijn eigen schaal. Wij constateren dat een aantal opgaven verandert (zie 5.2) en daarmee méér gaan vragen van de regionale schaal, waarmee het regionale opgaveprofiel verbreedt. We zien ook dat de regio de afgelopen jaren deze verbreding zeker heeft aangeraakt. De Regiodeal is hiervan bewijs. De programma's van RNOB bieden aangrijpingspunten.

Maar er ligt geen duidelijke bestuurlijke herijking van de gezamenlijke opgave voor de komende tien jaar. Het lijkt ons daarbij ook heel verstandig om, bijvoorbeeld met dit onderzoek als markeerpunt, zo'n geleidelijke doorontwikkeling van de gezamenlijke samenwerking naar een volgende levenscyclus te benoemen én in te zetten. Zoals al gezegd is het daarbij ook logisch het momentum van de gemeenteraadsverkiezingen aan te grijpen. Het benoemen van die doorontwikkeling kan ontzettend bevorderlijk zijn voor energie en focus in samenwerking.

Die bestuurlijke herijking van de gezamenlijke opgave is een uitgelezen kans om het economische ecosysteem en het maatschappelijke ecosysteem op regionale schaal (verder) aan te boren en zich uit te laten spreken. Daarmee wordt de herijking van opgave en scope van samenwerking in zichzelf al een ecosysteem-verbindende actie.

Dat leidt wat ons betreft niet tot een vuistdik ambitiedocument, maar tot een spitse gezamenlijke agenda waarin de urgentie van de voorliggende opgaven gevat wordt. Het opgaveprofiel uit hoofdstuk 5 kan daarin een vertrekpunt zijn, maar vereist verdere uitwerking, verdieping en kwantificering. In termen van de nu lopende landelijke formatie: een agenda over het wat en het waarom, niet zozeer over het 'hoe'. Dat 'hoe' krijgt verder vorm in programma's en projecten binnen de regio (in brede zin van 't woord).

Het hebben van zo'n inhoudelijk richtsnoer is ook een 'ticket' om andere partijen (uit de economische en maatschappelijke ecosystemen) te contracteren voor de komende jaren. Om gezamenlijk overeenstemming te vinden, energie te richten en van elkaar te weten en voelen welke beweging wel of niet gewenst is. Maar ook om gezamenlijk te gaan investeren in beweging. Wij vinden, ookal is de samenwerkingsregio naar aard en karakter anders, de samenwerkingsagenda van Stedelijk Gebied Eindhoven (SGE) een aantrekkelijk voorbeeld[32]. Binnen de SGE-regio is het door nauwe verbondenheid van ook het maatschappelijk ecosysteem (zowel in spelers als in gedragspatronen van inwoners) makkelijker om tot zo'n arrangement te komen. Dit is echter geen reden om dit in NOB niet te proberen, maar er juist méér bewuste inzet op te zetten. De aard van de vraagstukken vragen het.

Daarbij biedt zo'n agenda ook de mogelijkheid om, daar waar de oriëntaties dat noodzakelijk maken, differentiatie en verschil te borgen. Zo zou de positie van het Land van Cuijk binnen Noordoost Brabant een bijzonder aandachtspunt kunnen zijn. Haar dubbele oriëntatie op Noord Limburg en (maatschappelijk) op Nijmegen is relevant en maakt de positie van deze subregio ook binnen de Noordoost Brabantschaal bijzonder. NB: zulke

[32] https://www.stedelijkgebiedeindhoven.nl/fileadmin/SGE/Documenten/Samenwerkingsagenda_2018__2025.pdf

aandachtspunten vergen boven alles van de individuele gemeente zélf een duidelijke positiebepaling met een heldere opvatting over welke opgaven op welke schaal en met welke omgeving aangepakt moeten worden.

2. Maak de piramide van ecosystemen in de regio af

Het is fascinerend om te zien wat je met circa tien jaar aandacht en continuïteit kunt bereiken: een eerder niet bestaand regionaal economisch ecosysteem heeft onmiskenbaar vorm gekregen. Tegelijkertijd is de constatering ook dat het economische ecosysteem in Noordoost Brabant in opzet nog relatief smal is. Een flink deel van de economie voelt zich (en is) niet aangesloten.

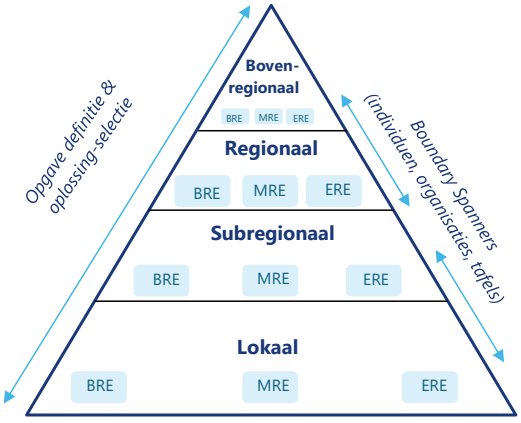
Wat zeggen andere onderzoeken?

De ROB geeft in haar rapport Niemandsland of Dromenland (2021) mee dat daar waar opgaven niet aan een formele bestuurslaag zijn toebedeeld, een meer organische opvatting over legitimiteit past. Kortom: legitimiteit is niet vanzelfsprekend uitsluitend het domein van gemeenteraden, er zijn ook aanvullende opvattingen over en bronnen van legitimiteit.

Daarbij signaleerde de studiegroep IFV (2020) dat er een behoefte is aan meer congruentie en minder samenwerkingsverbanden. De ROB onderstreept dit belang: in de basis streven naar congruentie. Voor bestuurlijke hanteerbaarheid is een heldere ordening nodig. Juist de benodigde integraliteit is ook een pleidooi voor streven naar congruentie.

Bovendien constateerden we dat, hoewel er sterke maatschappelijke clusters op subregionale en bovenregionale schaal aanwezig zijn, een samenhangend weefsel van kernactoren aan de maatschappelijke kant ontbreekt op de regionale schaal. Het is van belang om ook op regionaal niveau een krachtenveld te organiseren dat in balans is zodat áls opgaven zich daar voordoen, er een beroep op kan worden gedaan. Daarbij zijn in hoofdstuk 5.2 ook voorbeelden gegeven van het soort netwerken en spelers die wij voor ogen hebben, ook op de regionale schaal. De komende tien jaar zijn bij uitstek een kans om de ingezette koers, die goede dingen heeft gebracht, verder te brengen.

Er is veel voedingsbodem om dat maatschappelijke ecosysteem op regionale schaal vorm te geven en het economische ecosysteem aan te dikken (NB: dat vergt ook op de subregionale schaal inzet). Het opzetten van die regionale schaal is een genuanceerde inzet.
We concretiseren die hieronder:



Figuur 15. Piramide van ecosystemen

- Het gaat ons om het aanbrengen van een weefsel of netwerk van actoren op de regionale schaal, die betrokken kunnen worden bij, en daarmee aangesproken kunnen worden op, regionale vraagstukken. Dat betekent niet dat er allerlei nieuwe organisaties opgetuigd moeten worden of dat er allerlei kleine lokale organisaties in grote regionale trajecten getrokken moeten worden. Het betekent ook niet dat op lokale en subregionale schaal minder moet gebeuren. Zoals de piramide-afbeelding inzichtelijk maakt: het gaat om een vertegenwoordigend principe waarbij een aantal kernspelers op de subregionale schaal ook op de regionale schaal actief kunnen zijn. Dat gaat over netwerken van voor de hele regio in totaal maximaal 80 a 100 mensen, is onze taxatie. Mensen met een groot bereik in de regio, met een gezamenlijk samenhangend netwerk.

- Het is geen verandering die van de één op de andere dag vorm kan krijgen. Veel belangrijker dan het resultaat na zes maanden of één jaar is dat de regio een gezamenlijk beeld van de 'piramide' gaat vormen, dat het beeld dat er gaten in de regionale infrastructuur zitten gedeeld wordt en dat je de gezamenlijke ambitie om de komende 10 jaar daar aan te werken, omarmt.
- Belangrijk is het hebben van voldoende boundary-spanners (enkele tientallen). Dit zijn individuen of organisaties die de grenzen tussen de schalen (lokaal-subregionaal-regionaal) én tussen de leefwerelden (economisch, maatschappelijk en bestuurlijk) kunnen bewandelen en daarmee het cement zijn tussen de bouwstenen in de regio. Dit kunnen bestuurlijk, ambtelijke, economische en/of maatschappelijke spelers zijn. NB: Voldoende van deze boundary-spanners moeten aansluiting hebben op de regionale schaal.

Op de twee domeinen economie en maatschappij schetsen we hieronder nog nader de ontwikkelingen die we verstandig vinden:

- Economisch: De afgelopen tien jaar is op een gestage wijze gebouwd aan het economische ecosysteem. In de diepte is dat rond het AgriFood-thema goed ontwikkeld. In de breedte mist het raakvlakken en de breedte van de focus AgriFood wordt tegelijkertijd nog onvoldoende benut. Daar liggen mogelijkheden om de kwaliteit van het ecosysteem te verbeteren. Het gemiddeld opleidingsniveau; het aantal bedrijven, kennisinstellingen en werkgevers en de breedte in de economische ketens bieden voldoende houvast om, gegeven de nieuwe opgaven/publieke waarde, het ecosysteem te stimuleren en aan te jagen tot verbreding. Dit kan middels (a) subsidies (financiële prikkels) – bij marktpartijen is er de terechte vraag naar balans tussen betrokkenheid en bedrijfsvoering, (b) het organiseren van meer ontmoetingen en/of (c) of het daadwerkelijk invloed delen of geven op een bredere agenda.
- Maatschappelijk. Subregionaal zijn er krachtige basisnetwerken om mee te starten. Deze zijn onderling nog amper verbonden, omdat de articulatie van regionale opgaven tot nu toe smal is aangevlogen (economie en mobiliteit). Echte verbreding van die agenda zal leiden tot toenemende relevantie van een maatschappelijk regionaal ecosysteem. Dit kan onder andere door het aanjagen en stimuleren van zogeheten '*boundary-spanners*': organisaties of individuen die actief de grenzen van sectoren en gebieden overstijgen om tot een overkoepelend netwerk te komen. Het gaat hierbij ook simpelweg om het organiseren van ontmoeting, zodat netwerken de kans krijgen zich te ontwikkelen en robuust genoeg zijn om opgaven aan te pakken wanneer deze zich op het regionale niveau manifesteren.

3. Ga vanuit het bestuurlijk regionale ecosysteem anders om met capaciteit

Het blijkt tot nu toe telkens weer lastig om op strategische thematiek regionale slagkracht te organiseren. Het ontbreken van die slagkracht is beperkend voor het vermogen koers en agenda's vorm te geven en kansen bij provincie en Rijk te verzilveren. Dit is een herkenbaar probleem bij netwerksamenwerkingen (en overigens ook bij formele samenwerkingen, maar in een andere verschijningsvorm). Eigenaarschap wordt niet op alle plekken en lagen even sterk beleefd en de lokale druk op capaciteit wordt meestal als sterker ervaren dan de regionale problematiek. Dit is een klassiek free-rider-probleem: teveel actoren zijn geneigd géén kaartje te kopen en daardoor schaden ze het collectieve systeem. Bij de geschetste verbreding van het opgave-profiel is dat nog sneller een probleem. Dat vraagt dus om het sneller en gerichter capaciteit kunnen organiseren.

De aanstaande herindelingen helpen hier mogelijk in: er ontstaan meer organisaties met een zekere draagkracht in de regio: naast Den Bosch, Oss en Meierijstad straks ook Land van Cuijk en Maashorst. Dat bij elkaar brengen van capaciteit gaat alleen niet vanzelf (dan zou het immers ook nu soepeler lopen met de organisatie van capaciteit). Hieruit volgt de logische vraag: moeten we dit via de *cultuur* of de *structuur* organiseren?

Ons pleidooi: via de cultuur. Het nu niet georganiseerd krijgen van capaciteit is wat ons betreft namelijk nu ook geen probleem dat gelegen is in de structuur. De instelling van een formele Gemeenschappelijke Regeling (GR) met verplichting tot levering gaat dit niet oplossen. Dat gaat enkel leiden tot het alsnog niet leveren aan de GR

inclusief het elkaar daar bestuurlijk niet op aanspreken (in lijn met de bestuurscultuur). Bovendien zal dit leiden tot discussies met raden over de begroting van deze GR (zie hiervoor bijvoorbeeld de ervaringspraktijk van de Drechtsteden).

Veel belangrijker vinden wij het dat het netwerk van de gemeentesecretarissen zich, nog veel meer dan nu, verantwoordelijk voelt voor het organiseren van de capaciteit voor de regionale thema's. Transparant maken wie welke capaciteit levert en hier helder over rapporteren, helpt (expliciteren). Elkaar aanspreken op disbalans is cruciaal. Zo krijg je ook de kans om een gezamenlijk beeld te ontwikkelen over de benodigde capaciteit en wat het betekent hier gezamenlijk verantwoordelijk voor te zijn. Net zo belangrijk is dat de colleges van B&W de gemeentesecretarissen hier ook actief op gaan aanspreken. Daarin kan het bestuur van RNOB een signalerende rol vervullen. Echter, het belangrijkste is dat aan de lokale collegetafels duidelijk is dat de regio géén bijzaak is maar een hoofdzaak.

Een werkafspraak dat iedere gemeentelijke organisatie van de vijf genoemde grotere gemeenten bijvoorbeeld drie fte strategische capaciteit voor de regio beschikbaar houdt (in dienst bij de betreffende gemeente maar in basis beschikbaar om de regionale opgaven van structuur, inhoud, richting en advies te voorzien), zou een prima uitgangspunt kunnen zijn voor het secretarissen-overleg. Dit geeft body (15 fte strategische capaciteit bij gemeenten, flexibel in te zetten op aangeven van het overleg van gemeentesecretarissen) om mee te werken vanuit de regio; de overige gemeenten kunnen vervolgens naar vermogen én behoefte capaciteit toevoegen om tot robuuste teams op de relevante agenda's te komen. Hoe dit precies uit te werken en hoeveel capaciteit dat is, hangt erg af van de nog door de regio te articuleren publieke-waarde behoefte.

Capaciteit ten dienste van BRE, MRE en ERE: uit 't juiste hout gesneden

Daarbij vinden wij het een interessante gedachte om deze capaciteit, nog meer dan al gebeurt, ten dienste te stellen van de drie ecosystemen gezamenlijk. Dat betekent dat capaciteit en vermogen expliciet ten dienste gesteld wordt aan een samenspraak van maatschappelijke, economische en publieke sturing (al dan niet in een formele structuur). Dit kan in onze optiek prima via bestaande gremia. NB: daarbij hoort wat ons betreft ook dat partners uit het economische en maatschappelijke ecosysteem waar logisch en relevant zelf ook capaciteit inleggen om regionale processen te dragen en te trekken. Ook daar is balans belangrijk.

Wat moet deze capaciteit dan kunnen? Dit zijn ambtenaren die zichzelf een maatschappelijke sleutelfunctie toeschrijven (boundary-spanners), die verbinden, die agenderen door te spreken, verbindingen te activeren en zo beweging op gang te krijgen. Mensen die kennis en gevoel kunnen combineren, die beleid en uitvoering aan elkaar kunnen koppelen. Kortom: dit zijn 'zwaardere' adviseurs in de gemeentelijke organisaties (schaal 13 als richtpunt). Deze adviseurs kunnen ook vanuit de positie van maatschappelijke en/of economische actoren redeneren en daarmee actief zoeken naar coalities en voorstellen die voldoende steun kunnen krijgen.

4. De BRE-structuur: handhaaf wat werkt, formaliseer niet wat niet hoeft

We constateren dat de samenwerkingsstructuur binnen het BRE prima functioneert. De punten capaciteit en aanspreekcultuur kunnen beter (daar gaan aanbevelingen 3 en 5 ook over), maar we zien geen aanleiding om

binnen de interne structuur van het BRE - met RNOB als centraal vehikel - fors in te grijpen. Daar hebben we een aantal redenen voor:

- **RNOB is als vehikel/platform prima in staat om een brede samenwerkingsagenda te omvatten**. Er zijn geen inhoudelijke of organisatorische beperkingen ingebakken om dat goed te kunnen doen (mits capaciteit vanuit de gemeenten op orde komt). De betrokkenheid van de waterschappen is, zeker gezien de verschuivende inhoudelijke opgave-agenda, waardevol en een pluspunt voor dit platform.
- **RNOB is bekend, wordt gewaardeerd én heeft ervaring**. De organisatie heeft zich in de afgelopen 10 jaar ontwikkeld en gevormd en vervult precies de functie die het 'afmaken' van de piramide vraagt. Wellicht dat complexere coördinatie op de regionale schaal (bij het realiseren van MRE-ERE-BRE) om enige extra capaciteit in RNOB vraagt.
- **Formalisering leidt an sich niet tot meer eigenaarschap, betrokkenheid of kracht**. Tenzij raadsbevoegdheden overgedragen worden aan een regionaal gremium (zoals bij Drechtsteden in haar vorige verschijningsvorm), is legitimiteit dan ook geen argument voor formaliseren. Een netwerkorganisatie kan veel legitimiteit hebben (zoals de Samenwerking Stedelijk Gebied Eindhoven of in Zwolle). Betrokkenheid van raden en colleges kan op tal van andere manieren vormkrijgen, waarbij de adoptiegriffier en het regionale raadsinformatiesysteem al mooie voorbeelden zijn. Zie voor een uitgebreide menukaart voor niet-formele draagvlakvergrotende maatregelen op de kennisbank van het ministerie van BZK[33].

Wat zeggen andere onderzoeken?

De ROB geeft in haar rapport Niemandsland of Dromenland (2021) ook mee dat regionale samenwerking in principe van onderop moet komen (en dus niet landelijk afgedwongen), waarbij inhoudelijke argumenten dusdanig kunnen zijn dat het toch nodig is. Máár: regionale en lokale autonomie is het startpunt van denken. Daarbij geeft de ROB ook aan, zoals eerder aangehaald, dat, zeker bij vrijwillige samenwerkingen, een bredere opvatting van legitimiteit kan passen. Tegelijkertijd geeft ze aan dat, voor het borgen van integrale beslissingen, de rol van de raden groot is. En dat dus formalisering regoinaal passend kan zijn (ter versterking van legitimiteit), maar geen vanzelfsprekendheid hoeft te zijn.

Dan was er nog een specifiek vraagstuk dat we in het onderzoek tegenkwamen: moet het sociaal domein (meer) opgetild worden naar de regionale schaal? Dit onderzoek gaat niet over individuele organisatieonderdelen, maar op basis van het door ons opgedane beeld is daar geen aanleiding toe. Althans, niet in een formele of zware zin. Het platform van de GGD en het bestuurlijk overleg tussen de betreffende portefeuillehouders op regionale schaal biedt wat ons betreft meer dan genoeg mogelijkheden voor gezamenlijke afstemming en coördinatie (bijvoorbeeld gezamenlijke inkoop jeugd, wellicht ook samenwerking rond thema's als beschermd wonen en op korte termijn maatschappelijke opvang). Voor taken als WMO en sociale werkvoorziening geldt dat de huidige uitvoerings- en afstemmingsschalen, voor zover wij daar zicht op hebben gekregen, naar tevredenheid functioneren. Kortom: hier past differentiatie goed, zo geven ook maatschappelijke stakeholders aan. Verschillende (deel)opgaven kunnen op een verschillende schaal worden georganiseerd, mits er maar langs de gehele piramide coördinatie, afstemming en uitwisseling mogelijk is.

Dilemma: de betrokkenheid/rol van raden

Bovenstaande aanbevelingen zullen leiden tot een vitaler samenspel op regionale schaal, aansluitend bij de verschuivende publieke waarde-opgave op regionale schaal. Tegelijkertijd is de constatering in dit rapport ook dat de regio nu al voor veel raadsleden op afstand staat. En daarmee ook geen sterke legitimatie-positie heeft.

[33] https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/257793/menukaart-afstemming-tussen-raden-bij-intergemeentelijke-samenwerking.pdf

Kritiek op de aanbevelingen is voor de hand liggend: deze inzet op verdere activiteiten in informele sfeer vergroot dat gat alleen maar. Dat klopt, althans, als je dat als een gat ziet. Wat ons betreft horen daar twee belangrijke overwegingen bij:

- **Blijf investeren in ontmoeting, uitwisseling en relevante interactie** met raden. Dat betekent het 'de regio' binnenbrengen bij raadszalen (zoals nu ook al staande praktijk is) maar ook regionale interactie organiseren. Naarmate de agenda breder en maatschappelijker wordt (van het gesprek, de opgaven en van de oplossingen) zal de relevantie daarvan ook toenemen.
- **Ontwikkel met elkaar een veranderende opvatting over legitimiteit**. Vanzelfsprekend blijven raden het hoogste orgaan in de gemeentelijke democratie. Echter, een vitale kracht-en-tegenkrachtdynamiek op regionale schaal is in zichzelf ook een legitimiteit-verstrekkende randvoorwaarde. Het zal leiden tot uitkomsten die in zichzelf al kunnen rekenen op meer draagvlak vanuit de relevante gremia: maatschappelijke en economische partners.

5. Een nieuwe bestuurscultuur: Voer niet alleen gesprekken, maar juist ook discussies

De Brabantse bestuurscultuur (aldus respondenten) is er één van consensus en gemoedelijkheid. Met een gezonde drive voor resultaat, maar met een bescheiden inslag als het gaat om het delen van successen. Dat is in veel situaties een prima uitgangspunt voor samenwerking (zie ook de brede Brabantse samenwerkingspraktijk), maar soms is een meer expliciete en scherpe interactie nodig. Die scherpte zit overigens ook in het manifest maken waar je succes boekt, wat draagvlak helpt vergroten. De scherpte en discussies zijn van groot belang, zeker in het licht van de verschuivende publieke waarde-behoefte. Schaarste-vraagstukken – ruimte, natuur, milieu en stikstof - samen oppakken vraagt simpelweg iets anders van samenwerking dan creatie-trajecten. Het met elkaar in scherpte kunnen discussiëren is iets wat betrokkenen ook moeten 'leren': je moet ervaren dat scherpte op de inhoud prima is, mits relaties goed zijn en blijven. Dat vertrouwen moet groeien en vergt dus oefening.

6.2 Drie mogelijke routes om de verdere ontwikkeling langs vorm te geven

Zoals al gesteld: de uitdaging voor Noordoost Brabant ligt volgens ons véél meer in verdere ontwikkeling van bestuurlijke samenwerkingsfocus (de agenda) en samenwerkingscultuur (meer aanspreken), dan in samenwerkingsstructuur (meer formaliseren). En daarbij geldt: Bovenstaande vijf aanbevelingen kunnen vorm krijgen in eigenlijk elke structuur. Maar structuurkeuzes hebben natuurlijk wel effect op hoe samenwerking verloopt. En elke keuze heeft ándere effecten. Op basis van ons onderzoek zien wij grofweg drie hoofdroutes om de structuur-ontwikkeling van de ecosystemen binnen Noordoost Brabant langs vorm te geven. Daarbij is de structuur van het BRE leidend, want dat is de knop waar publieke partijen met elkaar aan kunnen draaien.

Duiding hoofdroutes

De geschetste hoofdroutes zijn een startpunt voor gesprek in de regio. Het zijn geen harde voorschriften of elkaar volledig uitsluitende paden: gradueel opschuiven van hoofdroute 1 naar 2 kan door de tijd ook.

Het is wel zo dat de basisgedachte achter elke hoofdroute anders is: werken met dat wat er is, dat wat er is kopiëren naar andere thema's óf sterk formaliseren en herschikken.

Kortom: drie wegen die allen (mits u daar samen heen wilt) naar Rome kunnen leiden.

Op basis van ons onderzoek is onze inschatting dat al deze routes de komende jaren zouden kunnen passen bij de verdere ontwikkeling van de samenwerking op schaal van Noordoost Brabant. We schetsen de voor- en nadelen van de routes hieronder. Het is ook niet ons advies om nu direct een structuurdiscussie te gaan voeren. Daarbij is ook aangetekend dat de inzet van de afgelopen 1,5 jaar, op een duidelijkere scheiding tussen RNOB en AgriFoodCapital in taken/focus helpt om ook de komende jaren aan de slag te gaan. In

volgorde zou wat ons betreft eerst de verdere articulatie van de inhoudelijke agenda moeten plaatsvinden (aanbeveling 1) en zouden de overige 4 aanbevelingen gezamenlijk opgepakt moeten worden. Onze verwachting is dat dat in de komende jaren zal leiden tot structuur-vraagstukken. Dan kunnen onderstaande overwegingen richting geven.

De drie hoofdroutes die wij zien zijn:

1. **Werken met wat er al is** – Niets nieuws: vanuit de huidige gremia door ontwikkelen naar de nieuwe fase in de samenwerking in Noordoost Brabant, met een andere en grotere publieke waarde-agenda.
2. **Wat er is kopiëren** – Wel nieuwe structuur-elementen (zoals een nieuwe/extra organisatie zoals AgrifoodCapital, met een andere focus) om de realisatie van een verbrede publieke waarde-agenda langs vorm te geven, maar wel binnen de huidige opzet (informele samenwerking, kleine/lichte organisaties).
3. **Herzien en uitbreiden** – het roer om in hoe de regio geïnstrumenteerd is. De uitgebreidere publieke waarde-agenda in méér formele samenwerking gieten en nadrukkelijk de scope veranderen.

Route	**1. Werken met wat er al is**	**2. Wat er is kopiëren**	**3. Herzien en uitbreiden**
Nadere duiding	Binnen het BRE van Noordoost Brabant worden geen nieuwe organisaties of gremia opgetuigd. RNOB en AgriFood Capital blijven de spil in het BRE en de ontmoeting(en) tussen BRE, MRE en ERE. De benoemde verbreding van het regionale speelveld (aanbeveling 2) krijgt vorm binnen en door deze organisaties. Primair AgriFood Capital, want RNOB is een zuivere BRE-organisatie. Daarmee krijgt Agrifood Capital een bredere economische focus én een sterkere maatschappelijke focus. Het wordt hét brede regionale platform.	RNOB blijft de spil in het BRE, maar in de samenwerking tussen de ecosystemen komt er náást AgriFood Capital als platform nog 1 of 2 platformen bij (in de vorm van stichtingen of coöperaties, bijv.). Hierin krijgen de meer ruimtelijk/natuur/milieu/agrarische transitie én de meer cultuur/onderwijs samenwerkingagenda's vorm. Deze organisaties worden dus extra motortjes náást AgriFood Capital. Tussen de verschillende werkorganisaties is coördinatie nodig, daarbij kan RNOB een rol spelen, maar deze coördinatie moet wel vanuit alle ecosystemen gevoed worden.	Het BRE kiest voor (al dan niet graduele) formalisering van de onderlinge samenwerking. RNOB wordt vervangen door en vormgegeven in een GR-constructie. Samenwerking en sturing worden daarmee formeler, met overdracht van taken/bevoegdheden. AgriFood Capital blijft wat het is, maar de GR gaat namens BRE hierin participeren. Ditzelfde geldt eventueel voor andere ontwikkelorganisaties tussen BRE, MRE en ERE in.
Voordelen	• Geen structuurverandering met tijd & energieverlies • Maximale efficiëntie (maar 2 regionbureaus)	• Heldere markering van verbreding van de gezamenlijke regionale focus/agenda's door nieuwe entiteit.	• Mogelijkheid om samenwerkingsstructuur geheel te herzien • Formalisering van een GR maakt middelen-discussies veel

	• Sluit in elk geval nu aan op draagvlak. • Optimaal benutten van opgebouwde merkwaarde afgelopen jaren: RNOB en AgriFoodCapital.	• Daardoor ook kans voor MRE en ERE om eigenaarschap te gaan voelen over die organisatie(s): echt hun 'club'. • Behoudt van huidige netwerk incl. reputatie/kracht en naamwaarde AgriFood Capital. • De betreffende organisaties kunnen lean/mean blijven (geen klontering van veelheid aan taken), waardoor startup-achtige mentaliteit kan blijven.	transparanter en duidelijker. • Kans om eigenaarschap raden te vergroten middels formele lijnen
Nadelen	• Verandering komt niet terug in structuur, verandering = dan moeilijker te realiseren. • Risico op grote/logge agenda's binnen vooral AgriFood Capital door clustering van breedte. • Naar maatschappelijke actoren is frame AgriFood Capital te smal voor regionale dekking. Risico dat structuur en titel juist de verbreding gaat hinderen.	• Coördinatielast tussen meer organisaties. • Verwatering van beeldmerk in de regio: er komen meer namen/plekken bij waar beweging ontstaat, dat verkleint herkenbaarheid overall. • Dit laatste is een extra aandachtspunt voor raadsleden: wat gebeurt waar?	• Geen draagvlak voor geconstateerd in gesprekken, ook juist niet bij raadsleden. • Kostbare (in tijd én geld) herschikking van huidige samenwerkingslijnen. • Kans dat formalisatie juist leidt tot afname eigenaarschap en betrokkenheid. Introductie van wij/zij dimensie.

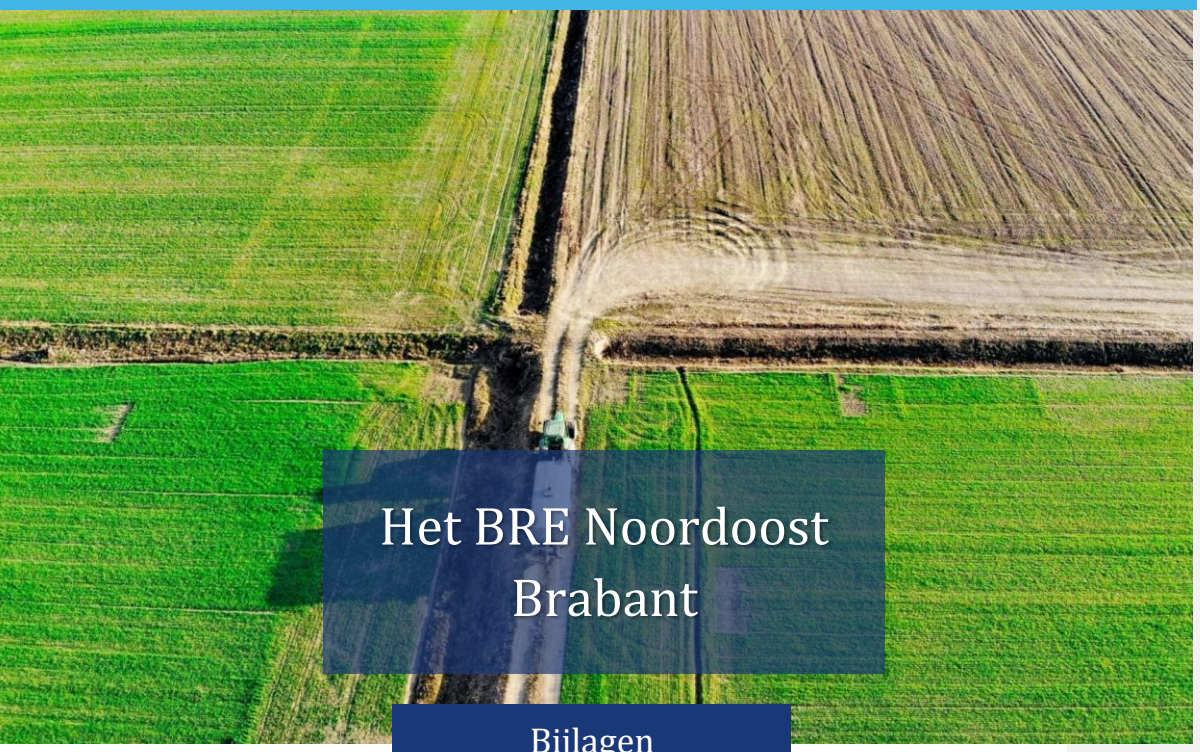
6.3 Rol provincie

Tot slot is de rol van de provincie in dit alles relevant. Een deel van de opkomende publieke waarde-opgave van de regio is qua taken en verantwoordelijkheden bij de provincie belegd. En de provincie Brabant is een krachtige en betekenisvolle provincie, met ook ruime investeringsmogelijkheden en investeringsbereidheid. De provincie kan de verdere ontwikkeling van de samenwerking binnen NOB helpen door zelf in de lijn en geest van de in dit rapport geschetst koers verder te werken. Bovendien is voor de provincie de regionale indeling van Noord-Brabant al de manier om met de gemeenten binnen het BRE op schaal van NOB samen te werken (uitgezonderd vanzelfsprekend tal van bilaterale samenwerkingen). De provincie Noord-Brabant kan de regio Noordoost Brabant verder helpen door:

1. De relevante beleidsdomeinen ook op relevante wijze te vertalen naar de schaal van de regio. Hierbij gaat het om de transitie van het landelijk gebied; om milieu en klimaat (wat met de RES natuurlijk al een belangrijke stap heeft gekregen); de woningbouw; de ruimtelijke ordening en planning; natuur; cultuur en waar relevant onderwijs (investering in clustervorming/ontwikkeling – samenhang binnen Brabants geheel). En dat betekent: niet alleen plannen maken én regiodagen met bestuurders organiseren, maar ook het gesprek met de maatschappelijke partners op provinciale schaal inbrengen in regionale processen.

2. In haar eigen contact en gesprek met de regio bij te dragen aan de in aanbeveling vijf geschetste wenselijke cultuurverandering. Scherpte op onderlinge resultaatafspraken is van belang in een samenwerking, zeker als die samenwerking meer en meer bepalend wordt voor de realisatie van gezamenlijke beleidsagenda's.
3. Daar waar relevant én door de regio gewenst strategische capaciteit/kennis/kunde bijdragen voor specifieke opgaven en trajecten, temeer omdat de provincie als organisatie veel meer dan de gemeenten gewend is op de regionale en bovenregionale schaal te denken/werken.

Ook dit is wat ons betreft, net als de verdere ontwikkeling van de ecosystemen, een stapsgewijs proces. Sterker nog: beide processen moeten enigszins 'hand in hand' gaan, anders ontstaat er onwenselijke spanning. En vanzelfsprekend is het ook een wederkerig proces, samenwerking tussen provincie en regio. Óók de regio heeft zich proactief tot de provincie te verhouden. En de regionale agenda zoals genoemd onder aanbeveling 1 is (net als de provinciale beleidsagenda) startpunt van gesprek. Daarbij geldt niet dat het initiatief of de eerste zet altijd van de regio óf van de provincie hoeft te komen: in een goede samenwerking komt het initiatief dan van de één, en dan weer van de ander.



Het BRE Noordoost Brabant

Bijlagen

1. Aanpak vergelijkend onderzoek
2. Stuurgroep en begeleidingsgroep
3. Respondenten
4. Geraadpleegde documenten
5. Resultaten enquête volksvertegenwoordigers
6. Resultaten enquête inwoners
7. "Foto" van het BRE Noordoost Brabant

rijksuniversiteit groningen
campus fryslân

Berenschot

Bijlage 1. Aanpak vergelijkend onderzoek

Met opmerkingen [SC1]: Heb dit geknipt en geplakt uit het onderzoekskader. Ben je het eens met deze tekst? Dan zet ik het ook door naar de overige regio's

(overigens geen prioriteit deze opmerking)

De ene regio is succesvoller in het realiseren van maatschappelijke opgaven dan de andere. Wat verklaart deze verschillen? Om meer grip te krijgen op 'de regio' en de factoren die bijdragen het realiseren van publieke waarde in die regio, doet de Rijksuniversiteit Groningen hier, in samenwerking met Berenschot, 2,5 jaar lang onderzoek naar. We voeren in tien regio's veldonderzoek uit – waaronder in Noordoost Brabant. Het samenspel tussen het Bestuurlijk Regionale Ecosysteem (BRE), het economische ecosysteem en het maatschappelijke ecosysteem staat hierbij centraal. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft zich financieel en inhoudelijk gecommitteerd aan het onderzoek.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt: *Welke factoren maken dat het ene Bestuurlijk Regionale Ecosysteem succesvoller is dat het andere in het realiseren van maatschappelijke opgaven?*

Om deze vraag uiteindelijk te kunnen beantwoorden, beantwoorden we stapsgewijs de volgende deelvragen:

Beschrijvend

1. Wat verstaan we onder een Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem (BRE)?
2. Welke BRE's zijn er in Nederland te onderscheiden, zijn er verschillende categorieën BRE's, en hoe variëren deze in omvang en samenstelling?

NB: deze twee vragen vormden de startpunt van het onderzoek. We hebben de bestuurlijk regionale ecosystemen in beeld gebracht door alle bestuurlijke samenwerkingsverbanden te plotten op de kaart van Nederland (zie figuur 1 in de inleiding van dit rapport)[34]. Hierbij is te zien dat er verschillende gebieden ontstaan met meer of minder onderlinge bestuurlijke samenhang. Een dergelijk gebied vormt het BRE.

3. Hoe groot is de mate van publiekewaardecreatie in het BRE?
4. Hoe groot is de mate van publiekewaardecreatie in de individuele gemeenten in het BRE?

Verklarend

5. Welke kenmerken van het BRE zelf zijn van invloed op het succesvol aanpakken van maatschappelijke opgaven?
6. Welke kenmerken van het geografisch gebied (biotoop) zijn van invloed op de opbouw en het functioneren van een BRE?
7. Welke patronen zien we in de (combinaties van) gebiedskenmerken en BRE-kenmerken die maken dat een BRE succesvol is?
8. In hoeverre is de aard en intensiteit van de interactie binnen het BRE van invloed op de mate van publiekewaardecreatie?
9. Welke maatschappelijke en economische patronen zien we?
10. In hoeverre is de aard en intensiteit van de interactie tussen het BRE, het economische en het maatschappelijke ecosysteem van invloed op de mate van publiekewaardecreatie?
11. Hoe verhouden draagvlak voor het BRE en publiekewaardecreatie zich tot elkaar?

Handelingsperspectief

12. Welke interventies zijn effectief en opportuun voor specifieke BRE's om het succes van hun regio verder te verbeteren?

[34] Dit is op basis van eigen bewerking RUG/Berenschot van dataset van samenwerkingsverbanden door PROOF Adviseurs/Kwink Groep, in opdracht van BZK. Per casusregio wordt de lijst samenwerkingsverbanden geverifieerd door de desbetreffende begeleidingsgroep en worden er nieuwe visualisaties gemaakt.

13. Welke interventies zijn effectief en opportuun voor individuele gemeenten om meer te profiteren van regionale samenwerking?

Dit onderzoek kent drie doelgroepen en daarmee drie typen resultaten:

- Voor het ministerie van BZK is het resultaat van dit onderzoek; inzicht in welke BRE's er in Nederland bestaan, hoeveel publieke waarde zij creëren en welke verklarende factoren er zijn voor het (relatieve) succes van de BRE's. Dit inzicht helpt BZK bij het invullen van haar stelselverantwoordelijkheid voor een goed openbaar bestuur.
- Voor de samenwerkingsverbanden binnen het BRE is het resultaat van dit onderzoek; inzicht in hoe het BRE er precies uitziet, welke publieke waarde er wordt gecreëerd en aan welke 'knoppen' het samenwerkingsverband kan draaien om de samenwerking binnen het BRE en met de maatschappelijke en economische levensgemeenschap te verbeteren.
- Voor de individuele gemeenten in het BRE is het resultaat van dit onderzoek; inzicht in hoe het BRE (waar de gemeente zich in bevindt) er precies uitziet, welke publieke waarde er wordt gecreëerd, hoe zich dat verhoudt tot de publiekewaardecreatie in de eigen gemeente en aan welke 'knoppen' de gemeente kan draaien om meer te profiteren van regionale samenwerking.

Op het moment van schrijven worden er in vijf regio's onderzoek uitgevoerd. Dit zijn:

- Noordoost Brabant
- Fryslân
- Groningen
- Drenthe
- Noord-Holland Noord

Bijlage 2. Stuurgroep en begeleidingsgroep

Bestuurlijke stuurgroep *het dagelijks bestuur van de RNOB en provincie*	**Ambtelijke begeleidingsgroep**
• Jack Mikkers, gemeente 's-Hertogenbosch • Wobine Buijs, gemeente Oss • Jan Goijaarts, gemeente Meierijstad • Harry van Rooijen, gemeente Meierijstad • Kees van Geffen, gemeente Oss • Henk Mensink, gemeente Oss • Elies Lemkes, provincie Noord-Brabant • Mario Jacobs, waterschap Aa en Maas • René Peerenboom, RNOB	• Johan Postma, gemeente Land van Cuijk i.o. • Marionne van Dongen, gemeente Oss • Jules Goris, RNOB & AgriFood Capital • René Peerenboom, RNOB • Rian Snijder, RNOB • Richard Dumont, provincie Noord-Brabant

Bijlage 3. Respondenten

In totaal zijn er 86 mensen en organisaties uitgenodigd om deel te nemen aan interviews en focusgroepen in het kader van deze rapportage. Uiteindelijk is er 53 mensen gesproken, deze staan weergegeven in tabel 3.

Tabel 3. Respondenten casusregio Noordoost Brabant.

Naam	Functie	Organisatie	
dhr. Bakermans	burgemeester	gemeente Landerd	BRE
mevr. Brouwer	Directeur	Phoenix Cultuur	MRE
dhr. Buijsse	wethouder	gemeente Boekel	BRE
mevr. Chermin	waarnemend vz College van Bestuur	HAS Hogeschool	MRE
mevr. De Best	Regiomanager	VNO-NCW Brabant Zeeland	ERE
Femke Dingemans	directeur	Brabantse Milieufederatie	MRE
mevr. De Boer	Afdelingshoofd	Waterschap Aa en Maas	BRE
dhr. Den Brok	wethouder	gemeente Oss	BRE
dhr. Dumont	regionaal accountmanager	provincie Noord-Brabant	Bre
mevr. Endendijk	programmamanager	Noordoost Brabant Werkt	BRE
Martijn Fliervoet	Districtsbeheerder Oost-Brabant	Brabants Landschap	BRE
dhr. Franssen	directeur transformatie sociaal domein	gemeente Oss	BRE
dhr. Gelissen	programmamanager	Rijkswaterstaat	BRE
Dhr. Gielen	Algemeen directeur	IBN	BRE
Steven Haarbosch	Projectleider	Orbis (initiatiefnemer Natuur in de Wijk)	MRE
dhr. Hagoort	thema sociaal domein	gemeente Meierijstad	BRE
mevr. Hazelzet	adoptiegriffier	gemeente Oss	BRE
dhr. van der Heijden	Directeur-bestuurder	Sociom (Land van Cuijk)	BRE
dhr. Hillenaar	burgemeester	gemeente Cuijk	BRE
Dhr. Hoeksema	Lid ZLTO-Raad Brabant (regionaal netwerk NOB)	ZLTO	ERE
mevr. Ijsseldijk	thema wonen & ruimte	RNOB	BRE
dhr. Jacobs	dijkgraaf	waterschap Aa en Maas	BRE
dhr. Keijzers	adoptiegriffier	gemeente Sint Anthonis	BRE
mevr. Linders	Regioverslaggever	Omroep Brabant	MRE
dhr. Marcic	gemeentesecretaris	gemeente Boekel	BRE
dhr. Mikkers	burgemeester	gemeente 's-Hertogenbosch	BRE
mevr. Moorman	burgemeester	gemeente Bernheze	BRE
mevr. Nienhuis	directeur maatschappelijke ontwikkeling	gemeente 's-Hertogenbosch	BRE
dhr. Nobbe	Kwartiermaker	NOVI de Peel	BRE
dhr. Peels	Verslaggever	Omroep Brabant	MRE
dhr. Peerenboom	regiomanager	RNOB	BRE
dhr. Postma	gemeentesecretaris	Land van Cuijk i.o	BRE
mevr. Scharenborg	programmamanager	Noordoost Brabant Werkt	BRE/ERE
mevr. van Schendel	directeur-bestuurder	Huis73 (Bibliotheek)	MRE

dhr. Schutten	directeur	AgriFood Capital	3O
dhr. Smarius	directeur Vitaal en Ruimtelijk Brabant	provincie Noord-Brabant	BRE
Vincent Snels	mede-initatiefnemer	Klimaatplein Heusden	MRE
dhr. Spies	projectleider	RES	BRE
mevr. Therese Claassen	directeur Publieke Gezondheid	GGD	BRE
dhr. Van der Maat	gedeputeerde	provincie Noord-Brabant	BRE
mevr. Van Deurzen	gemeentesecretaris	Maashorst i.o	BRE
dhr. van Dijk	Procesmanager	Metropoolregio Eindhoven	BRE
dhr. Van Geffen	wethouder	gemeente Oss	BRE
mevr. Van Hees	burgemeester	gemeente Heusden	BRE
mevr. Van Meer	programmamanager	Regiodeal	3O
mevr. Musters	directeur	Sportservice Noord Brabant	MRE
dhr. Van Nunen	directeur	Brainport	3O
dhr. Van Pinxteren	gedeputeerde	provincie Noord-Brabant	BRE
dhr. Van Summeren	voorzitter College van Bestuur	MBO de Leijgraaf	MRE
mevr. Vugts	directeur	Spark Makers Zone	3O
mevr. Wiggers	directeur regiobureau	Metropoolregio Eindhoven	BRE
mevr. Wilms	gemeentesecretaris	gemeente Meierijstad	BRE
Jan Wolters	Lid Ledencommissie	Natuurmonumenten	MRE

Bijlage 4. Geraadpleegde documenten

- Atlas voor Gemeenten. (2017). De positie van de regio Drechtsteden. Relatieve sterktes en zwaktes van de regio en knoppen om aan te draaien.
- Berenschot. (2020). Menukaart afstemming tussen raden, Berenschot.
- Berenschot. (2021). Naar meer realisatiekracht in de regio. Meer kracht in de regio's door interventies van het Rijk
- Bleumink, P. (2021). Met NOVI naar een hoger NIVO
- Buck Consultants International (2019). Bouwsteen economische positionering Noordoost Brabant.
- Buck Consultants International (2019). Verdiepende analyse speerpunt Agrifood cluster in Noordoost Brabant.
- Centrumregeling Jeugdhulp (2020)
- Centrumregeling WMO (2020)
- Cloosterman, E. & Stam, E. (2020). Entrepreneurial Ecosystem Index 2020. Een kwantitatieve vergelijking van regionale ecosystemen voor ondernemerschap
- Cloosterman, E., G. Marlet & van Woerkens. (2014). De Nieuwe Gemeentekaart
- Cloosterman, E., Stam, E. & Van der Starre (2018). De Kwaliteit van Ecosystemen voor Ondernemerschap in Nederlandse regio's
- De Voogd, J. (2017). Zicht op Verschil
- GGD Hart voor Brabant (2019). Jaarrekening 2018
- GGD Hart voor Brabant. (2016). Beleidsvisie 2017-2021
- GGD Hart voor Brabant. (2018). Beleidsvisie 2019-2023
- GGD Hart voor Brabant. (2020). Jaarstukken 2019
- GGD Hart voor Brabant. Begroting 2019
- GGD Hart voor Brabant. Begroting 2020

- GGD Hart voor Brabant. Begroting 2021
- Groenleer, M. & Verheul, W.J. (2017), Regiovorming: tussen inhoud en institutionalisering
- Hospers, G.J. & Rutgers-Zoet, J. (2018). Regional cooperation in rural areas: the case of the Achterhoek
- Kenis en Provan (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness in Journal of Public Administration Research and Theory, 18(2), 229-252,
- NOB Werkt (2020). Samenwerkingsovereenkomst Noordoost Brabant Werkt,
- NOB Werkt (2020). Strategische Werkagenda 'op weg naar 2030',
- ODBN (2020) 2e bestuursrapportage
- ODBN. (2018). Kadernota (2020)
- ODBN. (2019). 1e bestuursrapportage
- ODBN. (2019). Jaarstukken 2018
- ODBN. (2019). Kadernota (2021)
- ODBN. (2020). Jaarstukken 2019
- ODBN. (2020). Kadernota (2022)
- Paasi (2009). The Resurgence of the 'Region' and 'Regional Identity'
- Plan van doorgaan gebiedssamenwerking de Peel. (2020).
- PON (2020). Culturele smaak van Brabanders. Een segmentatie van verschillende cultuurtypen in Noord-Brabant.
- PON/Telos. (2021). Couleur regionale van de Brabantse arbeidsmarktregio's. Een onderzoek naar regionale netwerksamenwerking
- Raad van Openbaar Bestuur. (2021). Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's
- Regionaal beleidsplan Jeugdhulp 2020-2023, 2020.
- RES Noordoost Brabant. (2020). Concept-RES regio Noordoost Brabant
- RNOB (2018-2019). Rondje langs de raden.
- RNOB (2019). Jaarrekening 2018
- RNOB (2019). Jaarverslag 2018
- RNOB (2020). Convenant 2021-2014
- RNOB (2020). Jaarrekening 2019
- RNOB (2020). Jaarverslag 2019
- RNOB (2020). Samenwerkingsagenda 'richting 2030'
- RNOB (2021). Uitvoeringsplan 2021-2022 bij samenwerkingsagenda.
- Ronnes, R. (2021). Memo van de gedeputeerde.
- Ruimtevolk & Provincie Noord-Brabant. (2021). Brabantse Wal. Verkenning in samenhang naar opgaven en toekomstperspectief.
- Ruimtevolk. (2019). Land van Cuijk. Verkenning naar samenhang in opgaven en toekomstperspectief voor het buitengebied.
- Smartwayz. (2021). Gebiedsanalyse Noordoost Brabant.
- Stam (2017) Measuring Entrepreneurial Ecosystems
- Stam (2018) Rapport-Ecosystemen-voor-Ondernemerschap-in-Nederland
- Stedelijk Gebied Eindhoven, (2017/2018). Samenwerkingsagenda 2018-2025,
- Studiegroep IFV. (2020). Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet
- Studiegroep Openbaar Bestuur. (2016). Maak Verschil.
- Terlouw, K. (2012). From thick to thin regional identities?
- Tordoir, P. (2015). De veranderende geografie van Nederland. De opgaven op mesoniveau.
- van den Heuvel, J, Rekenkamercommissies gemeenten Bernheze, Boxtel en Meierijstad (2019). AgriFood Capital in beweging

- Van der Meer, K. (2021). Tweede voortgangsrapportage Regiodeal Noordoost Brabant.
- Veiligheidsregio Brabant-Noord (2018).Jaarverantwoording 2017,
- Veiligheidsregio Brabant-Noord (2019). Jaarverantwoording 2018
- Veiligheidsregio Brabant-Noord (2020). Jaarverantwoording 2019
- Veiligheidsregio Brabant-Noord, (2020). Samen Veiliger Beleidsplan 2020-2023,
- Werkgroep griffiers regio Noordoost Brabant (2017). Grip op regionale samenwerkingsverbanden,

Bijlage 5. Resultaten enquête volksvertegenwoordigers

Als apart document bijgevoegd

Bijlage 6. Resultaten enquête inwoners

Als apart document bijgevoegd

Bijlage 7. 'Foto' van het BRE Noordoost Brabant

Als apart document bijgevoegd