



BRE-ONDERZOEK

Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem Groningen

Eindrapport

15 december 2021

Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem Groningen

Eindrapport

Sofie Dreef
Pepijn van der Beek
Laurens Vellekoop
Jill van der Bijl
Caspar van den Berg

15 december 2021

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 Vergelijkend onderzoek naar Bestuurlijk Regionale Ecosystemen	4
1.2 BRE onderzoek in Groningen	5
1.3 Aanpak	8
1.4 Leeswijzer	9
2. Inzicht: hoe functioneert het BRE Groningen?	10
Deelvraag 8: (Hoe) draagt het samenspel binnen het BRE bij aan publieke waarde creatie?	11
Deelvraag 9: (Hoe) draagt het samenspel tussen de drie ecosystemen bij aan publieke waardecreatie?	14
Deelvraag 10: Hoe verhouden draagvlak en publieke waarde creatie zich tot elkaar?	17
3. Conclusie	19
Hoe succesvol is het BRE Groningen in het realiseren van publieke waarde en welke factoren spelen hierin een rol?	20
4. Uitzicht: handelingsperspectief	21
4.1 Op zoek naar verbinding en samenhang	22
4.2 Werken aan verbinding en samenhang: 'Het waarom'	22
4.3 Werken aan verbinding en samenhang: 'Het hoe'	23
4.4 Versteving verbinding tussen ecosystemen	25
5. Overzicht	27
5.1 Deelvraag 1: Wat zijn specifieke kenmerken van de regio?	28
5.2 Deelvraag 2: Hoe ziet het BRE eruit?	32
5.3 Deelvraag 3: Hoe ziet het maatschappelijk ecosysteem eruit?	37
5.4 Deelvraag 4: Hoe ziet het economisch ecosysteem eruit?	42
5.5 Deelvraag 5: Welke publieke waarde wordt er in de regio gerealiseerd?	47
5.6 Deelvraag 6: Welke organisatorische capaciteit is er?	54
5.7 Deelvraag 7: In hoeverre is er draagvlak voor het BRE?	55
6. Bijlagen	59
Bijlage 1. Aanpak vergelijkend onderzoek	60
Bijlage 2. Respondenten	61
Bijlage 3. Geraadpleegde documenten	62
Bijlage 4. Uitkomsten enquête volksvertegenwoordigers (N=36)	64
Bijlage 5. Uitkomsten inwonersenquête	68
Bijlage 6. 'Foto' van het BRE Groningen	71



HOOFDSTUK 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. 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 taak 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 **Groningen**. 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 (BZK) heeft zich financieel en inhoudelijk gecommitteerd aan het onderzoek.

1.2 BRE onderzoek in Groningen

In de periode 2018-2021 hebben in Groningen zes herindelingen plaatsgevonden en is het aantal gemeenten meer dan gehalveerd. Van 23 gemeenten in 2017 naar 10 gemeenten in 2021. Na een periode van gemeentelijke herindelingen is er per 1-1-2021 dus sprake van een nieuwe gemeentelijke indeling in Groningen. Door de vorming van nieuwe gemeenten zijn de verhoudingen tussen de decentrale overheden in de regio veranderd.

De decentrale overheden in Groningen staan voor grote maatschappelijke opgaven; van een sterke economie

tot de energietransitie en wonen, tot het investeren in een aantrekkelijke leefomgeving en het oplossen van de aardbevingsproblematiek. 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.

Scope van het onderzoek

Het ecosysteem bakenen we op verschillende manieren af (zie ook het kader 'ecosystemen: inspiratie uit de biologie' op pagina 7):

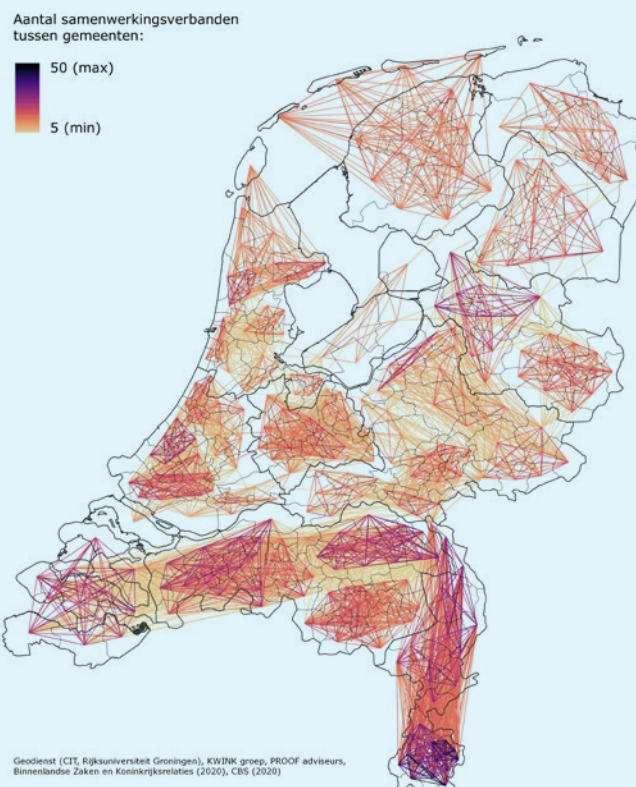
- Vanuit het perspectief van de **bestuurlijke levensgemeenschap** (in dit onderzoek verder 'bestuurlijk regionaal ecosysteem') kijken we naar de lokale overheden en hun onderlinge samenwerkingsverbanden¹ (zie ook figuur 1).
- Vanuit het perspectief van de **maatschappelijke levensgemeenschap** (in dit onderzoek verder 'maatschappelijk regionaal ecosysteem') kijken we naar

¹ Eigen bewerking RUG/Berenschot van dataset van samenwerkingsverbanden door PROOF Adviseurs/Kwink Groep, in opdracht van BZK.

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. Dit netwerk van bestuurlijke samenwerkingsverbanden in 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.

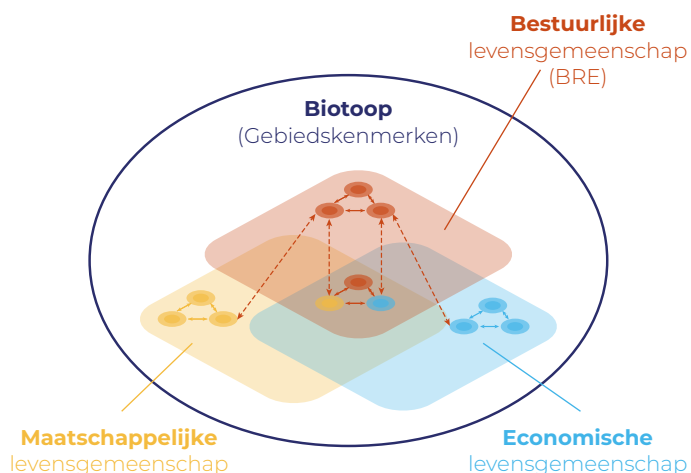
Figuur 1 **Geheel aan bestuurlijke samenwerking in Nederland**



het *daily urban/rural system*² (het gebied waarbinnen mensen zich verplaatsen om te wonen, werken, recreëren en dergelijke) én naar het schaalniveau waarop maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen zijn georganiseerd.

- Vanuit het perspectief van de **economische levensgemeenschap** (in dit onderzoek verder 'economisch regionaal ecosysteem') kijken we naar het schaalniveau waarop economische actoren zijn georganiseerd.
- In het ecosysteem bepaalt de **biotoop**, de specifieke kenmerken die gelden voor het gebied, in grote lijnen de vorm van de levensgemeenschap en andersom heeft de levensgemeenschap ook invloed op de biotoop.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Figuur 2 Visualisatie regionaal ecosysteem

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 2) 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.

Perspectief van een kennisecosysteem

In het BRE Groningen zijn er ook kennisecosystemen (Akkoord van Groningen, Universiteit van het Noorden, Regionaal Innovatie Framework, etc.) aanwezig. Dit type ecosysteem ligt in feite in het verlengde van het maatschappelijke en economische ecosysteem. In dit onderzoek plaatsen we het kennisecosysteem onder het maatschappelijke ecosysteem, omdat de aanwezigheid van kennisinstellingen een belangrijk element voor een sterk maatschappelijk ecosysteem is. Tegelijkertijd besteden we in ons verhaal over het economische ecosysteem ook aandacht aan de economische kracht die vanuit een sterk kennisecosysteem uitgaat.

De biotoop: de schaal van Groningen

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 empirie³: wij beschouwen de schaal van Groningen (d.w.z. de 10 gemeenten, de provincie en de twee waterschappen Hunze en Aa's en Noorderzijlvest) als één BRE. Bijzonder voor Groningen is dat het bestuurlijk regionale ecosysteem samenvalt met de provincie Groningen. Dit is dan ook de geografische scope voor het onderzoek. Als we het in het onderzoek hebben over BRE Groningen dan hebben we het dus over de regio. Binnen de scope van het onderzoek hebben wij ook aandacht voor de subregio's. Waar zinvol maken we onderscheid tussen subregio's. We onderscheiden drie subregio's, namelijk:

- **Gemeente Groningen.** De gemeente Groningen beschouwen we als een subregio, omdat zij een geheel eigen biotoop binnen het BRE Groningen vormt.
- **Noord-Groningen.** De gemeente Eemsdelta en Het Hogeland vormen de subregio Noord-Groningen. Kenmerkend voor de biotoop is de ligging in het aardbeviingsgebied en de aanwezigheid van het havencluster Eemshaven/Delfzijl.

² 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.

³ In bijlage 1 is de precieze aanpak uiteengezet.



- **Oost-Groningen.** De gemeenten Oldambt, Pekela, Stadskanaal, Veendam en Westerwolde vormen de subregio Oost-Groningen. Kenmerkend voor de biotoop is dat de vijf gemeenten specifieke sociaaleconomische opgaven met elkaar delen.

Als we het over subregio's hebben dan hebben we het dus niet over de COROP-regio's, tenzij expliciet vermeld.⁴ De gemeenten **Midden-Groningen** en **Westerkwartier** hebben we niet aan een subregio toebedeeld vanwege de bijzondere positie die beide gemeenten in het BRE innemen. Midden-Groningen behoort eigenlijk tot twee subregio's, namelijk Noord- en Oost-Groningen, terwijl Westerkwartier moeilijk aan een subregio toe te bedelen is. Waar Midden-Groningen nog duidelijke gemeenschappelijke opgaven heeft met gemeenten binnen het BRE, richt Westerkwartier haar blik ook nadrukkelijk op gemeenten buiten het BRE (bijvoorbeeld Noordenveld en Smallerland).

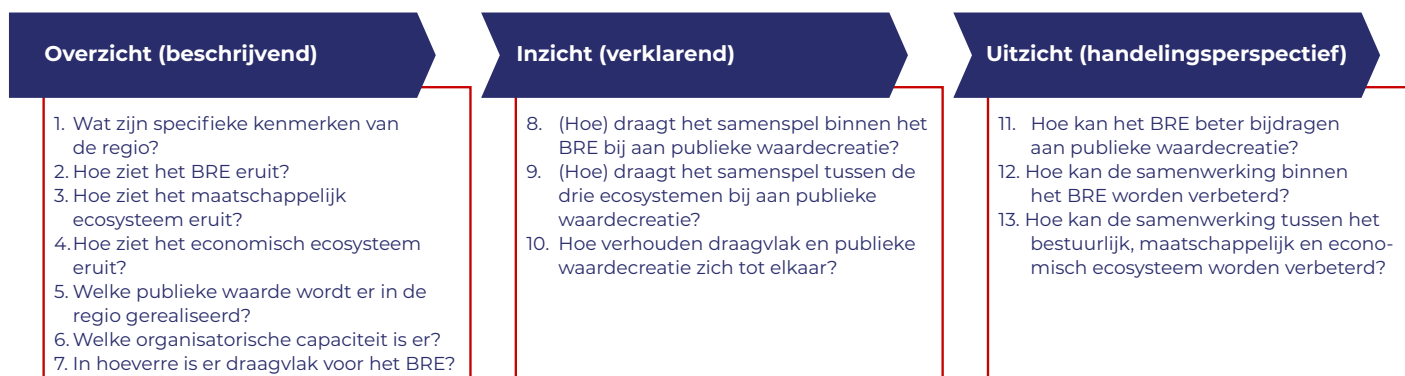
Binnen de scope van het onderzoek hebben we tevens aandacht voor de boven- en interregionale schaal, in het bijzonder **Noord-Nederland** (Groningen, Drenthe en Friesland) en interregionaal ook **Groningen-Assen**⁵. Waar relevant hebben we ook aandacht voor de samenwerking landsgrensoverstijgend met Duitsland. Ook de positie van de **provincie Groningen** en de **twee waterschappen** (Hunze en Aa's en Noorderzijlvest) zijn nadrukkelijk in het onderzoek meegenomen. Als we het in dit onderzoek hebben over de provincie Groningen dan hebben we het over de actor en dus niet over een gebied.

Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag voor Groningen luidt:

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

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



⁴ De naam COROP komt van Coördinatie Commissie Regionaal OnderzoeksProgramma. De COROP-regio-indeling wordt gebruikt door het CBS voor statistische doeleinden. In Groningen zijn er drie van zulke regio's, namelijk Oost-Groningen: Oldambt; Pekela; Stadskanaal; Veendam; Westerwolde; Overig-Groningen: Groningen; Het Hogeland; Midden-Groningen; Westerkwartier, en de regio Delfzijl e.o. die samenvalt met de gemeente Eemsdelta.

⁵ Groningen-Assen is in feite ook een BRE. In dit BRE werken de provincies Groningen en Drenthe en de gemeenten Groningen, Het Hogeland, Midden-Groningen, Westerkwartier (BRE Groningen), Assen, Noordenveld en Tynaarlo (BRE Drenthe) met elkaar samen.

Publieke waarde en ecosystemen

Publieke waarde

We maken in het onderzoek onderscheid tussen directe en indirecte publieke waarde. Directe publieke waarde is dat wat je bereikt voor de samenleving en/of een gebied. In dit onderzoek beschrijven wij directe publieke waarde aan de hand van brede welvaartsindicatoren⁶. Alle handelingen en (beleids)producten die hieraan voorafgaan, zijn randvoorwaardelijk en leveren indirecte publieke waarde op. Denk aan het binnenhalen van middelen, het opzetten van subsidiestromen, ondersteuning van ondernemers en/of maatschappelijke partijen en vertegenwoordiging richting Rijk en Europa.

Ecosystemen: inspiratie uit de biologie

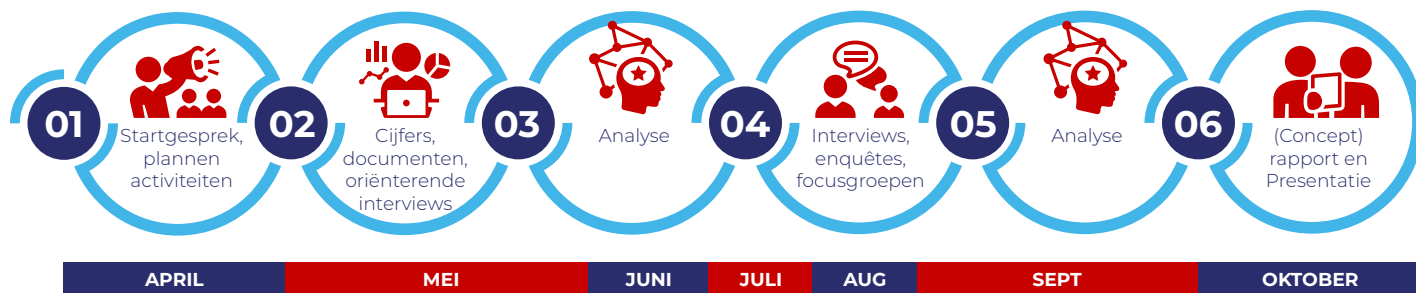
Dit onderzoek focust zich op 'de regio', bestaande uit verschillende ecosystemen. De term ecosysteem is voor het eerst gebruikt in de jaren dertig van de 20ste eeuw door botanisten om op die manier organismen (de levensgemeenschap, d.w.z. dieren en planten) samen met hun fysieke omgeving (de biotoop, 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 erin. 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 gebied⁷.

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) 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 levensgemeenschappen én hun biotoop met elkaar in balans. 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.

1.3 Aanpak



Figuur 3 Aanpak BRE onderzoek in Groningen

Het onderzoek bestaat uit zes fasen (zoals weergegeven in figuur 3) en wordt begeleid door een ambtelijke begeleidingsgroep en een bestuurlijke begeleidingscommissie. De samenstelling van deze groepen is te vinden in de bijlage.

⁶ Vergelijkingscores zijn gebaseerd op de Regionale Monitor Brede Welvaart van het CBS, waar Groningen wordt vergeleken met de andere provincies (12 in totaal) en de 3 COROP-regio's die binnen Groningen vallen, worden vergeleken met elkaar en de andere COROP-regio's (40 in totaal).

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).



De eerste twee fasen van het onderzoek hebben als doel feitelijkheden over het BRE Groningen - 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 Groningen. Dit document is in september geverifieerd door de ambtelijke begeleidingsgroep en de bestuurlijke begeleidingscommissie en opgenomen in bijlage 6. De 'foto' diende als startpunt voor de gesprekken met experts uit de regio die in de fase daarna plaatsvonden.

In totaal hebben wij 29 gesprekken gevoerd die van belang zijn voor het bestuurlijke, economische en/of maatschappelijke Groningse ecosysteem. Daarnaast zijn er drie thematische focusgroepen georganiseerd rondom de thema's natuur, landschap & milieu, sociaal domein en cultuur & sport. De gesprekspartners zijn geselecteerd op basis van de in de foto uitgevoerde netwerkanalyse, suggesties vanuit de ambtelijke begeleidingsgroep en bestuurlijke begeleidingscommissie en door de sneeuwbalmethode toe te passen waarbij gesprekspartners werd gevraagd onmisbare actoren aan te wijzen.

Ook is er via de Groningse griffiers een vragenlijst onder volksvertegenwoordigers⁹ uitgezet waarbij de focus lag op regionale identiteit en draagvlak voor regionale samenwerking. De vragenlijst heeft 3 weken opengestaan en er zijn 2 herinneringen gestuurd. De enquête had een respons van 43, hiervan waren 35 resultaten bruikbaar (de overige 8 waren niet volledig ingevuld). De respondenten zijn niet evenredig verdeeld over de regio. Uit gemeente Groningen, gemeente Het Hogeland, gemeente Veendam en gemeente Westerwolde waren geen reacties. Via de griffiers en via de enquête is aan alle volksvertegenwoordigers een oproep gedaan om de resultaten te verdiepen in een focusgroep. Deze focusgroep is één keer verplaatst, omdat er te weinig deelnemers waren. Uiteindelijk is de focusgroep niet doorgegaan, omdat er ook een tweede keer geen deelnemers waren.

Via de RUG is er een vragenlijst uitgezet onder inwoners. De vragenlijst is door 2838 respondenten ingevuld; 2768 vragenlijsten zijn volledig ingevuld. We hebben uit elke gemeente reacties ontvangen, gemiddeld waren dit er 274 per gemeente (gemiddelde representativiteit van 0,58%). Gemeente Groningen heeft de laagste representativiteit (0,21%) en Eemsdelta de hoogste (1,00%). De resultaten uit de inwonersenquête hebben we verwerkt in de rapportage.

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 Groningen.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 t/m 4 bevat de kernredenering. In hoofdstuk 2 beginnen we met het geven van inzicht in hoe het BRE Groningen functioneert. Dit hoofdstuk geeft een aanzet tot hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4. Hoofdstuk 3 bevat een samenvatting van de bevindingen en in hoofdstuk 4 staat het handelingsperspectief centraal. Hoe kan het BRE Groningen, uitgaande van de ecosysteemtheorie en rekening houdend met de contextfactoren, haar samenwerking verbeteren om zo meer publieke waarde te genereren?

Hoofdstuk 5 bevat de inhoudelijke basis voor hoofdstuk 2 t/m 4. In hoofdstuk 5 geven we antwoord op de beschrijvende deelvragen. Wat zijn de gebiedskenmerken en welke publieke waarde wordt er in de regio gecreëerd? Hoe zien het Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem (hierna: **BRE**), Maatschappelijk Regionaal Ecosysteem (hierna: **MRE**) en het Economisch Regionaal Ecosysteem (hierna: **ERE**) eruit? In hoeverre is er capaciteit en draagvlak voor regionale samenwerking?

In de bijlage zijn alle onderliggende stukken te vinden waarop de analyse is gebaseerd.

⁹ Volksvertegenwoordigers: gemeenteraadsleden, commissieleden, AB leden waterschappen Hunze en Aa's, Noorderzijlvest en statenleden.



HOOFDSTUK 2

Inzicht: hoe functioneert het BRE Groningen?

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. Op elk van deze deelvragen geven we eerst een algemeen antwoord. Vervolgens gaan we op een aantal elementen dieper in.



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

Deze vraag laat zich niet met een volmondig ja of nee beantwoorden. Wij constateren dat het samenspel binnen het BRE Groningen op bepaalde onderdelen zondermeer bijdraagt aan publieke waardecreatie. Op andere onderdelen is dit minder het geval. Dit lichten we toe aan de hand van een heel aantal bevindingen. Bij de beantwoording van deze vraag besteden we ook aandacht aan verklarende factoren voor het al dan niet productieve samenspel tussen Groningse overheden binnen het BRE.

Hét BRE Groningen bestaat niet

Er is niet zoiets als één congruent BRE Groningen. Het BRE Groningen is een samenstel van allerlei BRE's, zowel subregionaal¹⁰ als bovenregionaal¹¹. De stroomgebieden Rijn en Eems waarop de twee waterschappen (Noorderzijlvest en Hunze en Aa's) zijn ingericht lopen hier bovendien nog dwars doorheen. Groningse bestuurders komen elkaar op verschillende schaalniveaus in wisselende samenstellingen tegen in allerlei structuren en overleggen dus niet per definitie op het schaalniveau van BRE Groningen.

Op die schaal van BRE Groningen bevinden zich wel enkele (verplichte) (uitvoerings)samenwerkingen maar er wordt door de deelnemers aan het BRE op dit niveau beperkt vanuit een gezamenlijke inhoudelijke agenda of een doel geopereerd. Er is dan wel een Toekomstagenda Groningen, maar dit is voornamelijk de resultante van een samenwerking tussen Rijk en BRE Groningen. Het schaalniveau van BRE Groningen leent zich in onze ogen ook niet per definitie voor intensieve samenwerking. Opgaven binnen het BRE Groningen overlappen weliswaar deels maar zijn ook weer heel verschillend voor Oost-Groningen, Noord-Groningen en de gemeente Groningen en ook voor de gemeente Westerkwartier en Midden-Groningen. Dat met name op die subregionale schaalniveaus aan opgaven wordt gewerkt is daarom niet verwonderlijk.

Bestuurlijke ecosystemen bevinden zich dus tevens op het niveau van subregio's, op de schaal van Noord-Nederland en de regio Groningen-Assen. Dit heeft te maken met de opgaven die daar spelen (bijv. aardbevingsproblematiek, de ontwikkeling van de haven, arbeidsmarkt vraagstukken) of hoe door Europa en het Rijk naar 'het noorden' wordt gekeken. Omdat Noord-Nederland door Europa als één regio wordt gezien treedt SNN op als belangenbehartiger van de Noord-Nederlandse belangen in Brussel (en Den Haag). Het bestuurlijk samenspel op deze subregionale en bovenregionale schalen is in onze ogen minstens zo belangrijk voor de realisatie van publieke waarde als het samenspel op het schaalniveau van BRE Groningen.

Subregio's zijn te definiëren, maar niet eenduidig

Om het nog complexer te maken komen we ook tot de constatering dat er binnen BRE Groningen wel subregio's te definiëren zijn, maar dat een eenduidige indeling daarvan tegelijkertijd lastig te maken is. Ook in subregionaal verband zien we dat in uiteenlopende samenstelling wordt samengewerkt afhankelijk van de opgave. Met Westerkwartier en Midden-Groningen zijn er bovendien twee gemeenten die lastig aan een subregio zijn toe te wijzen. Waar Midden-Groningen nog duidelijke gemeenschappelijke opgaven heeft met gemeenten binnen het BRE, richt Westerkwartier haar blik ook nadrukkelijk op gemeenten buiten het BRE (bijvoorbeeld Noordenveld en Smallingerland). Oost-Groningen is overigens het gebied dat vanuit het perspectief van geografie¹² en samenwerking het meeste bij een congruente regio in de buurt komt. Dit komt naar voren uit de data en de gesprekken. Al wordt ook daar met wisselende partners samengewerkt. Soms met één of twee gemeenten minder (sociale werkbedrijven) en soms met één of twee gemeenten meer (regiodeal). Ook tussen Het Hogeland en Eemsdelta vindt relatief veel samenwerking plaats maar vanuit deze gemeenten wordt ook veelvuldig samengewerkt met andere gemeenten.

Wij constateren dat door BRE Groningen heen veelal in wisselende samenstelling wordt samengewerkt, afhankelijk van de opgave of historische verhoudingen. Voorbeelden zijn het Nationaal Programma Groningen, Preventie Overleg Groningen (POG) of Groningen Seaports. Daar wordt rond een concrete opgave of rond de verdeling van middelen door overheden (samen met maatschappelijke partijen en bedrijfsleven) met elkaar samengewerkt.

¹⁰ Zoals we in de inleiding beschrijven onderscheiden we drie subregio's, namelijk: Gemeente Groningen, Noord-Groningen, Oost-Groningen. De gemeenten Midden-Groningen en Westerkwartier hebben we niet aan een subregio toebedeeld vanwege de bijzondere positie die beide gemeenten in het BRE innemen. Midden-Groningen behoort eigenlijk tot twee subregio's, namelijk Noord- en Oost-Groningen, terwijl Westerkwartier moeilijk aan een subregio toe te bedelen is. Waar Midden-Groningen nog duidelijke gemeenschappelijke opgaven heeft met gemeenten binnen het BRE, richt Westerkwartier haar blik ook nadrukkelijk op gemeenten buiten het BRE (bijvoorbeeld Noordenveld en Smallingerland).

¹¹ Zoals we in de inleiding beschrijven hebben we binnen de scope van het onderzoek tevens aandacht voor de boven- en interregionale schaal, in het bijzonder Noord-Nederland (Groningen, Drenthe en Friesland) en interregionaal ook Groningen-Assen. Waar relevant hebben we ook aandacht voor de samenwerking landsgrensoverstijgend met Duitsland.

¹² Oost-Groningen maakt als enige Groningse subregio deel uit van stroomgebied Eems. De andere subregio's maken deel uit van stroomgebied Rijn.



Verplichte uitvoeringssamenwerking op schaal Groningen lijkt op orde

Uit de gesprekken komt niet naar voren dat sprake is van ontevredenheid over de uitvoeringssamenwerking op de schaal BRE Groningen. Het gaat dan met name om verplichte samenwerkingsverbanden zoals de Veiligheidsregio, GGD en Omgevingsdienst maar ook taken die door de gemeente Groningen vanuit haar centrumfunctie worden uitgevoerd voor de regio. Gesteld kan worden dat daar gezamenlijk publieke waarde tot stand wordt gebracht.

Tegelijkertijd constateren wij, op basis van de data, dat delen van BRE Groningen met name op het gebied van gezondheid en sociaaleconomische ontwikkeling matig tot slecht scoren ten opzichte van de rest van Nederland. Het lukt tot nu toe onvoldoende de negatieve spiraal waarin een deel van BRE Groningen zich bevindt te doorbreken. Dit werpt de vraag op in hoeverre het bestuurlijk samenspel binnen bijvoorbeeld een GGD of een arbeidsmarktregio voldoende effectief is. Het is echter (veel) te kort door de bocht om een één-op-één relatie te leggen tussen deze lage scores op het gebied van brede welvaart en het bestuurlijke samenspel binnen het BRE.

De bijdrage aan publieke-waardecreatie vanuit niet verplichte samenwerking op de schaal van Groningen is beperkt

Naast de verplichte samenwerking zien we op het schaalniveau van BRE Groningen een beperkte bijdrage van het bestuurlijke samenspel aan publieke waardecreatie. Dat heeft er ten eerste mee te maken dat er, naast deze verplichte samenwerkingsverbanden, weinig bestuurlijke samenwerkingsverbanden zijn waar het gehele BRE aan deelneemt, met uitzondering van de RES die wij als semi-verplicht aanmerken. En juist binnen de RES slaagt het BRE er vooralsnog niet in om op één lijn te komen.

Ook op het gebied van strategische visievorming wordt een beperkte bijdrage geleverd aan publieke waardecreatie

Bestuurders vanuit de Groningse gemeenten, provincie en de twee waterschappen komen elkaar weliswaar tegen bij de Vereniging van Groninger Gemeenten (VGG) en aan de onlangs opgerichte Tafel van Groningen, maar daar wordt niet vanuit een gezamenlijk inhoudelijke agenda gewerkt aan publieke waarde voor de regio. Op de schaal van BRE Groningen is er met andere woorden geen gedeelde strategische agenda.

De onderlinge ontmoeting binnen de VGG draagt wel in enige mate bij aan versteviging van het bestuurlijk netwerk, maar lang niet in die mate zoals dit in bijvoorbeeld Friesland het geval is. Hoewel ook daar een inhoudelijk agenda ontbreekt staat de Vereniging van Friese Gemeenten (VFG) niet ter discussie. Vrijwel iedereen roemt de bijdrage die het levert aan het bestuurlijk netwerk. Onderlinge ontmoeting leidt daar tot een zeer sterk bestuurlijk netwerk waardoor de lijntjes kort zijn en bestuurders elkaar snel weten te vinden. Ook neemt de voorzitter van de VFG deel aan het bestuurlijk overleg Friese samenwerking. Een periodiek overleg met de cvdK, de burgemeester van Leeuwarden en de dijkgraaf.

De VGG is daarentegen minder onomstreden. Uit de gesprekken komt naar voren dat het draagvlak voor de VGG wisselend is. Daar is op basis van de gesprekken niet één oorzaak voor aan te wijzen. Meerdere factoren spelen een rol. Wij zien ten eerste dat de onderlinge bestuurlijke verhoudingen niet zo hecht zijn als in Fryslân. Wat verder meespeelt is dat het schaalniveau waarop de VGG actief is voor veel deelnemers niet het meest relevante is. Dit geldt bijvoorbeeld voor de waterschappen die vanuit hele andere (stroom)gebieden opereren en de gemeente Groningen die voornamelijk op de as Groningen-Assen acteert. Maar ook wordt door een enkeling gesuggereerd dat door de toegenomen omvang van gemeenten (door herindelingen) het belang van de VGG is afgenomen. Tot slot wordt de beperkte ambtelijke ondersteuning als mogelijke oorzaak genoemd.

Op subregionale en bovenregionale schaal zijn er goede voorbeelden van samenspel die bijdragen aan publieke waardecreatie

Wij constateren dat binnen het BRE de subregionale schaal dominant is dan de regionale schaal. Er wordt bestuurlijk meer binding gevoeld en/of verbinding gezocht rondom opgaven, gedeeld leed en historie, dan op de schaal van BRE Groningen.

De regiodeal Oost-Groningen, het Nationaal Programma Groningen (NPG), Groningen Seaports en de samenwerking Groningen-Assen zijn stuk voor stuk voorbeelden van samenwerkingsverbanden waarin overheden met elkaar werken aan realisatie van hun gedeelde opgaven. Voor elke van deze verbanden is een inhoudelijke logica te vinden die zich minder voordoet op de schaal van BRE Groningen. Wij constateren dat er in die subregio's middelen naar het gebied worden gehaald, dat sprake is van economische ontwikkeling en dat onderling plannen worden gemaakt voor versterking van het gebied. Daarmee is in ieder geval sprake van indirecte (plannen en geld) maar ook op onderdelen directe (werkgelegenheid)



publieke waarde. De komende jaren zouden de effecten van de plannen en het geld echt zichtbaar moeten worden op de brede welvaart. Het is nog te vroeg om daar een oordeel over te vellen. Wel zien wij het gevaar dat door het veelal ontbreken van een 'stip op de horizon' en gezamenlijke gerichtheid het geld wordt uitgegeven aan 'projectjes' in plaats van aan het oplossen van de grote opgaven die in deze gebieden spelen.

Ook bovenregionaal en interregionaal is in onze ogen sprake van publieke waardecreatie. Voorbeelden daarvan zijn met name de eerdergenoemde samenwerking Groningen-Assen waar volgens de deelnemers de nodige kracht van uitgaat. Maar ook de noordelijke samenwerking rondom energie, data en chemie. Hoewel in dat geval geen sprake meer is van een BRE maar meer van een ERE. Het Samenwerkingsverband Noord Nederland (SNN) wordt daarnaast als waardevol gezien in het maken van de verbinding richting Den Haag en Europa. Tegelijkertijd klinkt er ook kritiek op het functioneren van de SNN. Voornamelijk de drie provincies en de grote steden zijn bij de SNN betrokken en 'deals' die door hen worden gesloten zouden voor andere noordelijke overheden soms als een verrassing komen. Recent voorbeeld daarvan is de Lelylijn/ het Deltaplan.

Provincie Groningen levert vanuit haar schakelfunctie een waardevolle bijdrage aan indirecte publieke waarde

De provincie Groningen ondersteunt subregio's en functioneert als schakel richting Noord-Nederland en het Rijk. Bijvoorbeeld bij het binnenhalen van financiën of als vertegenwoordiger namens het aardbevingsgebied. Dit leidt tot of levert een bijdrage aan indirecte publieke waarde voor de regio zoals het Nationaal Programma Groningen, Regiodeals of aandacht voor Groningse aardgasproblematiek bij het Rijk. Ook zien we dat de provincie in de verbinding met ERE en MRE een belangrijke rol speelt. Bij vrijwel elk samenwerkingsverband waar ecosystemen bijeen komen is de provincie betrokken als financier, ondersteuner of initiator.

Tegelijkertijd zit er spanning op deze vertegenwoordiging omdat niet alle gemeenten de provincie deze positie gunnen. We constateren dat de provincie in een transitie zit van een meer sturende naar een coördinerende en faciliterende provincie en dat het succes daarvan per dossier verschilt. Er wordt vanuit enkele gemeenten met enige argwaan gekeken naar 'die dominante provincie' die hen onvoldoende betreft bij haar standpuntbepaling. Bijvoorbeeld rondom de bouwstenen van het Deltaplan. Vanuit gemeenten bestaat de behoefte daar intensiever bij te worden betrokken. Het ontbreken van een goed functionerend bestuurlijk platform op het niveau van BRE

Groningen doet zich hier in onze ogen voelen. Wij constateren dat er met de VGG wel een platform is waar gemeenten elkaar ontmoeten en hierover uit zouden kunnen wisselen maar dat dit nog niet leidt tot het goede gesprek hierover.

Provincie, gemeenten en waterschappen zijn zoekende naar hun rol binnen het BRE

Voor alle overheden geldt dat ze zoekende zijn naar hun rol binnen het BRE. De provincie worstelt met de vraag hoe ze meer coördinerend en faciliterend in plaats van sturend kan opereren binnen het BRE. Zoals eerder geconstateerd lukt dat op sommige dossiers goed en op andere dossiers minder goed. Dit geldt in zekere zin ook voor de gemeente Groningen, hoewel zij meer vanuit hun eigen belang (kunnen) denken. Zij hebben en voelen minder verantwoordelijkheid dan de provincie als het om BRE Groningen gaat. Onder andere de verdere ontwikkeling van de as Groningen-Assen en verdere versteviging van hun kennispositie is voor de stad belangrijker dan bijvoorbeeld de sociaaleconomische ontwikkeling van Oost-Groningen.

Verder constateren wij dat heringedeelde gemeenten zoeken naar hun nieuwe positie in de regio. Het zijn van een middelgrote gemeente (45.000 tot 65.000 inwoners) vraagt en rechtvaardigt een andere houding dan voorheen. Gemeenten die niet heringedeeld zijn, zijn zich aan het herpositioneren en zoeken opnieuw de (noodzakelijke) samenwerking. Daar wordt weer meer ruimte voor gevoeld nu het gevaar van herindeling (voorlopig) is geweken. Verder zien wij dat waterschappen moeite hebben met het goed inhoudelijk aansluiting vinden binnen het BRE, omdat zij vanuit een andere schaal - namelijk die van stroomgebieden - opereren. Dat ligt overigens niet alleen aan de waterschappen maar ook aan de andere deelnemers van het BRE. Water wordt nog onvoldoende als integraal onderdeel van ruimtelijk beleid gezien. Hieraan ligt mede ten grondslag dat het de waterschappen onvoldoende lukt om vanuit de portefeuille water de verbinding te leggen met portefeuillehouders ruimtelijke ordening van andere overheden, zoals de provincie. De verkokering binnen organisaties zou dit bemoeilijken, waardoor het integrale gesprek op regionaal niveau niet structureel van de grond komt.

Historie, houding, gedrag, waarden en emoties zitten het bestuurlijk samenspel in de weg

Bovenstaande termen laten zich samenvatten met de term: 'gerichtheid'. Wij constateren dat binnen het BRE Groningen op onderdelen de gezamenlijke gerichtheid ontbreekt. Zonder deze gezamenlijke gerichtheid is het moeilijk tot een vruchtbare (niet verplichte) samenwerking te komen. Overigens hebben wij tijdens gesprekken ook voldoende voorbeelden gehoord



van succesvolle samenwerking en positieve ontwikkelingen. Neem bijvoorbeeld de regio Groningen-Assen waarin succesvol wordt samengewerkt en ook in de regio Oost-Groningen is het bestuurlijk samenspel sterk verbeterd sinds de herindelingsdiscussie is gaan liggen. Ook uit de data komt dit naar voren. Wij willen er dan ook voor waken hier een te negatief beeld te schetsen. Wie zich enkel focust op gerichtheidsproblematiek (die er wel degelijk is) zou wel in die valkuil kunnen trappen.

Meer concreet valt ons het volgende (niet uitputtend) op:

- **De verhouding stad en ommeland¹³ heeft invloed op de mate waarin overheden elkaar op complexe maatschappelijk opgaven weten te vinden.** Dit heeft onder andere te maken met het uiteenlopende politiek-bestuurlijke profiel van de stad (progressief/ links/kosmopolitisch) en het ommeland (behoudend/ cultuurconservatief). Maar ook met de ervaren houding van de stad. Een voorbeeld waarin dit tot uiting komt is de samenwerking in het kader van de RES. Met de ruimte en ambities die BRE Groningen heeft zou het geen groot probleem moeten zijn, mits sprake is van een gezamenlijke gerichtheid. Nu variëren ambities van 'niks meer doen dan nodig is' tot 'koploper zijn'. Er is onvoldoende begrip voor elkaars standpunten waardoor dominantie en calimerogedrag de termen worden om elkaars gedrag te typeren. In ieder geval door een deel van de respondenten.
- **Het onderling vertrouwen is broos.** Dit heeft verschillende oorzaken. Ten eerste wijzen respondenten erop dat wantrouwen van oudsher in de Groningse volksaard zit. Dit gaat terug tot rijke herenboeren die arme boerenarbeiders onderdrukten en vooral zelf van de welvaart profiteerden. Ten tweede hebben de herindelingsperikelen weinig goed gedaan in met name Oost-Groningen en tussen bepaalde gemeenten en de provincie. Hoewel de ergste vrees voorbij is wordt door sommigen elke toenadering door een ander gezien als gevaar. Dat staat logischerwijs samenwerking in de weg. Overigens zijn hierop wel positieve ontwikkelingen zichtbaar nu de herindelingsdiscussie (in ieder geval voorlopig) is gaan liggen en het speelveld gestabiliseerd is. Ook zijn de contacten tussen provincie en gemeenten intensiever nu het aantal gemeenten teruggebracht is van 23 naar 10.

- **Wantrouwen richting het Rijk en verdeling van middelen.** Aan de ene kant zorgt aardbevingsproblematiek voor onderlinge verbinding. Aan de andere kant voor scheve gezichten onderling omdat het NPG zich enkel richt op het aardbevingsgebied, terwijl Oost-Groningen er maar 'bekaaid' vanaf komt. Meerdere respondenten geven aan dat hierdoor het BRE in tweeën wordt gespleten en dat dit ten koste gaat van de gezamenlijke gerichtheid binnen het BRE Groningen.

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

Het antwoord op deze vraag is genuanceerd. Het samenspel tussen de verschillende ecosystemen draagt op onderdelen bij aan publieke waardecreatie. De waardecreatie vindt plaats in allerlei sectorale verbanden, op verschillende schaalniveaus hoofdzakelijk in samenwerking tussen twee van de drie ecosystemen (ofwel BRE met MRE (Maatschappelijk Regionaal Ecosysteem) ofwel BRE met ERE (Economisch Regionaal Ecosysteem). De reden daarvoor is dat het samenspel veelal bestuurlijk is ingestoken waardoor het BRE altijd partij is en dat simpelweg beperkt sprake is van samenspel tussen de drie ecosystemen. Formele of informele verbanden tussen BRE, MRE en ERE zijn dus beperkt aanwezig of komen niet tot publieke waarde. Deze hoofdbevinding lichten we toe aan de hand van een aantal deelbevindingen.

We zien beperkte vorming van een ERE of MRE op de schaal van BRE Groningen

Eerder constateerden we dat er niet zo iets is als 'Hét BRE Groningen'. Eenzelfde constatering gaat op voor het Economisch Regionaal Ecosysteem en in zeker zin ook voor het Maatschappelijk Regionaal Ecosysteem. Ook hiervoor geldt dat op het schaalniveau BRE Groningen op onderdelen sprake is van een economisch of maatschappelijk netwerk maar dat beide ecosystemen veelal zijn opgebouwd uit allerlei verschillende verbanden die zich afhankelijk van de opgave en/of bestuurlijk indeling bevinden op lokale, subregionale of bovenregionale schaal.

Blijkbaar is BRE Groningen voor maatschappelijke en economische partijen een minder vanzelfsprekende schaal om zich op te organiseren dan Noord-Nederland of de schaal van de subregio. De voor de hand liggende reden daarvoor is dat de opgaven voor deze partijen zich niet op de schaal van BRE

¹³ Zoals we in de inleiding hebben beschreven: met stad bedoelen we de gemeente Groningen. Met het ommeland bedoelen we de gebieden in het BRE Groningen die buiten de gemeente Groningen liggen (d.w.z. de andere negen gemeenten in het BRE).



Groningen bevinden. Waar economische of maatschappelijke partijen zich wel op de schaal van BRE Groningen organiseren heeft dit te maken met de bestuurlijk indeling. Een voorbeeld daarvan is de RES die zich op het schaalniveau van BRE Groningen bevindt. Logischerwijs wordt dan door economische en maatschappelijke partners op dat niveau deelgenomen aan de RES, niet omdat dit aansluit bij de logica van de opgave. Een ander voorbeeld is het periodiek overleg tussen de gedeputeerde en natuur- en landschapsorganisaties. Dit vindt plaats omdat de provincie Groningen als bestuursorgaan nu eenmaal taken heeft op die terreinen. Niet omdat de opgaven van deze organisaties zich per definitie op dit schaalniveau bevinden.

Beperkte aanwezigheid van ERE en MRE op de schaal van BRE Groningen leidt logischerwijs tot beperkt samenspel dat resulteert in publieke waardecreatie

Nu op de schaal van BRE Groningen beperkt sprake is van een BRE, MRE en ERE is er als vanzelfsprekend ook beperkt sprake van samenspel tussen de drie ecosystemen dat bijdraagt aan publieke waardecreatie. Dit antwoord wekt mogelijk ten onrechte de indruk dat er geen samenspel is tussen de verschillende ecosystemen dat leidt tot publieke waarde. Daarom een aantal belangrijke opmerkingen/kanttekeningen:

- Gezien de opgaven en de samenstelling van het gebied (BRE Groningen) is het sterk de vraag of een sterk maatschappelijk en economisch ecosysteem op de schaal van BRE Groningen voor de hand liggen.
- Subregionaal en bovenregionaal vindt wel degelijk samenspel plaats tussen de drie ecosystemen dat bijdraagt aan (indirecte) publieke waardecreatie.
- Op de schaal van BRE Groningen vindt wel samenspel plaats tussen ecosystemen, zij het zelden tussen de drie ecosystemen. Bovendien is de impact daarvan vaak onduidelijk.

Gezien de opgaven is het sterk de vraag of een sterk maatschappelijk en economische ecosysteem op de schaal van Groningen voor de hand ligt. Hoewel grote delen van BRE Groningen bepaalde opgaven delen, verschillen deze ook sterk per subregio. Oost-Groningen ervaart bijvoorbeeld opgaven op het gebied van inkomensniveau, opleidingsniveau en gezondheid. Noord-Groningen en Midden-Groningen hebben te kampen met aardbevingsproblematiek en Noord-Groningen heeft bovendien allerlei vraagstukken en ambities rondom de

havens. De gemeente Groningen gaat het, geredeneerd vanuit brede welvaart, voor de wind en kan met name denken vanuit ambities richting de toekomst. Bovendien is er in BRE Groningen geen eigen gedeelde inhoudelijke agenda van waaruit wordt samengewerkt en deze laat zich ook lastig formuleren voor het gebied. Op het moment dat deze er wel is ligt het ook meer voor de hand je daarop te organiseren als BRE, MRE en ERE. Provincie Groningen en gemeente Groningen hebben overigens wel eerste stappen gezet om een eigen inhoudelijke agenda met overheden in het BRE op te stellen. Het ERE en MRE zijn hier (voorlopig) niet op aangehaakt.

Gezien de uiteenlopende opgavenprofielen binnen de BRE Groningen, de afwezigheid van een eigen gedeelde agenda voor het gebied en het ontbreken van een gezamenlijke gerichtheid is een vruchtbaar samenspel tussen MRE, ERE en BRE op de schaal van BRE Groningen, anders dan incidenteel, moeilijk voor te stellen. De inhoudelijke logica daarvoor ontbreekt grotendeels en bovendien lijkt het draagvlak daarvoor beperkt. Dit alles kwam tot uiting in de samenwerking in het kader van de RES. Een van weinige samenwerkingsverbanden die zich op de schaal van BRE Groningen bevindt die ruimte biedt om het flink met elkaar oneens te zijn (want schaarste en verdelingsvraagstukken). En dat is dan ook precies wat er gebeurt. Bovendien is er geen sprake van een stevige vertegenwoordiging vanuit ERE en MRE bij deze samenwerking. De samenwerking wordt gedomineerd door overheidspartijen die er onderling (op waarden) niet uitkomen met elkaar. Zo stellen meerdere gesprekspartners.

Op subregionaal en bovenregionaal niveau vindt wel degelijk samenspel plaats tussen (delen van) de drie ecosystemen dat bijdraagt aan (indirecte) publieke waardecreatie

Op bovenregionale schaal zien we diverse samenwerkingen waarin (delen van) de drie ecosystemen bij elkaar komen. Een voorbeeld daarvan is de Economic Board Noord Nederland (EBNN) waaraan zowel aan de bestuurlijke tafel als aan de uitvoeringstafel partijen uit de triple helix deelnemen. In termen van publieke waardecreatie is het nog moeilijk hierover uitspraken te doen. Een meer gevestigde partij is de Noordelijke Ontwikkelmaatschappij (NOM) met overheden als aandeelhouders en een robuuste organisatie die werkt aan de economische versterking van Noord-Nederland. Daarmee is de NOM een organisatie die zich op het snijvlak bevindt van het economische en bestuurlijk ecosysteem, waar het middels subsidies, leningen en ondersteuning bijdraagt aan (indirecte) publieke waardecreatie.



Een ander voorbeeld zijn de netwerken en agenda's rondom chemie, industrie en waterstof. Hoewel aan deze verbanden wordt deelgenomen door partijen uit de drie noordelijke provincies constateren wij dat het ecosysteem zich voornamelijk bevindt in BRE Groningen en BRE Drenthe. Het MRE neemt beperkt deel aan deze samenwerkingsverbanden maar er is wel sprake van intensieve samenwerking tussen BRE en ERE. Gezamenlijk wordt momenteel met name gewerkt aan plannen en het binnenhalen van (Europese) gelden. Daarmee is vooral nog sprake van indirecte publieke waarde dat in samenspel tussen ERE en BRE wordt gecreëerd.

Een ander verband dat in het oog springt is de samenwerking Groningen-Assen. Daarin wordt met economische en maatschappelijke partijen (met name onderwijs, maar ook natuur en landschap) samengewerkt op de thema's economie, mobiliteit, ruimtelijke kwaliteit en wonen met tal van resultaten. In dit, overigens sterk BRE gedomineerde, samenwerkingsverband wordt er in geslaagd tot publieke waardecreatie te komen. De reden daarvoor is in onze ogen een gezamenlijk belang in gedeelde opgaven. De gemeente Groningen heeft de omliggende gemeenten nodig en vice versa. Iedereen pikt zijn graantje mee, brengt wat en haalt wat en daardoor werkt het. Bovendien is het samenwerkingsverband, gestart in 1996, ook al enige tijd geaard.

Op subregionaal niveau springen drie samenwerkingsverbanden in het oog. Ten eerste Groningen Seaports. Deze overheids-NV beheert de twee havens in Noord-Groningen. De aandelen zijn in handen van samenwerkende overheden die vanuit Groningen Seaports samen met marktpartijen de haven exploiteren en ontwikkelen. Hier is niet zozeer sprake van een deelname van het ERE aan het BRE maar meer een overheid die zelf de markt betreedt en als ondernemer samen met marktpartijen werkt aan realisatie van beleidsdoelstellingen. Er is hier min of meer sprake van een hybride subregionaal bestuurlijk en economisch ecosysteem dat leidt tot groei en ontwikkeling van de havens en werkgelegenheid. Ten tweede springt het Akkoord van Groningen in het oog. Het Akkoord van Groningen is een strategisch samenwerkingsverband van BRE (provincie Groningen en gemeente Groningen) en MRE (Rijksuniversiteit Groningen, Hanzehogeschool Groningen, het Universitair Medisch Centrum Groningen, Noorderpoort en het Alfacollege). De samenwerking focust zich op de inhoudelijke thema's energie, healthy ageing en digitalisering. Hier is sprake van een sterk kennisecosysteem en een gelijkwaardig samenspel tussen BRE en MRE dat leidt tot kennisontwikkeling en versterking van kennisstad Groningen. Ten derde is er ook nog het Regionaal Innovatie Framework

(RIF). Dit is een overleg waarin vijf Groningse gemeenten (Eemsdelta, Het Hogeland, Midden-Groningen, Oldambt en Westerkwartier), provincie Groningen, alle Groningse onderwijsinstellingen, ondernemers, inwoners en studenten hun kennis en krachten bundelen om samen te werken aan verschillende maatschappelijke vraagstukken. Het RIF bestaat uit één regiocoöperatie, verschillende gebiedscoöperaties en lokale- innovatiewerkplaatsen. Hoewel niet alle door gemeenten wordt deelgenomen, is het wel een BRE-brede samenwerking. Voorloper van het RIF is onder andere de gebiedscoöperatie Westerkwartier. Deze vorm van innovatieve publiek-private samenwerking is in 2018 door de Europese Associatie van regionale ontwikkelingsmaatschappijen (EURADA) onderzocht en bekroond. Het RIF is recent gestart, maar de gedeelde opgaven en brede vertegenwoordiging vanuit BRE, ERE en MRE maken dit in potentie tot een succesvolle samenwerking.

Tegelijkertijd worden in de subregio's ook kansen gemist, met name in Oost-Groningen. Door het ontbreken van een stevig maatschappelijk, economisch en bestuurlijk ecosysteem in Oost-Groningen en het daarmee ontbreken van een goede verbinding daartussen wordt te verkokerd gewerkt aan het oplossen van de (integrale) opgaven van dat gebied. Dit kwam met name naar voren uit gesprekken met focusgroepen. Een dergelijke verbinding is in onze ogen wel nodig om als regio Oost-Groningen vooruit te komen. Geld helpt daarbij maar is niet voldoende. Economisch gezien is Oost-Groningen overigens wel in ontwikkeling, wat kansen biedt om met name het ERE te versterken. In 2020 en 2021 vestigden zich namelijk een aantal grote buitenlandse bedrijven in de regio. PerkinElmer, Hyzon trucks en Google in Oldambt en SHINE Technologies in Veendam. Bovendien is met 'Kracht van Oost-Groningen' onlangs een regionale agenda opgesteld.

Hetzelfde geldt voor het BRE en ERE rondom Groningen Seaports. Economie is daar het vertrekpunt van de samenwerking maar juist de verbinding met het maatschappelijke netwerk is cruciaal voor de toekomst van het gebied. Dan gaat het er niet alleen om economie en ecologie in balans te brengen maar ook te verbinden met opleiders, corporaties, zorg en het brede sociaal domein. Noord-Nederland krijgt naar verwachting namelijk te maken met sterke krimp. Dit vergt een integrale aanpak van het gebied waarbij juist ook het MRE nadrukkelijker betrokken wordt.



Op de schaal van BRE Groningen vindt enig samenspel plaats tussen ecosystemen, zij het zelden tussen de drie ecosystemen. Bovendien is de impact daarvan onduidelijk. Een voorbeeld hiervan is de Economic Board Groningen (EBG). Sinds kort is de EBG verantwoordelijk voor het gehele BRE Groningen, daarvoor was dit alleen het aardbevingsgebied. De impact hiervan op BRE Groningen is daarmee nog onduidelijk. Een ander voorbeeld is het Preventie Overleg Groningen (POG). Hoewel niet door alle gemeenten worden deelgenomen is deze deelname via de GGD wel min of meer geborgd. Dit overleg is recent gestart waardoor de waarde hiervan nog niet te bepalen is. Maar de gedeelde opgave en brede vertegenwoordiging vanuit BRE en MRE maken dit in potentie tot een succesvolle samenwerking.

Een integrale agenda voor het gebied ontbreekt
Wij constateren dat een integrale agenda voor BRE Groningen ontbreekt. Daarmee bedoelen we een plan of visie van en voor het BRE Groningen gericht op de toekomst. Voorwaarde voor het slagen van een dergelijke agenda is dat deze kan rekenen op brede steun van gemeenten, provincie en waterschappen en dat deze is opgesteld in samenspraak met maatschappelijke en economische partijen binnen het BRE. Deze agenda moet geen poging zijn subregionale initiatieven en ecosystemen te 'centraliseren'. Wel kan een dergelijke agenda je als BRE Groningen in staat stellen in ieder geval in de bovenregionale vertegenwoordiging een gedragen en consistent geluid te laten horen. Wij constateren dat hier bij een deel van de gesprekspartners sterk behoefte aan is terwijl een ander deel argwanend naar een dergelijke agenda kijkt.

Deelvraag 10: Hoe verhouden draagvlak en publieke waarde creatie zich tot elkaar?¹⁴

We maken voor de beantwoording van deze vraag gebruik van de inwonersenquête, de enquête die onder volksvertegenwoordigers is uitgezet en de gesprekken. De enquête onder volksvertegenwoordigers heeft geen representatieve uitslag opgeleverd. Wel geeft de uitslag enige indicatie over het politieke draagvlak voor gezamenlijke waardecreatie binnen ecosystemen maar geen uitsluitsel. Wat een analyse hiervan verder bemoeilijkt is dat het groepsgesprek met volksvertegenwoordigers door de geringe animo niet heeft plaatsgevonden.

Inwoners voelen zich verbonden met het gebied en er is sprake van een regionale identiteit
Vanuit de inwonersenquête komt naar voren dat er draagvlak is voor het BRE in de zin dat driekwart van de inwoners zich redelijk tot sterk verbonden voelt met het schaalniveau BRE Groningen.¹⁵ Ter vergelijking, de verbondenheid met de eigen gemeente is veel minder groot. Deze percentages liggen voor de tien Groningse gemeenten tussen de 45% en 62% en is voor het BRE gemiddeld 52%. Ook geeft 69% van de inwoners aan dat er sprake is van een regionale identiteit. Het karakteristieke landschap draagt volgens deze inwoners het sterkste bij aan de regionale identiteit, gevolgd door streektaal en/of dialect en de geschiedenis van de gemeenschap.

Het politiek bestuurlijk draagvlak voor bovenregionaal optreden van de provincie is niet bij alle deelnemers aan het BRE aanwezig
Dit kwam recent naar voren bij het opstellen van de bouwstenen voor het Deltaplan. Dit Deltaplan heeft impact op alle overheden in BRE Groningen. Het ligt daarom voor de hand daar gezamenlijk intensief het gesprek over te voeren alvorens een dergelijk Deltaplan bij het Rijk wordt neergelegd. Door het ontbreken van een goed platform voor dit gesprek en van de cultuur om dit gezamenlijk te bespreken, heeft dit gesprek onvoldoende plaatsgevonden. Het is vervolgens 'prijs schieten' voor partijen en gemeenten die het met de inhoud van het plan niet eens zijn. Ook gaat dit ten koste van het draagvlak onder partijen voor het optreden van de provincie en de gemeente Groningen.

Het ontbreken van politiek bestuurlijk draagvlak vormt een serieus risico voor realisatie van subregionale opgaven
Uit de gesprekken komt naar voren dat met name, maar niet uitsluitend, in Oost-Groningen de gemeenten moeite hebben om over hun eigen belang heen te stappen. Gemeenten en bestuurders gaan toch vaak voor hun eigen gemeente en de herindelingsperikelen hebben op dit gebied ook diepe wonden achtergelaten. Het bestuurlijke samenspel is in Oost-Groningen overigens wel sterk verbeterd sinds de herindelingsdiscussie is gaan liggen. Ook is er nu een regiodeal en een regionale agenda Oost-Groningen. Tegelijkertijd is dit slechts het begin van een oplossing voor de opgaven in het gebied. Bovendien bestaat het gevaar dat gemeenten onvoldoende over hun eigen belangen heen kunnen stappen waardoor het geld verdwijnt in 'losse

¹⁴ Door het ontbreken van surveydata over het draagvlak onder inwoners en maatschappelijke partijen is beantwoording van deze onderzoeksvraag nog niet volledig.

¹⁵ In de vragenlijst zijn respondenten gevraagd naar hun verbondenheid met de regio enerzijds en de provincie anderzijds. In dit onderzoek valt de schaal van de regio samen met de schaal van de provincie. We weten daarom niet of respondenten met de regio de schaal van de provincie bedoelen of de subregio. Deze uitkomsten moeten daarom met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden.



gemeentelijke projecten' en onvoldoende wordt aangewend om daadwerkelijk de subregio vooruit te helpen.

Cruciaal daarin is de opstelling van bestuurders en politici en het vermogen dat zij tonen over hun eigen belang heen te stappen en in het belang van de (sub)regio te denken. Hoewel de samenwerking beter is dan hij was wordt daar door onze gesprekspartners over het algemeen niet op vertrouwd. Eenzelfde dynamiek kan ontstaan binnen het NPG omdat bepaalde partijen achter net vissen. Ook daar is het cruciaal draagvlak te behouden voor een regionale aanpak en niet als individuele gemeenten voor eigen belang te gaan.

Het thema draagvlak is beperkt expliciet aan de orde gekomen in de gesprekken met betrokkenen

Wij constateren dat in de gesprekken die wij gevoerd hebben het thema draagvlak weinig expliciet aan de orde is geweest. Dit is anders dan in andere regio's. Daar staan met name veel gemeenteraden op hun achterste poten omdat ze voor hun gevoel geen enkele invloed hebben op wat er binnen het BRE gebeurt. Tijdens gesprekken in BRE Groningen is dit door onze gesprekspartners minder ingebracht. Wel is door bestuurders aangegeven dat het moeilijk is om het regionale verhaal aan de eigen gemeenteraad te verkopen. Ook wordt door raadsleden afstand ervaren tot hetgeen in het BRE gebeurt en wordt voorbereid. Deze geluiden zijn weer vergelijkbaar met vrijwel alle andere regio's.

Een belangrijke kanttekening daarbij is dat we niet met volksvertegenwoordigers zelf gesproken hebben. Maar ook daarvoor geldt dat het feit dat de animo voor een gesprek beperkt was, indicatief is voor de mate waarin het BRE Groningen door volksvertegenwoordigers als een relevant schaalniveau wordt ervaren.

Volksvertegenwoordigers zien samenwerking als noodzakelijk maar zijn weinig positief over kwaliteit samenwerking

Uit de enquête komt naar voren dat volksvertegenwoordigers samenwerking als onvermijdelijk zien om maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Ook zijn volksvertegenwoordigers overwegend van mening dat het BRE Groningen beter af is door samenwerking.

Tegelijkertijd denken volksvertegenwoordigers dat hun regio het niet beter (en vermoedelijk dus slechter) doet dan andere BRE's. Ook is men kritisch op de mate waarin regionale ambities aansluiten op eigen ambities en de realisatie van regionale doelstellingen. De resultaten van de enquête geven daarmee een indicatie dat zowel de inputlegitimiteit als outputlegitimiteit van regionale samenwerking onder druk staat. Verdere duiding hiervan kunnen we op basis van onze data niet geven.

We constateren wantrouwen vanuit inwoners richting de overheid

Op basis van de data en de gesprekken constateren wij dat onder inwoners sprake is van groot wantrouwen richting instituties. Een groot deel van Groningen bungelt onderaan de lijstje voor wat betreft vertrouwen in instituties en dit werd bevestigd in gesprekken. Dit is deels van oudsher en te verklaren vanuit de Groningse volksaard. Maar ook een groot deel van dit wantrouwen is veroorzaakt door het aardbevingendossier en met name de (totaal haperende) afwikkeling van de schade. Dit wantrouwen richt zich met name op de Rijksoverheid. Illustratief is dat uit de inwonersenquête naar voren komt dat 71% van de respondenten zich soms tot altijd schaamt voor Nederland. Het wantrouwen vertaalt zich ook richting lokale en regionale bestuurders en kan daarmee uiteindelijk een negatieve invloed hebben op het vertrouwen in de overheid. En daarmee op het vermogen publieke waarde te creëren.



HOOFDSTUK 3

Conclusie

De hoofdvraag van het onderzoek in BRE Groningen luidt:
Hoe succesvol is het BRE Groningen in het realiseren van publieke waarde, welke factoren spelen hierin een rol en hoe kan de samenwerking worden verbeterd? In dit hoofdstuk wordt het eerste deel van deze vraag beantwoord, de aanbevelingen volgen in hoofdstuk 4.



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

Het algemene beeld

Het BRE Groningen slaagt er met wisselend succes in om publieke waarde te realiseren. Dit vindt in beperkte mate plaats op het niveau van BRE Groningen (enkel de verplichte verbanden gericht op taakuitvoering) maar wel op subregionale schaal of inter-/bovenregionaal. De reden daarvoor is dat gedeelde opgaven zich eerder op laatstgenoemde schalen bevinden dan op de schaal van BRE Groningen.

Op subregionale schalen en ook inter-/bovenregionaal zien wij tal van verbindingen tussen BRE, MRE en ERE. Beperkt zijn de verbanden waarin alle drie de partijen betrokken zijn. Vaker gaat het om een verbinding tussen het BRE en ofwel het ERE, ofwel (een onderdeel van) het MRE. De verbinding met inwoners verloopt doorgaans moeizaam. Zowel op subregionaal als op bovenregionaal niveau wordt het lastig gevonden burgerparticipatie productief te maken. Overigens zijn er vanuit de Groningse overheden wel initiatieven om dit te verbeteren.

Uit deze verschillende verbanden komt de nodige kracht voort. Het is moeilijk om hard te maken of dit samenspel in termen van publieke waarde iets oplevert. 'Overall' zien we wel dat waar het samenspel 'hechter' georganiseerd is, bijvoorbeeld op economie, onderwijs en arbeidsmarkt, resultaten concreter zichtbaar zijn dan opgaven waar het samenspel minder 'hecht' georganiseerd is. Ook constateren we dat dit samenspel leidt tot het binnenhalen van middelen, het opzetten van subsidiestromen, ondersteuning van ondernemers en/of maatschappelijke partijen en vertegenwoordiging richting Rijk en Europa. Veel bevindt zich op dit moment nog in de planfase en het is daarmee te vroeg om uitspraken te doen over de effecten van veel van deze verbanden op de brede welvaart. Wel is duidelijk dat het onderlinge samenspel leidt tot in ieder geval indirecte publieke waarde.

Tegelijkertijd constateren wij dat kansen worden gemist. Mede doordat ecosystemen soms onvoldoende op elkaar zijn aangesloten dreigt een deel van de grote opgaven van BRE Groningen te blijven liggen. Dan gaat het bijvoorbeeld om de demografische opgave. Namelijk de omgang met gelijktijdige bevolkingsgroei (gemeente Groningen) en krimp (ommeland) in het BRE. Ook gaat het om het maken van een verbinding tussen onderwijs, arbeid, zorg, sociaal domein en wonen in Oost-Groningen en Noord-Groningen. Verder ontbreekt het aan een integrale en breed gesteunde agenda voor het

gebied van waaruit vertegenwoordiging plaats kan vinden en vraagstukken omtrent de invulling van de ruimte en het landschap beter kunnen worden aangepakt.

Verklarende factoren

De verklarende factor voor succesvolle samenwerking is dat (subregionaal) wordt aangesloten bij de logica van het gebied en de opgave. Een voorbeeld daarvan is de regio Groningen-Assen, een BRE (maar ook ERE en MRE) op zichzelf. Dit is qua samenstelling en indeling een logisch gebied om te wonen, werken, leren en recreëren. Samenwerking op die schaal zorgt er dan ook voor dat tot publieke waarde wordt gekomen. Hetzelfde geldt voor samenwerking rondom de haven en industrie en ook voor de regiodeal Oost-Groningen, bedoeld om de specifieke sociale problematiek van dat gebied aan te pakken.

Een andere verklarende factor zit wat ons betreft in de houding van de provincie. Hoewel door een heel aantal gesprekspartners kritisch naar de rol van de provincie wordt gekeken constateren wij toch ook dat de provincie juist de ontwikkelingen binnen de subregio, de gemeente Groningen en bovenregionaal probeert aan te wakkeren en te ondersteunen. Dit gaat nog niet altijd op een effectieve manier maar de provincie vervult hierin een cruciale schakelfunctie.

Er zijn verschillende oorzaken dat kansen op de realisatie van publieke waarde worden gemist. Deze zijn ook uitgebreid aan bod geweest. Wij herhalen hier de twee belangrijkste. Ten eerste zien wij dat opgaven onvoldoende integraal worden aangevlogen. Zowel op het niveau van BRE Groningen (Invulling van de ruimte en de toekomst van het landschap/ gebied) als op het niveau van de subregio (integrale aanpak sociale problematiek Oost-Groningen). Ook de waterschappen die opereren vanuit andere (stroom)gebieden hebben hier last van. Zo wordt water nog onvoldoende als integraal onderdeel van ruimtelijk beleid gezien.

Ten tweede zien wij dat het op onderdelen ontbreekt aan een gezamenlijke gerichtheid binnen het BRE Groningen. Het vertrouwen is broos, belangen lopen uiteen, er is sprake van diepgeworteld wantrouwen en er is beperkte onderlinge solidariteit. Deze factoren belemmeren de samenwerking en de realisatie van publieke waarde en zijn bovendien maar ten dele te beïnvloeden.



HOOFDSTUK 4

Uitzicht: handelings- perspectief

Op basis van de feiten en onze analyse komen we tot onze aanbevelingen voor een verbeterde werking van het BRE Groningen. Deze aanbevelingen zijn primair gericht aan het bestuurlijk regionale ecosysteem maar raken ook het maatschappelijk en economisch ecosysteem. Dit doen we door beantwoording van de deelvragen 11, 12 en 13. Deze luiden als volgt:

- Deelvraag 11: Hoe kan het BRE beter bijdragen aan publieke waarde creatie?
- Deelvraag 12: Hoe kan de samenwerking binnen het BRE worden verbeterd?
- Deelvraag 13: Hoe kan de samenwerking tussen het bestuurlijk, maatschappelijk en economisch ecosysteem worden verbeterd?

4.1 Op zoek naar verbinding en samenhang

Wie BRE Groningen door een bestuurskundige bril bekijkt ziet in eerste instantie een overzichtelijk bestuurlijk landschap en een sterke identiteit. Daarmee zijn twee belangrijke ingrediënten aanwezig voor een stevig en samenhangend bestuurlijk samenspel. Pas in tweede instantie valt op hoe verschillend het BRE is voor wat betreft brede welvaart, oriëntatie, opgaven en gerichtheid (zie hiervoor uitgebreid hoofdstuk 3). Het gevolg hiervan is dat onderlinge verbinding en samenwerking niet vanzelf tot stand komt.

Vanuit deze constatering zien wij als belangrijkste opgave voor de regio om op zoek te gaan naar bestuurlijk en inhoudelijke verbinding en samenhang met respect voor al deze verschillen. Wij menen namelijk dat daar aanleiding voor is. In paragraaf 4.2 zetten wij de redenen daarvoor uiteen.

De vervolgvraag is op welke wijze deze verbinding en samenhang dan tot stand zou moeten komen. In paragraaf 4.3 doen we daar enkele suggesties voor, rekening houdend met de specifieke context en omstandigheden van BRE Groningen. Deze suggesties gaan zowel over inhoudelijke verbinding als de organisatie van deze verbinding.

Tot slot heeft dit onderzoek ook tot doel om tot inzichten te komen hoe de samenwerking tussen de drie ecosystemen verbeterd kan worden op de schaal van het BRE Groningen. Daartoe doen we enkele aanbevelingen in paragraaf 4.4. De wijze waarop dit verbeterd kan worden is overigens sterk afhankelijk van de mate waarin de bestuurlijk samenwerking regionaal wordt opgetuigd. Binnen een biotoop draait het immers om balans tussen de verschillende ecosystemen. Des te sterker het BRE des te meer noodzaak aan een sterk MRE en ERE, en vice versa.

4.2 Werken aan verbinding en samenhang: 'Het waarom'

De realiteit is dat de subregio's (waaronder gemeente Groningen) grotendeels uiteenlopende opgaven hebben. Ook is de realiteit dat de bestuurlijk oriëntatie van de gemeente Groningen met name is gericht op het zuiden. Dat neemt niet weg dat wij het verstandig vinden te investeren in samenhang en verbinding binnen het BRE Groningen. Wij hebben daar vijf belangrijke redenen voor.

1. Invulling van de ruimte is een integraal vraagstuk

Een aantal opgaven manifesteert zich op de schaal van BRE Groningen of is daar (door het Rijk) nu eenmaal belegd. Deze opgaven gaan in de meest ruime zin over 'ruimte'. Ten eerste zijn er de opgaven waar de provincie Groningen en de waterschappen voor aan de lat staan (waterbeheer, natuur, milieu, landschap, economie, bereikbaarheid en wonen). Daarnaast zijn er ruimtelijke opgaven waarvoor het BRE Groningen gezamenlijk aan de lat staat of die in de komende jaren nadrukkelijker gaan spelen op het schaalniveau van het BRE (zie ook het opgavenprofiel in hoofdstuk 5). Dan gaat het bijvoorbeeld om de energietransitie. Het BRE heeft gelukkig ook veel te bieden met restwarmte vanuit de industrie en ruimte om zonnevelden en windmolenparken te realiseren. Daarvoor zijn, mede afhankelijk van het ambitieniveau, wel forse ingrepen nodig in het landschap en moeten keuzes gemaakt worden over de invulling van de ruimte. Een discussie over energie gaat daarmee ook over zaken als natuur, biodiversiteit, wonen, mobiliteit, de toekomst van het Groningse landschap en leefbaarheid.

Keuzes die gemaakt worden op het gebied van energie, wonen, water, economie en mobiliteit grijpen dus sterk op elkaar in. Een sectorale benadering van deze opgaven is daarmee in onze ogen niet gepast. Het draait hier om het maken van integrale afwegingen als BRE (in samenspraak met MRE en ERE) over hoe de ruimte in te vullen. Een goede onderlinge verbinding binnen het BRE is daarvoor cruciaal, evenals ook de verbinding met sociaalmaatschappelijke vraagstukken. De demografische opgave - namelijk de omgang met gelijktijdige bevolkingsgroei (gemeente Groningen) en krimp (ommeldand, in het bijzonder Noord-Groningen) in het BRE - heeft namelijk niet alleen ruimtelijke maar ook sociaalmaatschappelijke consequenties.

Onderzoek BRE Fryslân

Naar aanleiding van het BRE-onderzoek in BRE Fryslân komen we tot een vergelijkbare constatering en richting van aanbeveling. Ook daar is ruimte het dominante vraagstuk en constateren we ook dat uitdagingen in het fysieke (maar ook sociale domein) in toenemende mate op elkaar inwerken. De natuur en het landschap staan onder druk, de agrarische sector staat voor een enorme transitie, energie en klimaat wordt het dominante vraagstuk van de komende decennia en er is een transitie nodig van de woningvoorraad en het voorzieningenniveau. De toekomst van Fryslân is daarmee een integraal vraagstuk geworden terwijl de huidige agenda's, visies en ideeën daar nog te veel sectoraal zijn ingestoken.



Hierbij komt dat de sterke binding die Groningers met het gebied hebben in eerste instantie wordt veroorzaakt door het karakteristieke landschap. Daarmee is het in onze ogen niet alleen inhoudelijk verstandig maar ook gelegitimeerd dat een integrale discussie over de toekomst van datzelfde landschap in het bijzonder op het niveau van het BRE wordt gevoerd.

2. Diverse agenda's grijpen op elkaar in

Meer dan in BRE Fryslân zien we dat in BRE Groningen gewerkt wordt langs verschillende stevige en serieuze toekomstagenda's. Sommige van deze agenda's bevinden zich op het schaalniveau van BRE Groningen (Toekomstagenda Groningen). Sommige op het niveau van de subregio's (Nationaal Programma Groningen, Akkoord van Groningen en de Regionale Agenda Oost-Groningen) en sommige bovenregionaal of interregionaal (Deltaplan voor het Noorden, Regionale Innovatiestrategie en Regio Groningen Assen).

Deze agenda's grijpen ten eerste inhoudelijk op elkaar in. Keuzes op het gebied van wonen hebben effecten op de natuur en het landschap. Ten tweede grijpen de agenda's geografisch op elkaar in. Misschien nog wel meer dan het formuleren van een nieuwe agenda is er noodzaak deze agenda's onderling af te stemmen en te structureren. Keuzes die in de ene agenda gemaakt worden hebben immers effect op de andere.

3. Legitimatie van bovenregionale vertegenwoordiging

Noord-Nederland, het Rijk en Europa zijn voor BRE Groningen belangrijke niveaus. Met name voor het binnenhalen van middelen. Vanuit de constatering dat niet alle deelnemers aan het BRE bij deze vertegenwoordiging betrokken zijn, deze niet altijd kan rekenen op de steun van alle deelnemers aan het BRE, hier ook niet structureel afstemming over plaatsvindt en er ook geen bestuurlijk platform is op het niveau van BRE Groningen waar deze afstemming gestructureerd plaatsvindt, adviseren wij ook daarom te investeren in onderlinge verbinding.

4. Uiteenlopende gerichtheid deelnemers BRE

Vanuit de constatering dat je elkaar nodig hebt, niet zonder elkaar kunt en bovendien verplicht bent met elkaar samen te werken, heeft het waarde te werken aan een sterk bestuurlijk netwerk. In BRE Fryslân is zo'n sterk netwerk aanwezig. Bestuurders kennen elkaar lang, zien elkaar vaak en de lijntjes zijn daardoor kort op het moment dat het nodig is. In BRE Groningen is er op dit punt verbetering mogelijk. Gezien de onderlinge afhankelijkheid, de opgaven waar je gezamenlijk voor staat, de lastige keuzes die in de komende

jaren gemaakt moeten worden en de hoeveelheid aan verplichte samenwerkingsverbanden waarin je elkaar blijft tegenkomen verdient het aanbeveling om ook met deze reden te investeren in onderlinge verbinding.

5. Inwoners voelen zich verbonden met het gebied en er is sprake van een regionale identiteit

Uit de enquête komt naar voren dat inwoners zich verbonden voelen met de regio Groningen en spreken over de aanwezigheid van een regionale identiteit. Daarmee is in onze ogen een legitieme basis aanwezig om als BRE Groningen te investeren in onderlinge verbinding en de verantwoordelijkheid om met elkaar en met het MRE te spreken over de toekomst van die regio.

4.3 Werken aan verbinding en samenhang: 'Het hoe'

Vanuit de constatering dat er vijf belangrijke redenen zijn om als BRE te werken aan onderlinge verbinding en samenhang komen we tot enkele suggesties hoe dit praktisch vorm te geven. Daarbij houden we rekening met de bijzondere omstandigheden en kenmerken van het BRE.

Wij zien in essentie twee manieren waarop te versterken.

De eerste is door het aanbrengen van inhoudelijke samenhang.

De tweede is door afspraken te maken over de vormgeving van het bestuurlijk samenspel op de schaal van BRE Groningen.

Werk als BRE aan een gezamenlijke agenda

Aanbrengen van inhoudelijke samenhang: Een agenda voor Groningen

Wij raden aan om als BRE Groningen te werken aan een gezamenlijke agenda gericht op de gezamenlijk opgaven en ambities die zich manifesteren op het schaalniveau van BRE Groningen of daaraan raken. Te denken valt aan klimaat en energie, landschap, natuur, wonen, werk, economie, mobiliteit en natuurlijk water. Dit heeft een aantal redenen.

Ten eerste om als BRE Groningen een eigen verhaal te hebben dat richting geeft aan inspanningen binnen het BRE Groningen.

Ten tweede om inhoudelijke samenhang aan te brengen in de verschillende agenda's die er op dit moment liggen en in de elkaar overlappende opgaven en ambities. Ten derde om richting te geven aan de bovenregionale vertegenwoordiging vanuit BRE Groningen. Zowel richting Rijk en Europa als



Wat zeggen andere rapporten?

ROB: Droomland of Niemandsland (2021)

De Raad voor het Openbaar Bestuur geeft in haar rapport Droomland of Niemandsland (2021) als eerste advies mee: begin bij de inhoud.

“Er is nood 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. Alle reden om de inhoud centraal te stellen nu deze opgaven nauw met elkaar samenhangen. De regionale opgaven vragen daarom om een passende schaal waarop het bestuur is georganiseerd, zodanig dat het goed is toegerust om zijn taak adequaat te kunnen vervullen.”

Studiegroep Interbestuurlijke Financiële Verhoudingen (2020)

De studiegroep Interbestuurlijke Financiële Verhoudingen kwam eind 2020 met oplossingsrichtingen om de gezamenlijke uitvoeringskracht van de overheid te versterken. De studiegroep pleit onder meer voor (1) meer opgabegericht samen te werken (i.p.v. sectoraal), en (2) versterking van regie op maatschappelijke opgaven:

“Door de veelheid aan partijen die is betrokken bij de aanpak van grote opgaven bestaat het risico dat zij langs elkaar heen gaan werken of keuzes maken die niet optellen tot het gewenste resultaat. Daarom is het versterken van regie belangrijk. Samen werken aan gezamenlijke resultaten vraagt echter wel dat partijen bereid zijn om een deel van hun autonomie ten bate van het gezamenlijk doel of maatschappelijk belang in te leveren.”

Strategische samenwerking in Nederland

In Nederland wordt in tal van regio's samengewerkt rond een strategische agenda. Voorbeelden daarvan zijn de Regio Zwolle, Metropoolregio Eindhoven, Metropoolregio Amsterdam, Rivierenland en Achterhoek.

Deze samenwerkingen hebben uiteenlopende juridische vormen. De juridische vorm is ook beperkt van belang. Noch voor de resultaten, noch voor de legitimiteit. Zo lang gemeenteraden, maatschappelijke partners en economische partners maar op een goede manier bij de samenwerking worden betrokken is de brede legitimiteit geborgd, zo zien wij in andere regio's.

Deze strategische samenwerkingen hebben vergelijkbare kenmerken. Enkele daarvan:

- Er is doorgaans sprake van een construct met een geëeld bestuur (hoewel dit vaak niet zo wordt genoemd).
- Er wordt gewerkt vanuit een inhoudelijke agenda.
- Er is sprake van een verbinding met het maatschappelijk en economisch ecosysteem.
- Een (klein) regiobureau.
- Er zijn hulpstructuren georganiseerd om de gemeenteraden bij de samenwerking te betrekken (van regionaraden tot gezamenlijke agendacommissies, tot regiotours).

namelijk voornamelijk binnen gemeenten en subregio's) en kan niet op draagvlak rekenen. Een agenda dus met respect voor de verschillende oriëntaties en opgaven van individuele gemeenten en subregio's.

Verder weten we dat inmiddels gesprekken worden gevoerd over een gezamenlijk narratief voor de regio Groningen. Het moge duidelijk zijn dat wij deze ontwikkeling onderschrijven. Tegelijkertijd willen wij hier benadrukken dat het écht een gezamenlijk narratief moet zijn. Dat betekent ook gezamenlijke sturing op het proces van totstandkoming (welk tijdspad, wie betrekken we erbij, mate van participatie, gezamenlijk vaststellen, etc.) en het gezamenlijk doorleven van de inhoudelijke opgaven.

Maak afspraken over de vormgeving van het bestuurlijk samenspel

We raden aan afspraken te maken over de wijze waarop het bestuurlijk samenspel plaatsvindt op het niveau van het BRE. Bij het doen van suggesties over hoe deze afspraken kunnen luiden, nemen we de kenmerken zoals opgenomen in de figuur 'Strategische samenwerking in Nederland' als vertrekpunt. Deze vertalen we vervolgens naar de Groningse situatie. Uitgangspunt daarbij is dat in dit stadium van de samenwerking binnen BRE Groningen volgens betrokkenen en onszelf met name behoefte is aan onderlinge afstemming, versteviging van

richting economische en maatschappelijke partijen die zich op bovenregionale schaal hebben georganiseerd. Ten vierde omdat een groot deel van de mensen die wij gesproken hebben daar behoefte aan heeft. Zowel vanuit het BRE als vanuit MRE en ERE. Tegelijkertijd constateren wij dat een deel van de respondenten juist terughoudend is op dit punt. Een fundamentele discussie binnen het BRE over de wenselijkheid en scope van een gezamenlijke agenda is daarom op zijn plaats. Bij deze aanbeveling passen wel een aantal opmerkingen en kanttekeningen.

Het is cruciaal dat deze integrale agenda zich bewust toont van agenda's en programma's in de verschillende subregio's en aansluit bij de Toekomstvisie Groningen. Behoeft is namelijk met name aan een integrale agenda die richting geeft op eerdergenoemde thema's, geen centralisatieagenda waarbij alles naar het schaalniveau van de regio Groningen wordt getrokken. Dit is niet zinvol (opgaven manifesteren zich



het netwerk en eerste agendavorming, in plaats van intensieve strategische samenwerking.

Wij zien de noodzaak voor een onderling netwerk van Groningse bestuurders (burgemeesters, CvdK en dijkgraven) dat regelmatig bijeen komt. Met de Tafel van Groningen is er inmiddels een gremium opgericht dat aan die eisen voldoet. Meer concreet zien wij als mogelijke taken voor de Tafel van Groningen:

- Bewaken van samenhang tussen de verschillende strategische agenda's.
- Proces begeleiden van totstandkoming van agenda voor Groningen/monitoring en regie voeren op realisatie agenda.
- Afstemming over bovenregionale vertegenwoordiging van BRE Groningen.
- Bewaken van de verbinding met het Maatschappelijk en Economisch ecosysteem (zie verder paragraaf 4.4).

Het ligt voor de hand om vanuit de Tafel van Groningen enkele leden aan te wijzen die het BRE Groningen bovenregionaal vertegenwoordigen (bijv. de CvdK, burgemeester Groningen, een dijkgraaf en de voorzitter van de VGG). In ieder geval voor wat betreft de agenda voor Groningen.

Voor het goed laten verlopen van het bestuurlijk samenspel is ambtelijke ondersteuning nodig. In onze ogen wordt deze inzet idealiter geleverd of gefinancierd vanuit de deelnemers aan de Tafel van Groningen gezamenlijk en niet door een van de deelnemers. Het ligt voor de hand dat VGG, provincie en waterschappen daarover onderling een afspraak maken.

Afhankelijk van de intensiteit van samenwerking adviseren wij de volksvertegenwoordigingen aan te haken. Als de samenwerking binnen het BRE enkel bestaat uit afstemming en ontmoeting is dit niet nodig, noch zinvol. Als de samenwerking meer behelst en gericht is op gezamenlijke agendavorming, dan is betrokkenheid van de gemeenteraden in onze ogen een voorwaarde voor het slagen daarvan. De wijze waarop is echt afhankelijk van wensen van de gemeenteraden zelf en de intensiteit van de samenwerking. Verschillende mogelijkheden daarvoor zijn in opdracht van het ministerie van BZK door Berenschot uitgewerkt in de 'Menukaart afstemming tussen raden bij intergemeentelijke samenwerking'.¹⁶

Toekomstmuziek?

Zoals eerder aangegeven is in dit stadium volgens betrokkenen en onszelf met name behoefte aan onderlinge afstemming, versteviging van het netwerk en eerste agendavorming. Als het lukt om met elkaar tot een agenda te komen is uitvoering de volgende stap. In onze ogen is het verstandig de portefeuillehouders verantwoordelijk te maken voor de uitvoering, voor zover mogelijk in samenwerking met het Economisch en Maatschappelijk ecosysteem (zie ook paragraaf 4.4 voor het idee van de opgaventafels).

Een optie is om gebruik te maken van de bestaande structuur van de VGG. Daarmee wordt voorkomen dat een nieuw overleg in het leven wordt geroepen. Dit vereist echter wel enige aanpassing in de huidige werkwijze en opzet van de VGG. De VGG is dan niet alleen meer een Vereniging van Groningse Gemeenten maar van alle deelnemers aan het BRE. In ieder geval voor wat betreft de opgaven waaraan vanuit de gezamenlijke agenda voor BRE Groningen wordt samengewerkt. Dit betekent dat op die onderwerpen DB-leden en gedeputeerden aansluiten, dat (een deel van de) de bestaande portefeuillehoudersoverleggen worden georganiseerd naar de opgaven uit de agenda of worden getransformeerd tot opgaventafel (zie verder paragraaf 4.4) én dat geïnvesteerd wordt in de ambtelijke ondersteuning. De regie op de uitvoering van de agenda ligt bij de Tafel van Groningen.

4.4 Versteviging verbinding tussen ecosystemen

Vanuit de theorie van ecosystemen (zie Hoofdstuk 1) wordt voorgeschreven dat samenhang, samenspel en balans tussen de drie ecosystemen nodig is om tot een florerend ecosysteem te komen.

Op de schaal van het BRE Groningen zien wij een bestuurlijk netwerk dat aan kracht probeert te winnen. Zeker wanneer wordt besloten verder in te zetten op deze versteviging en op gezamenlijke agendavorming neemt de noodzaak toe om op het niveau van het BRE te werken aan balans tussen de drie ecosystemen. Wij zien daarvoor verschillende mogelijkheden die in zwaarte verschillen. Onderstaand hebben we drie varianten op hoofdlijnen uitgewerkt om een idee te geven bij de mogelijkheden die er zijn om die balans te versterken. Uiteindelijk zal geen van deze drie varianten precies passen en is maatwerk nodig. Het is meer bedoeld ter inspiratie en overweging.

¹⁶ <https://kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/menukaart-afstemming-tussen-raden-bij-intergemeentelijke-samenwerking/>



Variant 1 – ERE en MRE incidenteel laten aansluiten bij VGG en/of Tafel van Groningen

De lichtst mogelijke variant van betrokkenheid van het ERE en MRE is het laten aansluiten van maatschappelijk of economische partijen bij portefeuillehoudersoverleggen van de VGG of bij de Tafel van Groningen. Tijdens deze overleggen doen deze partijen mee aan de discussie, wordt onderling uitgewisseld en zo op organische wijze afgestemd en balans gevonden. Dit heeft echt het karakter van afstemmen en elkaar op de hoogte houden.

Deze variant is in onze ogen enkel passend op het moment dat wordt besloten niet verder in te zetten op versterking van het bestuurlijk netwerk. Verder vragen wij ons sterk af of deelnemers vanuit het MRE en ERE warmlopen voor deze variant. Ook binnen het BRE zelf zien wij de behoefte om partijen niet voor de vorm te laten participeren maar ze een meer substantiële plek aan de tafel te geven. Het is de vraag of het aansluiten bij portefeuillehoudersoverleggen daaraan voldoet.

Variant 2 – Organiseren opgavetafels met participatie BRE, ERE en MRE¹⁷

Een tweede variant is om op een aantal gezamenlijke opgaven tafels te formeren met daaraan partijen uit het BRE, ERE en MRE. Dit is iets anders dan tafels die vanuit de provincie worden geïnitieerd waaraan partijen uit de verschillende ecosystemen deelnemen. Het initiatief voor deze opgavetafels ligt namelijk bij de deelnemers aan het BRE gezamenlijk. De samenstelling en opdracht van zo'n tafel is afhankelijk van de opgave. Door deze tafels niet te organiseren naar portefeuilles maar naar opgaven wordt voorkomen dat vraagstukken té sectoraal worden benaderd. Het moet natuurlijk niet zo zijn dat deze tafels (volledig) overlappen met allerlei bestaande tafels. Deze moeten worden geïntegreerd, mocht dit nodig zijn.

Als voorbeeld noemen we een mogelijke opgavetafel 'Transitie van het landelijk gebied'. Aan deze tafel zitten vertegenwoordigers vanuit de drie overheidslagen (provincie, gemeente en waterschap), milieu-, natuur- en landschapsorganisaties en boeren. Zij werken een plan uit hoe deze transitie in de komende jaren eruit moet zien, welke regelingen daarvoor nodig zijn, welke kansen er zijn om nu al te beginnen, welke beperkingen moeten worden weggenomen of welke lobby gevoerd moet worden richting Den Haag. Daarmee

wordt de basis gelegd voor concrete projecten maar ook voor de bovenregionale vertegenwoordiging van BRE Groningen.

De Tafel van Groningen voert de regie op deze opgavetafels, deelt de opdrachten uit, bewaakt de voortgang en de onderlinge samenhang. Vertegenwoordigers vanuit het ERE en MRE die deelnemen aan deze opgavetafels zouden bovendien een regionale klankbordgroep kunnen vormen die door de Tafel van Groningen kan worden geraadpleegd of waarmee periodiek afstemming plaatsvindt. Zo wordt nog nadrukkelijker balans gezocht tussen de drie ecosystemen (niet alleen per opgave maar ook voor het geheel).

Deze wijze van samenwerken staat relatief ver af van de huidige praktijk maar is in onze ogen wel een manier om op zoek te gaan naar meer balans en sluit aan bij het denken over een brede benadering van legitimiteit. Voorwaarde is wel dat er gezamenlijk op het niveau van het BRE opgaven (en ambities) worden geformuleerd. Op basis van ons onderzoek is moeilijk in te schatten in hoeverre draagvlak is voor dit type onderling samenspel. Hoe dan ook is het verstandig te beginnen met één opgavetafel, te ontdekken wat (niet) werkt en afhankelijk daarvan door te ontwikkelen.

Variant 3 – Integratie van BRE, ERE en MRE

De zwaarst mogelijke variant is het oprichten van een aparte organisatie waarin overheid, ondernemers en maatschappelijke organisaties intensief samenwerken rondom een agenda voor Groningen. Deze organisatie heeft een bestuur, een uitvoeringsorganisatie en diverse gremia waarin partijen uit het ERE en MRE ook een formele positie kunnen innemen. Met formeel bedoelen wij dat deze partijen mede verantwoordelijk zijn gemaakt voor de besluitvorming. Een voorbeeld van een dergelijke organisatie is de Stichting Brainport dat een bestuur kent bestaande uit burgemeesters, een afvaardiging vanuit het bedrijfsleven en vanuit wetenschappelijke instellingen.

Dit type samenspel is een aantal stappen te ver. Voor een dergelijke variant is geen draagvlak en bovendien staat de huidige wijze van samenwerken hier zeer ver van af. Ook gezien het feit dat het merendeel van de opgaven lokaal, subregionaal en bovenregionaal wordt opgepakt ligt deze variant niet voor de hand.

¹⁷ Deze variant dient te worden gelezen in samenhang met het kader "Toekomstmuziek" waarin een optie wordt beschreven over hoe als BRE Groningen tot uitwerking van een gezamenlijk agenda of opgave te komen.



HOOFDSTUK 5

Overzicht

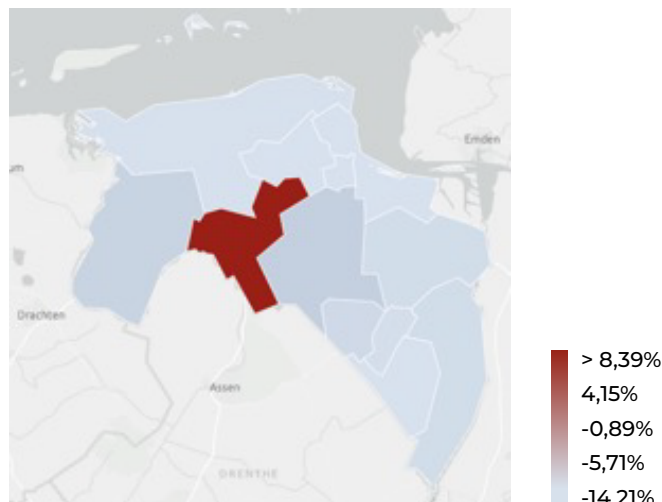
In dit hoofdstuk beantwoorden we deelvragen 1 tot en met 7 van het onderzoek. We putten daarbij uit de onderliggende data ('feiten') zoals opgenomen in bijlage 6 en gespreksverslagen ('beelden'). We volstaan in dit hoofdstuk met een bondige beantwoording van de deelvragen. Voor nadere onderbouwing verwijzen 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 Groningen. In alle gevallen is sprake van een patroon en dus meer dan het beeld van een enkeling. Steeds geven we daarbij aan of het een beeld van alle respondenten betreft, of juist van een specifieke groep respondenten.



Figuur 4 **Prognose bevolkingsgroei 2020-2050**

5.1 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 fysieke omgeving (hoe ziet het gebied eruit), de demografie (hoeveel inwoners heeft het gebied en wat zijn hun kenmerken) 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.

Demografie

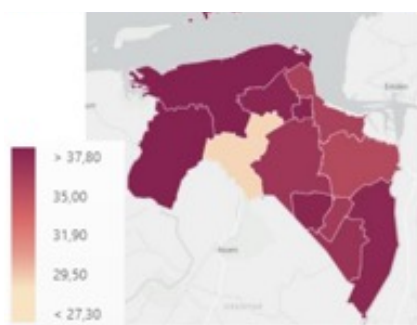
- Er wonen ruim 585.000 inwoners in het BRE Groningen. Ongeveer 40% hiervan is woonachtig in de gemeente Groningen, 23% in Oost-Groningen en 16% in Noord-Groningen. De overige 21% is woonachtig in de gemeenten Midden-Groningen (10%) en Westerkwartier (11%).
- De twee waterschappen, Noorderzijlvest en Hunze en Aa's, opereren BRE-overstijgend. In het werkgebied van Hunze en Aa's wonen ca. 424.000 inwoners¹⁸ en in het werkgebied van Noorderzijlvest ca. 383.000 inwoners¹⁹. Het werkgebied van Noorderzijlvest bestaat uit drie BRE's (Groningen, Fryslân en Drenthe), namelijk Groningen ten noorden van het Eemskanaal, Noordwest-Drenthe en het Friese deel van het Lauwersmeergebied. Het werkgebied van Hunze en Aa's bestaat uit twee BRE's (Groningen en Drenthe), namelijk Noordoost-Drenthe en Oost-Groningen.

- De bevolkingsprognose is dat het BRE Groningen qua inwoneraantal tussen 2020 en 2035 licht zal krimpen. Terwijl de Nederlandse bevolking naar verwachting groeit met 5%, krimpt de bevolking in het BRE Groningen met 1%. Figuur 4 laat overigens wel zien dat er verschillen zijn tussen subregio's. De verwachting is dat de gemeente Groningen groeit (6%) terwijl Oost-Groningen (-5%) en Noord-Groningen (-10%) naar verwachting juist zullen krimpen. Dit geldt ook voor de gemeenten Midden-Groningen (-2%) en Westerkwartier (-3%).
- In het BRE Groningen is er ook sprake van relatief veel vergrijzing. Afgezien van de gemeente Groningen hebben de subregio's Oost-Groningen en Noord-Groningen én de gemeenten Westerkwartier en Midden-Groningen ten opzichte van het landelijke gemiddelde een relatief hoge grijze druk²⁰ (zie ook figuur 5) die richting 2050 alleen nog maar groter wordt.

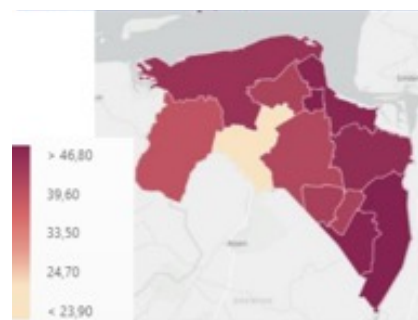
	Grijze druk (2021)	Grijze druk* (2035)	Grijze druk* (2050)
Gemeente Groningen	23 per 100 werkenden	35 per 100 werkenden	40 per 100 werkenden
Noord-Groningen	45 per 100 werkenden	68 per 100 werkenden	70 per 100 werkenden
Oost-Groningen	45 per 100 werkenden	62 per 100 werkenden	61 per 100 werkenden
Midden-Groningen	40 per 100 werkenden	53 per 100 werkenden	51 per 100 werkenden
Westerkwartier	38 per 100 werkenden	56 per 100 werkenden	60 per 100 werkenden
BRE Groningen	34 per 100 werkenden	49 per 100 werkenden	51 per 100 werkenden
Nederland	34 per 100 werkenden	47 per 100 werkenden	49 per 100 werkenden

Ontwikkeling grijze druk 2021-2050 (CBS, 2019) *betreft een prognose op basis van gegevens van het CBS

- Naast een relatief hoge grijze druk is er in het BRE Groningen ook sprake van een relatief hoge groene druk²¹ (zie ook figuur 6). De groene druk in de regio Groningen (37%) is overigens wel zo'n 2% lager dan die van Nederland (39%). Dit komt met name vanwege de lage groene druk van de gemeente Groningen (28%). Uit de leeftijdsopbouw van de bevolking kan worden opgemaakt in hoeverre er sprake is van demografische druk²². Hierop zijn grote subregionale verschillen zichtbaar. De demografische druk is het laagste in de gemeente Groningen. Per honderd werkenden zijn er ongeveer 27 jongeren en 22 ouderen. In Noord-Groningen zijn er per honderd werkenden ongeveer 37 jongeren en 45 ouderen. In Oost-Groningen is dit vergelijkbaar, hier wonen per honderd werkenden ongeveer 35 jongeren en 45 ouderen. We zien dat er in Noord- en Oost-Groningen per honderd werkenden elf à twaalf ouderen meer wonen dan het landelijke gemiddelde.



Figuur 5 Grijze druk in regio Groningen (2020)



Figuur 6 Groene druk in regio Groningen (2020)

- Tot slot, gemeenten in het BRE Groningen hebben gemiddeld genomen een lager aantal personen per huishouden (1,95) dan het landelijke gemiddelde (2,14). We zien hier wel grote verschillen binnen het BRE Groningen. De gemeente Groningen is een uitschieter naar beneden (1,69). In Noord-Groningen (2,14), Midden-Groningen (2,14), Oost-Groningen (2,16) en Westerkwartier (2,35) is de gemiddelde omvang van een huishouden groter dan het landelijk gemiddelde. In Noord-Groningen bestaan huishoudens gemiddeld uit 2,14 personen, in Oost-Groningen uit 2,16 personen.

Geografie

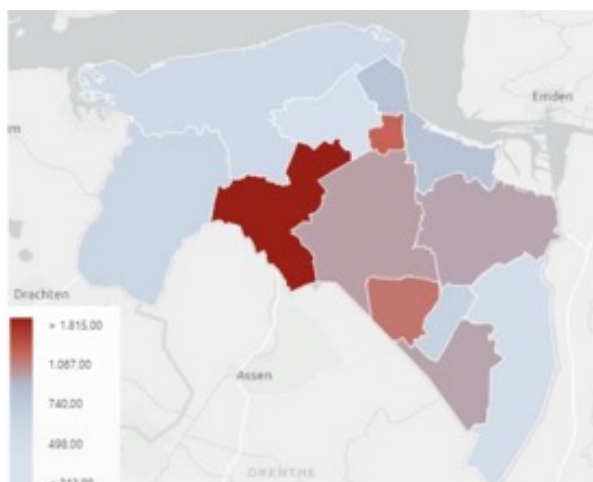
- Het BRE Groningen kent een door landbouw gedomineerd landschap en heeft ten opzichte van alle andere provincies het hoogste percentage bodemgebruik voor agrarisch terrein (77,7%), dat ongeveer 15 procentpunt boven het landelijke gemiddelde ligt. Het BRE is vanwege de vruchtbare bodem dus van oudsher vooral een landbouwgebied. Er is relatief weinig natuurlijk terrein en bos, vergeleken met de rest van Nederland en de omliggende provincies. 4,6% van Groningen is woonterrein, wat twee procentpunt onder het landelijke gemiddelde ligt maar wel boven Fryslân (3,4%) en Drenthe (4,0%).²³

²¹ De groene druk is de verhouding tussen het aantal personen van 0 tot 20 jaar en het aantal personen van 20 tot 65 jaar.

²² De demografische druk geeft een indruk van de mate waarin werkenden moeten voorzien in het onderhoud van jongeren en ouderen. Het CBS kijkt hier niet of iemand werkelijk werkzaam is, maar gebruikt leeftijd als indicator. Het werkzame deel van bevolking wordt gezien als de groep van twintig tot vijfenzeftig jaar.

²³ Er is hier gekeken naar het ruimtegebruik per provincie, met uitzondering van groot water (zoals de Waddenzee). Dit betreft data uit 2015.

- Nederland is ingericht op vier internationale stroomgebieden, namelijk Eems, Maas, Rijn en Schelde. BRE Groningen ligt in twee stroomgebieden, namelijk Eems en Rijn. De waterschappen zijn ingericht op deze stroomgebieden. Noorderzijlvest beslaat een deel van stroomgebied Rijn en Hunze en Aa's een deel van stroomgebied Eems.

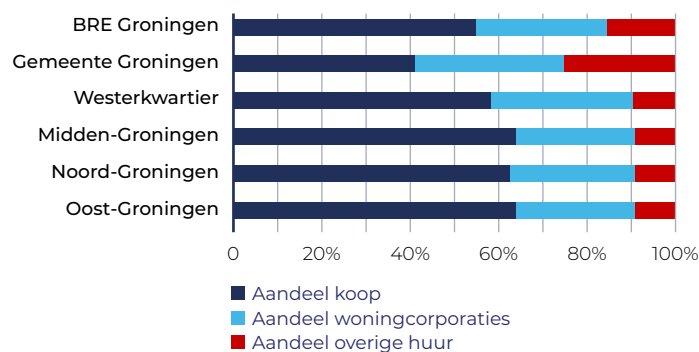


Figuur 7 Gemiddeld aantal adressen per km²

- Het BRE Groningen heeft met gemiddeld 1.770 adressen/km² een relatief lage bevolkingsdichtheid ten opzichte van het landelijk gemiddelde (2.024 adressen/km²). We zien wel grote verschillen binnen het BRE Groningen. De gemeente Groningen kent veruit de grootste adressendichtheid (1.770), veruit gevolgd door Midden-Groningen (856). In Oost-Groningen ligt de adressendichtheid onder het landelijke gemiddelde (743), evenals in de noordelijke gemeenten Eemsdelta (692) en het Hogeland (414). In Westerkwartier ligt de adressendichtheid op 476 adressen per vierkante kilometer.

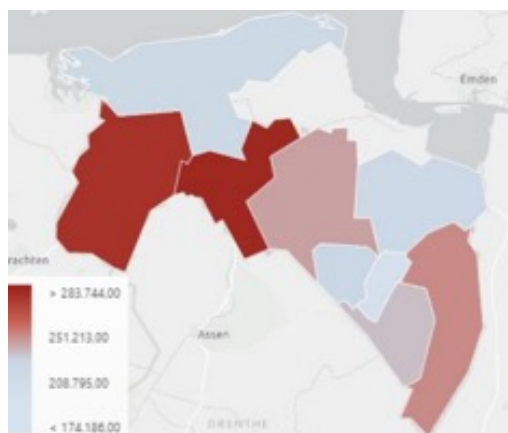
Wonen

- Het aantal koopwoningen als aandeel van de totale woonvoorraad ligt in BRE Groningen (55%) iets lager dan het landelijke gemiddelde (57%). Het aandeel huurwoningen ligt in BRE Groningen dan wel weer net iets hoger (45%) dan het landelijke gemiddelde (42%). Het aandeel sociale huurwoningen is in BRE Groningen gelijk aan het landelijke gemiddelde (ca. 30% van de gehele woonvoorraad). We zien wel grote verschillen tussen subregio's. In de gemeente Groningen is er sprake van relatief veel huurwoningen en weinig koopwoningen. In Oost-Groningen zien we dat er juist weer relatief veel koopwoningen zijn (64%).



Figuur 8 Samenstelling woonvoorraad

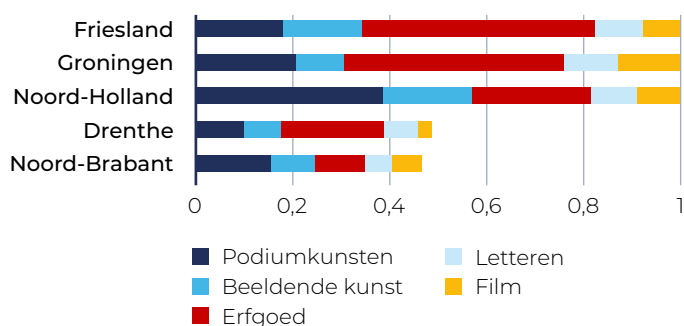
- De gemiddelde huizenprijs ligt in het BRE Groningen structureel onder het landelijke gemiddelde. In 2020 was deze 216.982 euro, wat ongeveer 120.000 euro onder het landelijke gemiddelde ligt. De gemeente Groningen kent voor de regio een relatief hoge gemiddelde huizenprijs, maar ook die ligt nog altijd 57.129 euro onder de gemiddeld landelijke huizenprijs. Naar verwachting zullen de huizenprijzen in 2021 en 2022 verder stijgen, ook in het BRE Groningen. Landelijk zal deze in 2021 naar verwachting stijgen met 14,4%. We zien daarbij wel verschillen tussen de drie COROP-regio's: in Oost-Groningen is de verwachte stijging het hoogst, namelijk 18%. In Overig-Groningen is de stijging beperkter (15%) en in Noordoost-Groningen is deze naar verwachting lager (13%). In 2022 wordt ook nog een flinke landelijke stijging verwacht (11,5%). In Oost- en Overig-Groningen bedraagt de verwachte stijging 11%, in Noordoost-Groningen is dit naar verwachting 13%.



Figuur 9 Gemiddelde huizenprijzen in euro's²⁴

Voorzieningen

- BRE Groningen scoort relatief gemiddeld op de toegankelijkheid tot voorzieningen. Wel zijn er grote verschillen tussen gemeenten. Voor alle voorzieningen geldt dat deze voor inwoners van de gemeente Groningen relatief dichtbij zijn, terwijl inwoners van de andere gemeenten overwegend langer moeten reizen. Met name inwoners uit Het Hogeland, Westerkwartier, Westerwolde, Eemdelta, Pekela en Oldambt moeten relatief ver reizen naar voorzieningen als een apotheek, huisartsenpost, bioscoop, voortgezet onderwijs of horecagelegenheid.
- BRE Groningen kent daarnaast 24 mbo-locaties, hiervan bevinden er zich 19 in de gemeente Groningen. De overige locaties bevinden zich in Oost- en Noordoost-Groningen. In de gemeente Groningen bevinden zich ook twee publiek gefinancierde hogescholen. Het BRE Groningen kent ook enkele ziekenhuizen: in de gemeente Groningen bevinden zich het Martini Ziekenhuis en het UMCG en in de gemeente Oldambt het Ommelander Ziekenhuis. In het BRE Groningen zijn er 5,4 huisartsen per tienduizend inwoners, wat gelijk is aan het Nederlandse gemiddelde.
- BRE Groningen kent bovendien veel culturele objecten of activiteiten die kunnen worden bezocht of bekeken. Hierbij is er gecorrigeerd voor het aantal inwoners. Dit is met name te verklaren door de grote hoeveelheid erfgoed in de regio. Groningen is de provincie met de grootste hoeveelheid archeologische monumenten per inwoner van Nederland, en de tweede provincie voor wat betreft het aantal beschermde stads- en dorpsgezichten.

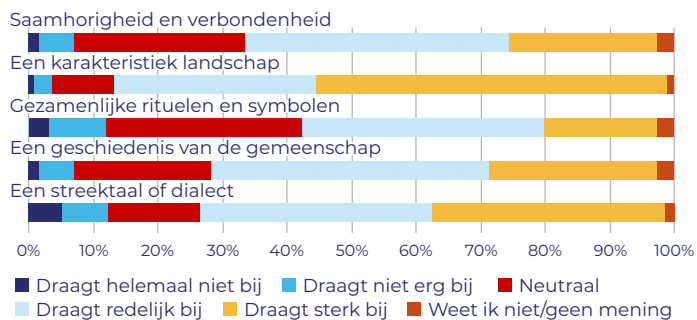


Figuur 10 Scores regionale cultuurindex op variabele cultureel aanbod (Boekmanstichting, 2021)

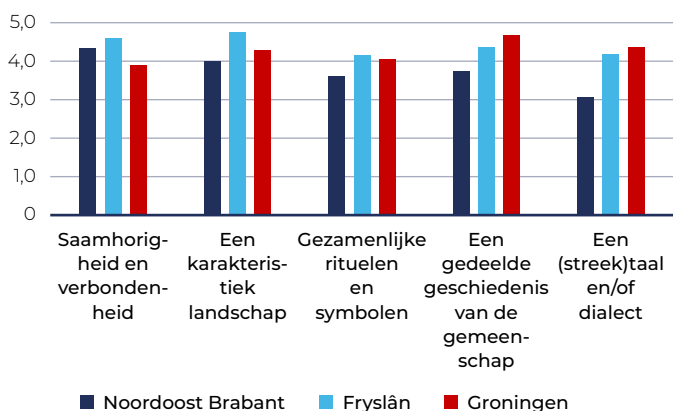
Regionale identiteit

- Uit de inwonersenquête komt naar voren dat er sprake is van een regionale identiteit. 69% is het namelijk (helemaal) eens met de stelling dat er een Groningse identiteit bestaat. 6% is het hier (helemaal) mee oneens. Voor 82% van de respondenten voelt Groningen bovendien als zijn of haar thuis.

- Wat het BRE Groningen volgens de respondenten bindt is:
 - Trots op het karakteristieke landschap.** Dit draagt volgens de Groningse inwoners sterk bij aan de regionale identiteit. 86% van de respondenten geeft aan dat het karakteristieke landschap redelijk tot sterk bijdraagt (figuur 11), gevolgd door streektaal en/of dialect (72%) en de geschiedenis van de gemeenschap (69%). Een soortgelijk beeld komt ook wel uit de enquête met volksvertegenwoordigers, al noemen volksvertegenwoordigers de streektaal en/of dialect en de geschiedenis van de gemeenschap als voornaamste zaken die bijdragen aan de regionale identiteit, gevolgd door het karakteristieke landschap (figuur 12). Als we op subregionaal niveau kijken dan zien we een overeenkomstig beeld met een aantal nuanceverschillen. Zowel inwoners van gemeente Groningen, Oost-Groningen als Noord-Groningen geven aan dat voornamelijk het karakteristieke landschap bijdraagt aan de regionale identiteit. Voor alle subregio's geldt dat 85% à 89% van de respondenten aangeeft dat dit redelijk tot sterk bijdraagt. Op streektaal en/of dialect zien we wel noemenswaardige verschillen. 61% van de respondenten van de gemeente Groningen geeft aan dat dit redelijk tot sterk bijdraagt, terwijl dit percentage voor Oost-Groningen en Noord-Groningen aanmerkelijk hoger ligt, namelijk 77%.
 - Nuchterheid.** Respondenten geven aan dat Groningers over het algemeen nuchter zijn. Nuchterheid komt ook terug in het motto 'afpraak is afspraak'; Groningers laten zich niet snel beïnvloeden door de waan van de dag en komen niet snel terug op een gemaakte beslissing.
 - Wantrouwen** dat van oudsher in de Groningse volksaard zit. Dit gaat terug tot rijke herenboeren die arme boerenarbeiders onderdrukten en vooral zelf van de welvaart profiteerden.
 - Schaamte voor Nederland.** Uit de inwonersenquête komt naar voren dat 71% van de respondenten zich soms tot altijd schaamt voor Nederland. Tussen subregio's zijn er overigens wel wat verschillen. 67% van de inwoners uit Oost-Groningen schaamt zich soms tot altijd voor Nederland, terwijl dit percentage voor gemeente Groningen 74% is en Noord-Groningen 72%.



Figuur 11 Antwoorden uit de inwonersenquête Groningen



Figuur 12 Antwoorden uit de enquête met volksvertegenwoordigers

- Respondenten geven in de gesprekken aan dat er wel een verschil is tussen de identiteit van de inwoners van de gemeente Groningen en het ommeland. Kenmerkend voor de gemeente Groningen is het grote aantal studenten en jongeren die ook overwegend progressief stemmen. Wat het ommeland bindt is dat de gemeenten een (cultureel) conservatiever profiel hebben vergeleken met de gemeente Groningen. Bij de laatste Tweede Kamerverkiezing was in de meeste gemeenten de VVD de grootste partij en in een aantal Oost-Groningse gemeenten de PVV. In Het Hogeland stemden bij de laatste Tweede Kamerverkiezing de meeste mensen CDA. Het verschil in identiteit tussen de gemeente Groningen en het ommeland komt ook naar voren uit de inwonersenquête. Zo zijn inwoners van de gemeente Groningen kosmopolitischer ingesteld dan inwoners van Oost-Groningen en Noord-Groningen. 64% van de inwoners van de gemeente Groningen voelt zich redelijk tot sterk verbonden met Europa, terwijl dit percentage voor Oost-Groningen 47% en Noord-Groningen 52% is.

- Wat betreft het ommeland is volgens respondenten qua regionale identiteit ook een onderscheid te maken tussen Oost-Groningen en de rest van het ommeland. Over en door Oost-Groningers wordt aangegeven dat zij hardwerkend, nuchter, verbonden met hun omgeving en hun verleden zijn. Ook al bestaat dé Oost-Groninger ook weer niet helemaal. Je komt verschillende volksaarden tegen die in grote lijnen zijn te koppelen aan de grondslag van zand, veen en klei.²⁵ In algemene zin wordt Oost-Groningen door respondenten daarnaast ook wel geassocieerd met het communisme. In één van de gemeenten, Oldambt, is ook nog een communistische partij actief in de gemeenteraad. Het communisme heeft in Oost-Groningen dan wel geen stevige voet meer aan de grond, de mentaliteit van 'kijken naar de overheid die het wel oplost', is volgens respondenten in Oost-Groningen nog wel duidelijk aanwezig.

5.2 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.

Vanuit de empirie beschouwen wij de schaal van Groningen als één BRE. Dit is dan ook de geografische scope voor het onderzoek. Binnen deze scope hebben wij ook aandacht voor de subregio's (waaronder de gemeente Groningen), bovenregionale samenwerking en de positie van de waterschappen. In de onderstaande tabel geven we weer hoe er op de verschillende schaalniveaus bestuurlijk wordt samengewerkt. We schetsen in de tabel per schaalniveau de voornaamste samenwerkingsverbanden, inclusief een toelichting. Daar waar sprake is van samenwerking met actoren uit het maatschappelijke (MRE) en/of economische ecosysteem (ERE) geven we dit aan. Bij samenwerkingen die cursief worden weergegeven sluit het BRE aan op het MRE en/of ERE.

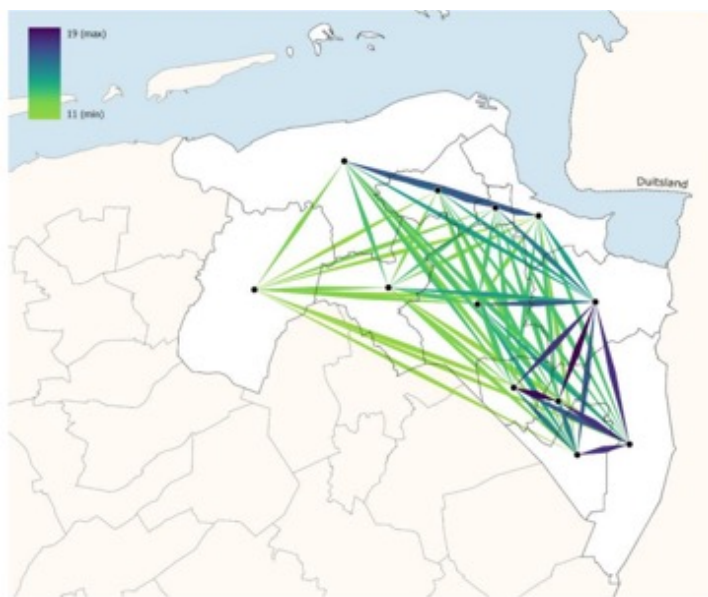


	Bestuurlijk ecosysteem	Toelichting
Bovenregionaal (interprovinciaal of anderszins)	Groningen-Drenthe • Chemport Europe (ook ERE en MRE) • Eems Dollard Regio (EDR) • GR Publiek Vervoer Groningen Drenthe • Industrietafel Noord Nederland (ook ERE en MRE) • Investeringsagenda waterstof Noord-Nederland (ook ERE en MRE) • New Energy Coalition (ook ERE en MRE) • Noordelijke Ontwikkelmaatschappij (ook ERE) • Noorderlink (ook ERE en MRE) • Regio Groningen-Assen* • Stuurgroep Waterketen Groningen-Noord-Drenthe • Werk in Zicht (Arbeidsmarktregio Groningen) (ook MRE en ERE) • Woningmarktregio Groningen-Drenthe *alleen gemeente Groningen, Noord-Groningen, Midden-Groningen en Westerkwartier nemen deel, Oost-Groningen niet. Noord-Nederland • Economic Board Noord-Nederland (ook ERE en MRE) • Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) • Omgevingsagenda Noord • Regio Deal Natuurinclusieve Landbouw Noord-Nederland (ook ERE en MRE) • Topsport Noord (ook MRE) • Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) • Scholingsalliantie Noord (ook MRE) • We The North (ook MRE)	Door overheden binnen het BRE Groningen wordt er, in wisselende samenstellingen, intensief samengewerkt met overheden buiten het BRE. De belangrijkste schalen/gebieden waarin dit gebeurt zijn Noord Nederland (drie noordelijke provincies) en Groningen-(Noord-)Drenthe. Binnen de Eems Dollard Regio werken Groningen en Drenthe samen met Duitse overheden. Voor de Omgevingsagenda Noord, MIRT en de Regio Deal Natuurinclusieve Landbouw Noord-Nederland geldt dat hierin ook het Rijk participeert. Voor de Arbeidsmarktregio Groningen, Regio Deal Natuurinclusieve Landbouw Noord-Nederland en We The North geldt dat MRE en ERE aansluiten op het BRE.
BRE Groningen	• Gemeenschappelijke regeling Publieke Gezondheid & Zorg Groningen (PG&Z) - Formeel valt ook de Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeenten (RIGG) onder de verantwoordelijkheid van het Dagelijks Bestuur (DB) van de GR PG&Z • GGD Groningen • Groningen Centrumregeling Beschermd Wonen en Opvang • Omgevingsdienst Groningen • Preventie Overleg Groningen (POG) (ook MRE) • Provinciaal Netwerk Landelijk Gebied (PNLG) (ook MRE) • Regionaal Innovatie Framework (RIF) (ook ERE en MRE) • Regionale Energie Strategie (ook MRE en ERE) • Veiligheidsregio Groningen • Vereniging Groninger Gemeenten (VGG) - pho Bestuur, pho Werk & inkomen, Gemeentefinanciën, pho Cultuur, Bibliotheekwerk, Sport & bewegen, pho Ruimte, wonen, milieu, energie, mobiliteit en Sociaal Domein	Op de schaal van BRE Groningen werken overheden voornamelijk samen in verplichte samenwerkingsverbanden (GGD, Omgevingsdienst en Veiligheidsregio), samenwerkingsverbanden die hiermee verband houden (bijv. PG&Z, RIGG en Groningen Centrumregeling Beschermd Wonen & Opvang) of in samenwerkingsverbanden die door het Rijk zijn bepaald (Regionale Energiestrategie). Gemeenten, provincie en waterschappen werken op deze schaal daarnaast ook in wisselende samenstellingen 'informeel' samen binnen de Vereniging Groninger Gemeenten (VGG). Binnen de VGG functioneren, onder voorzitterschap van de VGG, de volgende portefeuillehoudersoverleggen Bestuur: pho Bestuur, Werk & inkomen, Gemeentefinanciën, Cultuur, Bibliotheekwerk, Sport & bewegen, Ruimte, wonen, milieu, energie, mobiliteit en Sociaal domein. Op Werk & inkomen na is de provincie bij alle samenwerkingen betrokken. De waterschappen zijn alleen bij pho Bestuur en pho Ruimte, wonen, milieu, energie, mobiliteit betrokken. Daarnaast is er in februari 2021 een 'Tafel van Groningen' gestart, waaraan de Groningse burgemeesters, dijkgraven en Commissaris van de Koning deelnemen en Kwaliteit Openbaar Bestuur (KOB) een centraal thema is Tot slot zijn er nog het Provinciaal Netwerk Landelijk Gebied (PNLG) en het Preventie Overleg Groningen (POG). Bij het PNLG is sprake van een samenwerking tussen provincie Groningen en waterschappen (BRE) enerzijds en natuurbeheerders anderzijds (MRE). Bij het POG is er sprake van een samenwerking tussen lokale overheden en provincie (BRE) enerzijds en bewonersinitiatieven, zorg- en kennisinstellingen, maatschappelijke partners en zorgverzekeraar (MRE) anderzijds. Voor het RIF geldt dat het een samenwerking tussen vijf Groningse gemeenten, provincie Groningen (BRE), alle Groningse onderwijsinstellingen, studenten, inwoners (MRE) en ondernemers (ERE) betreft. In het RIF bundelen BRE, MRE en ERE hun kennis en krachten om samen te werken aan verschillende maatschappelijke vraagstukken.



Subregionaal (schaal subregio's)	Gemeente Groningen • Akkoord van Groningen (ook MRE) • Milieudienst gemeente Groningen • Woondeal Groningen (alleen gemeente Groningen) Noord-Groningen • Nationaal Programma Groningen (NPG) (ook MRE en ERE) - hele subregio + gemeenten Groningen, Midden-Groningen en Oldambt • Groningen Seaports (ook ERE) Oost-Groningen • Agenda voor de Veenkoloniën - hele subregio + gemeente Midden-Groningen en Noord-Drentse gemeenten • Bedrijvenpark Zuid-Groningen (ook ERE) - alleen Stadskanaal en Westerwolde, geen Oldambt, Pekela en Veendam • Regio Deal Oost Groningen - hele subregio + gemeente Midden-Groningen • Regionaal Woon- en Leefbaarheidsplan Oost-Groningen (RWLP) - hele subregio + gemeente Midden-Groningen • WEDEKA Bedrijven (sociaal domein) (ook ERE) - Alleen Stadskanaal en Veendam + Borger-Odoorn (Drenthe), geen Oldambt, Pekela, Westerwolde • Werkvoorzieningsschap Afeer (sociaal domein) (ook ERE) - alleen gemeenten Oldambt, Pekela en Westerwolde, geen Stadskanaal en Veendam	Binnen het BRE wordt er op subregionaal niveau veel samengewerkt. De inleiding bevat een beschrijving van de subregio's. In de inleiding beschreven we dat de grote verscheidenheid aan samenwerkingsverbanden op subregionaal niveau laat zien dat deze drieslag in de praktijk ook weer niet zo eenduidig is. Hiernaast laten we dit zien. In veel samenwerkingsverbanden is er ook overlap met andere subregio's. Dit is bijvoorbeeld bij de NPG, Regio Deal Oost Groningen, Agenda voor de Veenkoloniën en RWLP het geval. Daarnaast vindt er vanuit de subregio Oost-Groningen ook samenwerking met Noord-Drentse gemeenten plaats. Bijzondere positie nemen de gemeenten Midden-Groningen en Westerkwartier in. Voor Midden-Groningen geldt zij ook intensief samenwerkt de Noord- én Oost-Groningse gemeenten. Voor Westerkwartier geldt dat zij in het BRE Groningen geen duidelijke samenwerkingsrelaties heeft met specifieke subregio's. Uit de gesprekken komt naar voren dat dit komt, omdat Westerkwartier zich enerzijds ook focust op samenwerking met andere Friese gemeenten en anderzijds binnen het BRE zoekende is naar haar positie. Wel wordt aangegeven dat de blik binnen het BRE voornamelijk op de gemeente Groningen gericht is.
Waterschappen	• Gemeenschappelijke regeling tussen waterschappen Hunze en Aa's en Noorderzijlvest inzake IBA • Daarnaast participeren de waterschappen in diverse samenwerkingsverbanden op bovenregionaal, regionaal en subregionaal niveau, in wisselende samenstellingen.	Binnen het BRE Groningen zijn twee waterschappen actief, namelijk Noorderzijlvest en Hunze en Aa's. De schaal waarop deze waterschappen acteren loopt dwars door de drie vorige schaalniveaus heen. Beide waterschappen werken ook in een GR met elkaar samen. Deze GR heeft betrekking op samenwerking inzake plaatsing en installatie van individuele behandelingssystemen voor afvalwater (IBA). Gemeenten in het werkgebied van Noorderzijlvest zijn: • Groningen en Westerkwartier (subregio gemeente Groningen); • Eemsdelta en Het Hogeland (deel subregio Noordoost-Groningen); • Assen, Midden-Drenthe, Noordenveld, Tynaarlo (deel Drenthe) en; • Noardeast-Fryslân (deel Friesland). Gemeenten in het werkgebied van Hunze en Aa's zijn: • Oldambt, Pekela, Stadskanaal, Veendam en Westerwolde (subregio Oost-Groningen); • Eemsdelta en Midden-Groningen (deel subregio Noordoost-Groningen); • Groningen (deel subregio gemeente Groningen) en; • Aa en Hunze, Assen, Borger-Odoorn, Coevorden, Emmen, Midden-Drenthe en Tynaarlo (deel Drenthe).

Structuur



Figuur 13 Samenwerkingsverbanden waaraan alléén gemeenten uit Groningen deelnemen²⁶

- Voor zover bij ons bekend zijn er in totaal 94 regionale samenwerkingsverbanden waaraan Groningse gemeenten, provincie Groningen en/of de waterschappen Noorderzijlvest en Hunze en Aa's deelnemen. Van de 94 regionale samenwerkingsverbanden, nemen er aan 48 ten minste twee Groningse gemeenten deel. In figuur 13 worden samenwerkingsverbanden tussen Groningse gemeenten gevisualiseerd. Een lijn tussen twee gemeenten betekent dat zij een samenwerkingsverband delen. Samenwerking met gemeenten buiten BRE Groningen zijn niet meegenomen op deze kaart.
- Aan de samenwerkingsverbanden binnen BRE Groningen nemen gemiddeld 5,9 gemeenten deel, dus meer dan de helft. Het meest intensief wordt er samengewerkt in de subregio Noord-Groningen en Oost-Groningen, en specifiek door de gemeenten Oldambt en Pekela en Veendam (beiden delen 19 samenwerkingsverbanden). Het minst intensief wordt er samengewerkt tussen gemeente Westerkwartier enerzijds en Pekela en Veendam anderzijds (11 keer).

Deelname aan samenwerking door provincie, waterschappen en overheden buiten BRE

- Aan 49 van de 94 samenwerkingsverbanden neemt ook de provincie Groningen deel. Dit is meer dan de helft. Ter vergelijking: in het BRE Fryslân neemt de provincie aan een derde van de samenwerkingsverbanden deel en

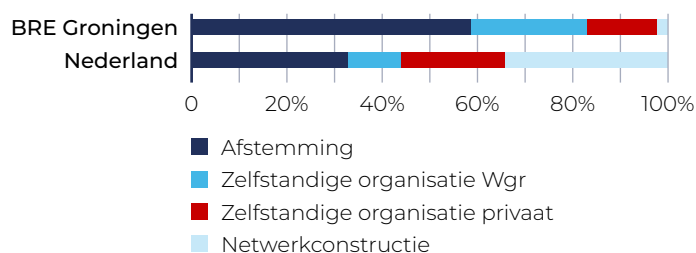
in BRE Noordoost-Brabant een vijfde. Aan 13 van deze samenwerkingen nemen geen gemeenten deel. Dit zijn bijvoorbeeld samenwerkingen met de provincies Fryslân en/of Drenthe (zoals de Noordelijke Rekenkamer of Prolander) en samenwerkingen waaraan zowel provincies als waterschappen deelnemen (zoals het Bestuurlijk Overleg Deltaplan Biodiversiteit Groningen en de Bestuurlijke Taskforce Waterbeschikbaarheid). Aan het RBO Noord doen weliswaar geen individuele gemeenten mee, maar zij zijn wel vertegenwoordigd via de VGG, VFG en VDG.

- Aan 28 van de 94 samenwerkingsverbanden neemt ook één of meer waterschap(pen) deel. Aan 14 van de samenwerkingen waaraan een waterschap deelneemt nemen geen gemeenten deel. Dat zijn, naast bovengenoemde samenwerkingen waaraan ook provincies deelnemen, bijvoorbeeld de GR tussen waterschappen Hunze en Aa's en Noorderzijlvest en de Stuurgroep Ruim Baan voor Vissen in het Waddengebied.
- Tot slot zijn er in totaal 34 samenwerkingsverbanden waarin Groningse gemeenten samenwerken met gemeenten buiten de regio. Dat is meer dan een derde van het totaal. Ter vergelijking: in BRE Fryslân is dit ongeveer een kwart en in BRE Noordoost-Brabant ongeveer een vijfde, zie ook onderstaande tabel. De gemeente Groningen heeft de meeste samenwerkingen met niet-Groningse gemeenten. De gemeente Groningen werkt buiten de regio het vaakst samen met Assen (13x), Tynaarlo (11x), Emmen, Noordenveld, Leeuwarden en Rotterdam (allen 8x).

BRE	Groningen	Fryslân	Noordoost-Brabant
Samenwerkingsverbanden met gemeenten buiten de regio	34	17	15
Totaal aantal samenwerkingsverbanden	94	67	73
Percentage van het totaal	36%	25%	21%

²⁶ Visualisaties door Geodienst (CIT, Rijksuniversiteit Groningen). Data door KWINK groep, PROOF adviseurs, eigen bewerking (2021)

Juridische vormen

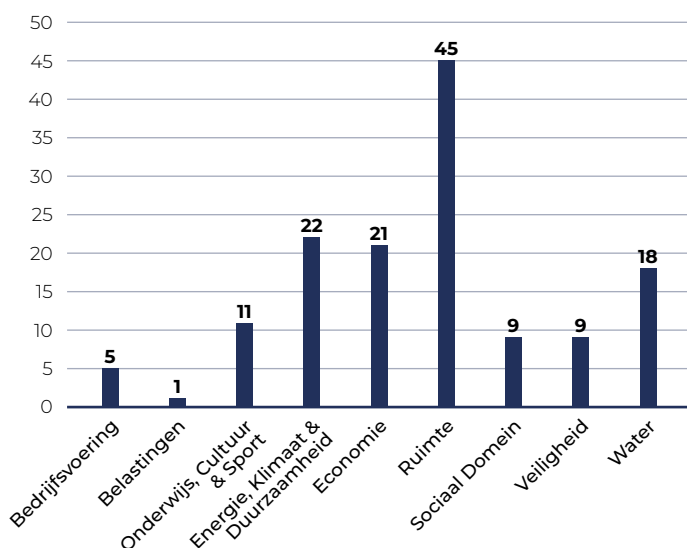


Figuur 14 Juridische samenwerkingsvormen Groningen afgezet tegen het Nederlands gemiddelde

Figuur 14 laat zien dat er in BRE Groningen relatief vaak voor een lichte vorm of een zware vorm van samenwerking wordt gekozen. Ofwel er wordt samengewerkt in een construct gericht op afstemming, ofwel in een zelfstandige organisatie. Het aantal netwerkconstructen is op een hand te tellen. Wanneer daar wel sprake van is dan is gaat het om (verplichte) samenwerkingsverbanden waarbij Groningen als centrumgemeente optreedt.

Domeinen

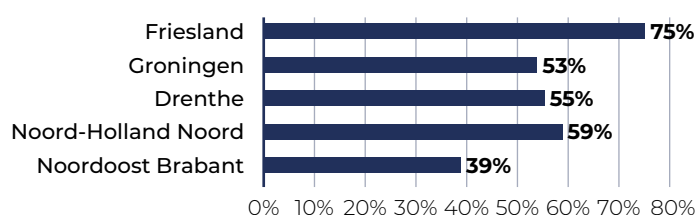
De meeste samenwerkingsverbanden richten zich op het beleidsdomein ruimte. Dit domein beslaat onder andere het fysiek domein, recreatie, mobiliteit en landbouw. 38 samenwerkingsverbanden richten zich op meerdere beleidsdomeinen. Vaak gaat het hierbij om ruimte in relatie tot economie, energie, klimaat en duurzaamheid of water. De domeinen waarop Groningse samenwerkingsverbanden zich richten wijkt niet sterk af van de rest van Nederland. Wat wel opvalt is dat er relatief weinig samenwerkingsverbanden zijn die zich richten op het sociale domein. Landelijk ligt dit op 27% en in BRE Groningen op 17%.



Figuur 15 Samenwerkingsverbanden verdeeld naar beleidsdomein

Congruentie

Territoriale congruentie betreft de mate waarin de gemeenten binnen het BRE alleen met elkaar samenwerken. Met andere woorden, zoeken de gemeenten in de regio elkaar steeds op, of kiezen ze (ook) voor partners buiten de regio? We hanteren als congruentiemaat het percentage van het totaal aantal samenwerkingsverbanden waaraan alleen gemeenten uit het BRE deelnemen. De congruentiescore voor Groningen is 53%, een gemiddelde score vergeleken met de andere regio's. Het betekent dat aan bijna de helft van de samenwerkingsverbanden van Groningse overheden ook overheden van buiten de regio deelnemen.



Figuur 16 Congruentie in vergelijking met andere BRE's

Bestuurscultuur en interne bestuurlijke verhoudingen

Algemeen

- In een aantal interviews horen we enerzijds dat de Groningse bestuurscultuur daadkrachtig is. Het uitgangspunt 'afpraak is afspraak' is kenmerkend voor het handelen van bestuurders. Ze laten zich niet snel beïnvloeden door de waan van de dag en komen niet snel terug op een gemaakte beslissing. Als voorbeeld wordt de corona-aanpak genoemd waarbij de positiebepaling en aanpak zijn vastgesteld en er verder geen discussie meer is ontstaan. Anderzijds krijgen we ook het beeld geschetst door gesprekspartners dat men in zaken kan 'blijven hangen' die zijn gezegd of gedaan.
- Gemeentelijke herindelingen hebben effect gehad op de **interne bestuurlijke verhoudingen** binnen Groningen. Deze ontwikkeling leidde eerst tot spanning, maar creëert nu steeds meer ontspanning blijkt uit de gesprekken. Gemeenten waren intern gericht, maar de blik kan steeds meer naar buiten. Voor de regionale verhoudingen blijkt dat net heringedeelde gemeenten hun positie aan het zoeken zijn in de regio. Zij hadden voorheen de positie van kleine gemeente, maar vinden gaandeweg hun weg als middelgrote gemeente met een stevigere positie.



- In de gesprekken komt de **verhouding stad-ommand** nadrukkelijk naar voren. Ten eerste geven gesprekspartners aan dat de gemeenten in het ommeland op zichzelf gericht zijn. Ze denken vanuit hun eigen 'cocon' en bestuurders daar stellen snel de vraag 'What's in it for us?' Ten tweede horen we dat de gemeente Groningen en het ommeland elkaar niet kunnen vinden op prioriteiten en ambitieniveau als het gaat om complexe opgaven. De gemeente Groningen kenmerkt zich door meer te focussen op de toekomst, bijvoorbeeld duurzaamheid en circulaire economie. In het ommeland is de huidige problematiek urgenter en ligt de focus meer op het verbeteren van de leefomgeving en -omstandigheden. Ten derde kwam in gesprekken vaak naar voren dat de gemeente Groningen als dominant wordt ervaren in de bestuurlijke verhouding tussen gemeente Groningen en ommeland. De initiatieven en positiebepaling van de gemeente Groningen voelen als leidend voor gemeenten in het ommeland. Het voelt soms voor die gemeenten alsof zij minder inspraak hebben bij bestuurlijke keuzes. Door anderen wordt dit weer ervaren als calimerogedrag.
- Over de bestuurlijke verhouding tussen de provincie en regio Groningen wordt in gesprekken aangegeven dat de provincie als dominant wordt ervaren maar ook dat de relatie met de provincie verbeterd is. De provincie springt (financieel) bij, is meer geïnteresseerd in het ommeland en stelt zich in bepaalde dossiers echt anders op dan in het verleden (meer open), zo wordt dit ervaren. Dit lukt nog niet altijd, aldus gesprekspartners, soms is de provincie (inhoudelijk) nog te sturend en dominant.
- De contacten met de waterschappen verlopen wisselend. Er is geen vaste structuur waarbinnen deze gesprekken plaatsvinden. Dit gebeurt veelal op projectbasis. Of en hoe wordt samengewerkt is project- maar ook persoonsafhankelijk zo wordt aangegeven. Waterschappen, gemeenten en provincie spreken nog niet altijd dezelfde taal. Prioriteiten, taken en urgentie verschillen sterk afhankelijk van de bestuurslaag. Volgens respondenten is het moeizaam deze goed op elkaar te krijgen. Dit heeft er volgens gesprekspartners mee te maken dat het vraagstuk rondom water nog te geïsoleerd wordt aangevlogen. Het zou integraal deel uit moeten maken van discussies over onder andere ruimte, energie, wonen en natuur en in bredere zin 'gebiedsontwikkeling'.

Stabiliteit van instituties

- BRE Groningen kent relatief stabiele lokale instituties. In de periode 2015-2019 zijn er in het BRE 25 wethouders opgestapt, dat is per gemeente gemiddeld 1,3 wethouders. Dit is fors lager dan het landelijk gemiddelde (3,9 wethouders per gemeente). In zeven gevallen stapte een wethouder op om persoonlijke redenen (bijvoorbeeld ziekte), in achttien gevallen om een politieke reden. In 2019 was het politiek onrustig in Oldambt – twee wethouder stapten toen om politieke redenen op – en in 2020 was dit het geval in de gemeente Stadskanaal (1 wethouder) en het Hogeland (1 wethouder).
- Tussen 2013 en 2019 waren er in Nederland 274 integriteitsschendingen door bestuurders in het lokale bestuur.²⁷ Slechts twee hiervan vonden plaats in gemeente Groningen, één in gemeente Oldambt en één in de voormalige gemeente Delfzijl. Het gemiddeld aantal integriteitsaffaires ligt met 0,09 per gemeente ver onder het landelijke gemiddelde (0,77 per gemeente).

5.3 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 Groningen 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 (en hun onderlinge verbondenheid), sociale cohesie (mate van vrijwilligerswerk en opkomst bij verkiezingen).

In deze paragraaf beschrijven we het maatschappelijke ecosysteem (MRE). In de onderstaande tabel geven we weer hoe dit MRE op de verschillende schaalniveaus er uitziet. We schetsen in de tabel per schaalniveau alleen de voornaamste MRE's, inclusief een toelichting. Daar waar sprake is van samenwerking met actoren uit het bestuurlijke (BRE) en/of economische ecosysteem

²⁷ Een integriteitsaffaire betreft het overtreden van geldende morele waarden, normen en regels. Dit kunnen ook (per partij verschillende) interne regels zijn. Zie voor een volledige definitie de begrippenlijst van de foto (zie bijlage).

(ERE) geven we dit aan. Bij samenwerkingen die we cursief weergeven is er sprake van een MRE dat aansluit op een BRE en/of ERE.

Het gebied dat vanuit het perspectief van inwoners doorgaat als 'de regio' is niet in deze tabel opgenomen, deze beschrijving volgt hierna (zie paragraaf leefgebied inwoners). De tabel richt zich uitsluitend op de verbinding tussen maatschappelijke actoren.

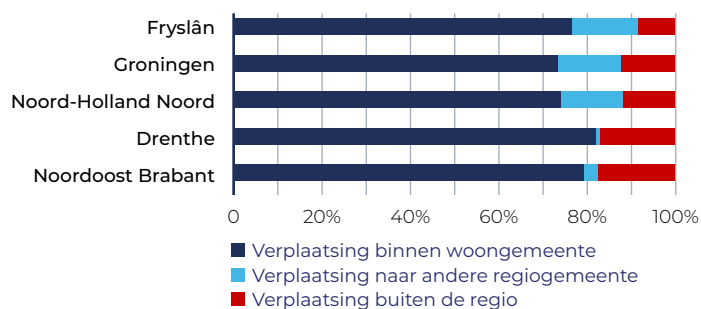
	Maatschappelijk ecosysteem	Toelichting
Bovenregionaal (interprovinciaal of anderszins)	Onderwijs en arbeidsmarkt	Onderwijs en arbeidsmarkt Op onderwijs en arbeidsmarkt werken maatschappelijke actoren intensief samen. Deze samenwerking heeft zich voornamelijk op de schaal van Noord-Nederland gevormd.
	Noord-Nederland - Noorderlink (ook ERE en BRE) - Scholingsalliantie Noord (ook BRE) - Succesvolle doorstroom Noord-Nederland (samenwerking noordelijke hbo- en mbo-instellingen) - Universiteit van het Noorden	Samenwerkingen die zich voornamelijk richten op onderwijs zijn Succesvolle doorstroom Noord-Nederland en Universiteit van het Noorden. Succesvolle doorstroom Noord-Nederland is een samenwerking tussen hbo- en mbo-instellingen en de Universiteit van het Noorden is een samenwerking tussen Rijksuniversiteit Groningen, Hanzehogeschool Groningen, Hogeschool Van Hall Larenstein, NHL Stenden Hogeschool en het Universitair Medisch Centrum Groningen.
	Groningen-Noord-Drenthe Werk in Zicht (Arbeidsmarktregio Groningen) (ook BRE en ERE)	Noorderlink is een HR-samenwerking en richt zich voornamelijk op het thema arbeidsmarkt. Ruim veertig grote organisaties in Noord-Nederland werken samen in het HR-netwerk Noorderlink. Voor Noorderlink geldt dat het BRE aansluit op het MRE/ERE. O.a. de drie noordelijke provincies, gemeente Groningen en waterschap Noorderzijlvest zijn aangehaakt.
	Sport, kunst en cultuur	
	Noord-Nederland - Topsport Noord (ook BRE) - We The North (ook BRE)	Scholingsalliantie Noord en Werk in Zicht werken voornamelijk samen op de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Scholingsalliantie Noord is een publiek-privaat samenwerkingsverband tussen opleidingsfondsen, brancheorganisaties, sociale partners en overheden binnen de drie noordelijke provincies. Werk in Zicht is een samenwerkingsverband van gemeenten, UWV en SW-bedrijven in Groningen en Noord-Drenthe. Hierop sluiten onderwijsinstellingen zoals Noorderpoort, Alfa-college en Drenthe College, FNV, VNO-NCW Noord, MKB-Noord en provincies Groningen en Drenthe aan. Voor Werk in Zicht geldt dat het MRE/ERE aansluit op het BRE. Voor de Scholingalliantie Noord geldt dat het BRE aansluit op het MRE/ERE.
	Groningen-Drenthe Stichting Kunst & Cultuur	
	Natuur, landschap en milieu	
	Noord-Nederland Regio Deal Natuurinclusieve Landbouw Noord-Nederland (ook BRE en ERE)	
	Economie	
	Noord-Nederland Economic Board Noord-Nederland (ook BRE en ERE)	Sport, kunst en cultuur Ook op sport, kunst en cultuur werken maatschappelijke actoren samen. Deze samenwerking vormt zich niet alleen op de schaal van de regio Groningen, maar ook op de schaal Noord-Nederland en Groningen-Drenthe.
	Groningen-Drenthe - Chemport Europe (ook ERE en BRE) - Industrietafel Noord Nederland (ook ERE en BRE) - Investeringsagenda waterstof Noord-Nederland (ook BRE en MRE) - New Energy Coalition (ook ERE en BRE)	Topsport Noord is een vooruitgeschoven post van NOC*NSF om de voorwaarden voor talenten en talentprogramma's te realiseren. Hier is sprake van een BRE (o.a. de drie noordelijke provincies en gemeente Groningen) dat aansluit op het MRE.
		Voor kunst en cultuur geldt dat Stichting Kunst & Cultuur zich op de schaal van Groningen-Drenthe inzet voor goed cultuuronderwijs op de scholen in Drenthe en Groningen. Het cultuurprogramma We The North is een bestuurlijk samenwerkingsverband van de drie noordelijke provincies en de gemeenten Assen, Leeuwarden, Groningen en Emmen waarbinnen MRE's ontstaan en ondersteund worden. Neem bijvoorbeeld Up North. Dit is een samenwerking tussen Popfabryk (Friesland), Urban House Groningen (Groningen) Kunst & Cultuur en Garage TDI (Drenthe) en wordt mede mogelijk gemaakt door We The North. Hier is dus in feite sprake van een MRE (Up North) dat mede mogelijk is gemaakt door een BRE (We The North).
		Natuur, landschap en milieu Op het thema natuur, landschap en milieu wordt er door maatschappelijke actoren bovenregionaal niet intensief samengewerkt. Wel is er sprake van MRE's die aansluiten op BRE's. Voorbeeld is de Regio Deal Natuurinclusieve Landbouw. In de Regio Deal Natuurinclusieve Landbouw Noord-Nederland sluit een MRE/ERE van agrariërs, inwoners, landbouw- en natuurorganisaties, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties aan op een BRE bestaande uit de drie noordelijke provincies en het Rijk.
		Economie Hier is voornamelijk sprake van kennisinstellingen die aansluiten op genoemde samenwerkingsverbanden.

BRE Groningen	Integraal • Regionaal Innovatie Framework (RIF) (ook ERE en MRE) Sport, kunst en cultuur • (Koepel)organisaties, zoals Huis voor de Sport Groningen, Kunstraad Groningen en Biblionet Groningen. Natuur, landschap en milieu • Natuur en Milieufederatie Groningen • Provinciaal Netwerk Landelijk Gebied (PNLG) (ook BRE) Gaswinning • Het Groninger Gasberaad (ook ERE) Gezondheid • Preventie Overleg Groningen (POG) (ook BRE) Energietransitie • Regionale Energie Strategie (ook BRE en ERE)	Integraal Zie paragraaf 5.2 voor een toelichting op het RIF. Sport, kunst en cultuur Op regionaal niveau zijn er (koepel)organisaties actief, zoals Huis voor de Sport Groningen, Kunstraad Groningen en Biblionet Groningen. Deze werken samen met gemeenten en provincie, maar van een intensieve regionale verbinding tussen maatschappelijke actoren op het gebied van sport en/of kunst en cultuur is geen sprake. De (koepel)organisaties faciliteren voornamelijk de lokale infrastructuur. Natuur, landschap en milieu Stichting Natuur en Milieufederatie Groningen is een provinciaal samenwerkingsverband van natuur- en milieuorganisaties in de provincie Groningen. De Natuur en Milieufederatie Groningen heeft circa 50 aangesloten organisaties die actief zijn op het terrein van natuur, landschap, milieu en energie. Het Groninger Landschap, Landschapsbeheer Groningen, Natuurmonumenten (Regio Noord) en Staatsbosbeheer (Regio Groningen-Drenthe) zijn partners in natuurbeheer en landschapsbescherming. Dit MRE is ook aangesloten op het PNLG. Hier is, sprake van een samenwerking tussen MRE (natuurbeheerders) en BRE (provincie Groningen en waterschappen). Gaswinning Het Groninger Gasberaad is een collectief van maatschappelijke organisaties. Ook het lokale bedrijfsleven (ERE) is vertegenwoordigd. Het Groninger Gasberaad zorgt ervoor dat bij het opstellen en uitvoeren van alle plannen en activiteiten rondom schade, versterking en perspectief voor Groningen de betrokkenheid van de bewoners en organisaties maximaal is. In Het Groninger Gasberaad zijn vertegenwoordigd: Natuur & Milieufederatie, Libau – adviesorganisatie cultureel erfgoed, Samenwerking Mijnbouwschade Groningen, Samenwerkende Bedrijven Eemsdelta (SBE), LTO Noord, sociale partners FNV/CNV, lokale ondernemers, huurdersplatform Aardbevingen Groningen (HPAG), platform Kerk & Aardbeving, VNO-NCW/MKB Noord, Groninger Dorpen en woningcorporaties. Gezondheid Op gezondheid werken MRE (bewonersinitiatieven, zorg- en kennisinstellingen, maatschappelijke partners en zorgverzekeraar) en BRE (lokale overheden en provincie) samen om meer gezonde jaren te realiseren met en voor inwoners van de regio Groningen. Het POG is op initiatief van de Aletta Jacobs School of Public Health ontstaan. Energietransitie MRE/ERE (namelijk Enexis, Gasterra, Gasunie, Groninger Energie Koepel, LTO-noord, Nationaal Programma Groningen, Natuur en Milieufederatie Groningen, New Energy Coalition, Tennet, VNO-NCW en Waterbedrijf Groningen) zijn aangesloten op de RES. Maar van een intensieve samenwerking binnen het MRE/ERE of tussen MRE/ERE en BRE is op het gebied van de energietransitie geen sprake.
----------------------	---	---

Subregionaal (schaal subregio's)	Onderwijs Gemeente Groningen • Akkoord van Groningen (ook BRE) • EPI-kenniscentrum • Openbaar Onderwijs Groningen • VCOG* • VCPO Noord-Groningen* (ook Noord-Groningen) Noord-Groningen • VCO Midden- en Oost-Groningen* (ook Oost-Groningen en gemeente Midden-Groningen) • VCPO Noord-Groningen* (ook gemeente Groningen) Oost-Groningen • Stichting Openbaar Onderwijs Oost-Groningen • VCO Midden- en Oost-Groningen* (ook Noord-Groningen en gemeente Midden-Groningen) Scholen in Westerkwartier zijn o.a. aangesloten bij Quadraten, waar 35 openbare en christelijke basisscholen in Westerkwartier en Noordenveld (BRE Drenthe) onder vallen. *Maatschappelijke organisaties hebben betrekking op onderwijs Natuur, landschap en milieu Gemeente Groningen • Gebiedscollectief Groningen West (ook Noord-Groningen en gemeente Westerkwartier) Noord-Groningen • Gebiedscollectief Groningen West (ook gemeente Groningen en gemeente Westerkwartier) Oost-Groningen • Agrarische Natuurvereniging Oost-Groningen • Vereniging Agrarisch Natuur en Landschap Midden-Groningen is voornamelijk actief in de gemeente Midden-Groningen. Overig Noord-Groningen • Nationaal Programma Groningen (NPG) (ook BRE en ERE) (ook gemeenten Groningen en Midden-Groningen)	Onderwijs Het MRE ten aanzien van het academische onderwijs concentreert zich primair rondom de gemeente Groningen. Belangrijk verband waarbinnen kennisinstellingen (RUG, Hanzehogeschool Groningen, UMCG, Noorderpoort, Alfa-college) samenwerken met het BRE (provincie en gemeente Groningen) is het Akkoord van Groningen. De samenwerking focust zich op de inhoudelijke thema's energie, healthy ageing en digitalisering. Doel is voornamelijk kennisontwikkeling en versterking van kennisstad Groningen. Ook werken kennisinstellingen (Alfa-college, Hanzehogeschool Groningen en Rijksuniversiteit Groningen) los van het BRE met elkaar samen op het gasdossier. Samenwerken doen ze binnen het EPI-kenniscentrum. Dit is een kennis- en praktijkcentrum op het gebied van aardbevingsbestendig bouwen. Op het gebied van basis- en voortgezet (speciaal) onderwijs wordt er op subregionaal niveau ook intensief tussen maatschappelijke actoren samengewerkt. De lijst hiernaast is niet uitputtend, maar een greep uit de onderwijskoepels op subregionaal niveau. Natuur, landschap en milieu Binnen de regio zijn er drie natuurverenigingen die zich op de subregionale schaal hebben gevormd, namelijk Gebiedscollectief Groningen West, Vereniging Agrarisch Natuur en Landschap Midden-Groningen en de Agrarische Natuurvereniging Oost-Groningen. Overig Binnen het Nationaal Programma Groningen zijn er projecten die zich richten op vier thema's, namelijk Economie, Werken & leren, Leefbaarheid en Natuur & klimaat. Hier is sprake van MRE's/ERE's die aansluiten op het BRE. NPG is immers een bestuurlijk samenwerkingsverband. De schaal waarop deze projecten uitgevoerd worden wisselt en is overigens ook niet duidelijk afgebakend. Wel geldt voor alle projecten dat er ook bovenregionale actoren zijn aangehaakt.
Lokaal	• Dorpsverenigingen	Respondenten geven in algemene zin aan dat de meeste MRE's, bijvoorbeeld sport, kunst en cultuur, voornamelijk zichtbaar zijn op lokaal niveau. Op lokaal niveau is er bovendien ook een verscheidenheid aan dorpsverenigingen. Bovenlokaal is er wel een Vereniging Groninger Dorpen. Deze vereniging draagt met advies, kennis, maatwerk en ondersteuning bij aan het versterken van de leefbaarheid in de dorpen, en aan vitale dorpshuizen en dorps(belangen)verenigingen. Hiermee acteert de vereniging ook voornamelijk lokaal.

Leefgebied inwoners

- Groningers verlaten het BRE, vergeleken met Drenten en Noordoost-Brabanders, relatief weinig en bezoeken relatief vaak een andere regiogemeente. De leefwereld van Groningers komt dus, in verhouding tot andere provincies, overwegend sterker overeen met de (sub)regionale schaal. Daarbij komt ook nog het effect van de herindeling aangezien we uitgaan van data uit 2015 tot 2017. Waardoor het aantal bewegingen binnen de woongemeente vermoedelijk zal stijgen, en de verplaatsingen naar een andere regiogemeente vermoedelijk zal dalen.
- We zien bovendien dat de gemeente Groningen een duidelijke hub-functie heeft. De gemeente Groningen kent ook de grootste vervoersstromen met gemeenten buiten de regio, in aflopende volgorde zijn die met Tynaarlo, Leeuwarden, Assen en Noordenveld. Tussen Stadskanaal (BRE Groningen) en Borger-Odoorn (BRE Drenthe) zijn er ook relatief veel vervoersbewegingen.



Figuur 17 Vervoersbewegingen binnen en buiten de regio



Figuur 18 Interne en externe mobiliteitsstromen tussen twee gemeenten als percentage van alle mobiliteit van, naar of binnen BRE Groningen²⁸

Maatschappelijke actoren

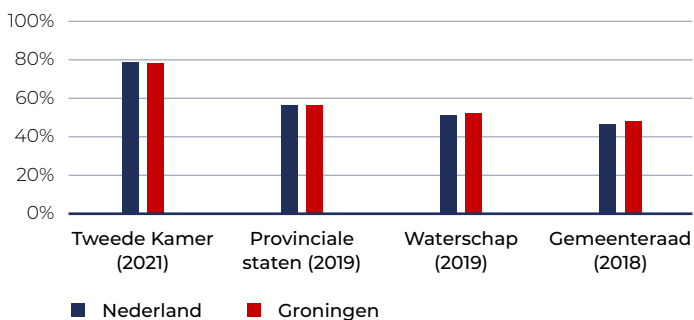
Voor een sterk maatschappelijk ecosysteem zijn een aantal elementen nodig, waaronder de aanwezigheid van onderwijs-, zorg- en culturele instellingen. In deelvraag 1 zijn deze elementen feitelijk weergegeven. Er zijn verschillende onderwijsinstellingen, op mbo, hbo en universitair niveau. Daarnaast zijn er voorzieningen op het vlak van zorg en welzijn en scoort de regio hoog op culturele voorzieningen. Dit komt grotendeels door de aanwezigheid van de vele rijksmonumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten.

Maatschappelijke betrokkenheid

- Naast de aanwezigheid van maatschappelijke organisaties, is ook de **maatschappelijke betrokkenheid** en **sociale cohesie** onder inwoners een belangrijk element voor een sterk maatschappelijk ecosysteem. Het percentage inwoners dat aan vrijwilligerswerk doet ligt in het BRE Groningen net iets hoger dan het landelijke gemiddelde (26,1% versus 25,4%). In de gemeente Groningen doet 23% vrijwilligerswerk, in Oost-Groningen is dit ongeveer 25%. Het meeste vrijwilligerswerk wordt gedaan in Het Hogeland (36%) en Westerkwartier (35%).

²⁸ Op 42 en 43 van de foto zijn kaarten te zien waarop de interne en externe mobiliteitsstromen uit elkaar zijn gehaald. Bron: Geodienst (CIT, Rijksuniversiteit Groningen), eigen bewerking (2021), OViN (2015-2017)

- De verkiezingsopkomst in Groningen wijkt nauwelijks af van het landelijk gemiddelde. Binnen het BRE zien we wel verschillen. In Het Hogeland en Westerkwartier is de opkomst doorgaans hoog, in Pekela en de voormalige gemeente Delfzijl is de opkomst daarentegen doorgaans laag.

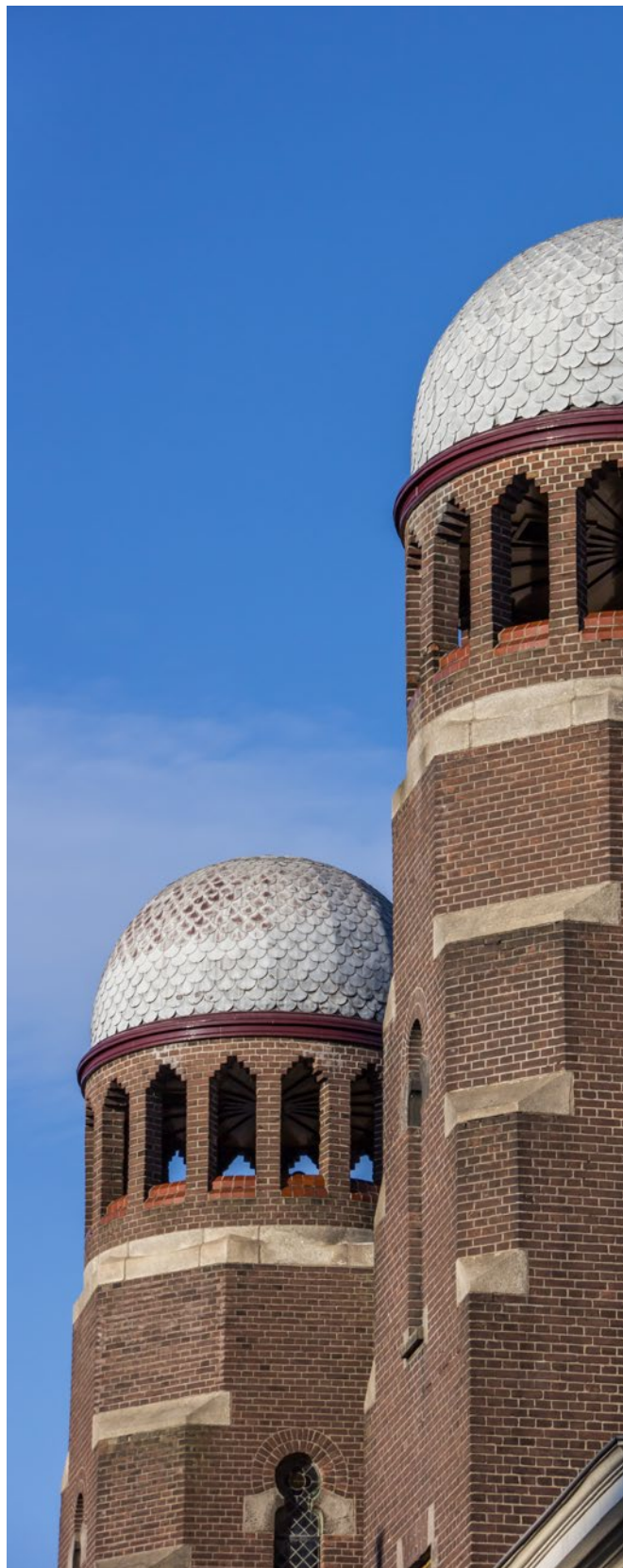


Figuur 19 Opkomstpercentages verkiezingen²⁹

5.4 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-benadering³⁰. Wij zoomen in op de regionaliteit van het ecosysteem (locatie van bedrijven en sectorstructuur). Daarnaast beschrijven we systeemelementen (talent, nieuwe kennis, zakelijke dienstverlening) en randvoorwaarden (formele instituties, ondernemerscultuur, fysieke infrastructuur en vraag gemeten door de groei in het bruto regionaal product).

In deze paragraaf beschrijven we het economisch ecosysteem (ERE). In de onderstaande tabel geven we weer hoe dit ERE op de verschillende schaalniveaus eruitziet. We schetsen in de tabel per schaalniveau alleen de voornaamste ERE's, inclusief een toelichting. Daar waar sprake is van samenwerking met actoren uit het bestuurlijke (BRE) en/of maatschappelijke ecosysteem (MRE) geven we dit aan. Bij samenwerkingen die we cursief weergeven is er sprake van een ERE dat aansluit op een BRE en/of MRE. Na de tabel zoomen we verder in op de regionaliteit van het ecosysteem en beschrijven we systeemelementen en randvoorwaarden.



²⁹ Voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 is zowel gekeken naar de reguliere verkiezingen in maart dat jaar, als de herindelingsverkiezing in november dat jaar.
³⁰ Bron: Cloosterman, Stam & Van der Starre (2018). De Kwaliteit van Ecosystemen voor Ondernemerschap in Nederlandse regio's



	Economisch ecosysteem	Toelichting
Bovenregionaal (interprovinciaal of anderszins)	Economie - Economic Board Noord-Nederland (ook BRE en MRE) - NOM - VNO-NCW MKB Noord - Industrietafel Noord Nederland (ook MRE en BRE) - Investeringsagenda waterstof Noord-Nederland (ook MRE en BRE) - Chemport Europe (ook MRE en BRE) - New Energy Coalition (ook MRE en BRE) - Noordelijke ontwikkelmaatschappij (ook BRE) Wonen - Bouwend Nederland Regio Noord Onderwijs en arbeidsmarkt - Noorderlink (ook MRE en BRE) <i>Werk in Zicht (arbeidsmarktregio Groningen en Noord-Drenthe) (ook BRE en MRE)</i> Natuur, landschap en milieu <i>Regio Deal Natuurinclusieve Landbouw Noord-Nederland (ook BRE en MRE)</i> - LTO Noord regio Noord	Economie Op de schaal van Noord-Nederland werken bedrijfsleven, overheden, kennisinstellingen, VNO-NCW MKB Noord, NOM en SNN samen in het Economic Board Noord-Nederland. Het ERE binnen dit verband wordt gevormd door bedrijfsleven, VNO-NCW MKB Noord en de NOM. VNO-NCW en MKB Noord zijn vanwege het versterken van de regionale lobby met elkaar verbonden. NOM is een investerings- en ontwikkelingsmaatschappij voor Noord-Nederland. Doelstelling is het versterken van de economie in Noord-Nederland. Aandeelhouders van de NOM zijn de drie noordelijke provincies en EZK. Verder zijn er op het gebied van energie, data en chemie intensieve samenwerkingen zichtbaar. Dit concentreert zich rondom industrieclusters in de Eemshaven, Delfzijl en Emmen, maar verspreid in de regio Groningen-Drenthe zijn er ook andere clusters. Op energie, data en chemie weten de ERE's elkaar in wisselende samenstellingen te vinden. BRE's en MRE's zijn hierop aangesloten. Voorbeelden van ERE's zijn (en dit lijstje is zeker niet uitputtend): Industrietafel Noord Nederland. De Industrietafel Noord-Nederland vertegenwoordigt energie-intensieve bedrijven (ERE), overheden (BRE) en NGO's (MRE) in de provincies Groningen en Drenthe. Investeringsagenda waterstof Noord-Nederland. Om de waterstofmogelijkheden in Noord-Nederland te kunnen realiseren heeft een 'triple helix' van industrie (ERE), overheid (BRE) en kennisinstellingen (MRE) een investeringsagenda waterstof opgesteld. De negentien partijen (voornamelijk ERE) die hieraan bijgedragen hebben zijn: Avebe, BioMCN, EMMTEC services, Eneco, Engie, Equinor, ESD-SIC, Groningen Seaports, Lagerwey, NAM, Gasunie, Nedmag, Nouryon, Nuon/Vattenfall, Provincie Groningen, Shell, Suikerunie, Teijin Aramid en Waterbedrijf Groningen. Projecten worden met name binnen de regio Groningen-Drenthe uitgevoerd (zie afbeelding³¹ hieronder). Kenmerkend voor deze projecten is dat deze op verschillende schalen in wisselende samenstellingen uitgevoerd worden. Chemport Europe. Chemport Europe is de naam van een ecosysteem voor chemicaliën en materialen in Noord-Nederland. Bedrijven (ERE), overheid (BRE) en kennisinstellingen (MRE) werken binnen Chemport samen aan een gedeelde ambitie. Het is namelijk de bedoeling dat de chemiesector in de provincies Groningen en Drenthe in 2030 nagenoeg is overgestapt op het gebruik van duurzame grondstoffen. De chemische clusters bevinden zich in Delfzijl en Emmen en het kenniscluster in Groningen. We geven hieronder visueel weer hoe dit ecosysteem eruitziet³². New Energy Coalition. New Energy Coalition is een netwerk van bedrijven (ERE), kennisinstellingen, ngo's (MRE) en overheden (BRE) die samen werken aan de versnelling van de energietransitie. Hieraan nemen naast de provincie Groningen, ook de provincie Drenthe en Friesland deel. New Energy Coalition is samen met het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) de aanjager geweest in de Noord-Nederlandse subsidieaanvraag voor een Hydrogen Valley. Deze subsidie is bestemd voor de ontwikkeling van de groene waterstofketen in Noord-Nederland. Dit project, genaamd HEAVENN, wordt overigens weer voornamelijk op de schaal Groningen-Drenthe uitgevoerd. Wonen Noordelijke bouw- en infrabedrijven hebben zich verenigd binnen Bouwend Nederland Regio Noord. Bouwend Nederland Regio Noord houdt zich bezig met de belangenbehartiging in Noord-Nederland. Bouwend Nederland heeft met provincies en gemeenten (BRE) contact over gebiedsontwikkeling, ruimtelijke ordening en mobiliteit. Ook zijn er contacten met onderwijsinstellingen (MRE).
	Bovenregionaal (interprovinciaal of anderszins)	Onderwijs en arbeidsmarkt Zie paragraaf 5.3 voor een toelichting op Noorderlink. Voor Werk in Zicht (cursief weergegeven) geldt dat het ERE/MRE aansluit op het BRE. Voor een toelichting op wat Werk in Zicht precies inhoudt zie wederom paragraaf 5.3. Natuur, landschap en milieu Noordelijke agrariërs hebben zich op bovenregionale schaal verenigd in LTO Noord regio Noord. LTO Noord regio Noord komt in Noord-Nederland op voor de belangen van boeren en tuinders. De belangenbehartiging richt zich op provinciaal, regionaal en lokaal niveau. Er is op natuur, landschap en milieu sprake van ERE's die aansluiten op BRE's. Voorbeeld is de Regio Deal Natuurinclusieve Landbouw. In de Regio Deal Natuurinclusieve Landbouw Noord-Nederland sluiten o.a. agrariërs aan op een BRE bestaande uit de drie noordelijke provincies en het Rijk.

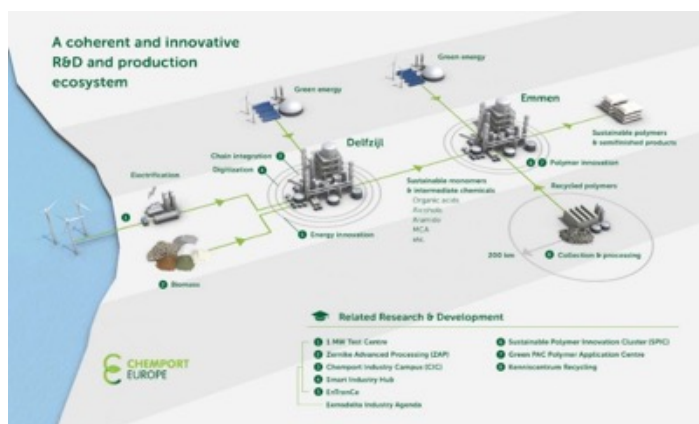
³¹ Bron: https://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/Beleid_en_documenten/Documentenzoeker/Klimaat_en_energie/Energie_transitie/Investeringsagenda_waterstof_Noord-Nederland.pdf.

³² Bron: <https://www.chemport.eu/discover-chemport/about/who-we-are/>.

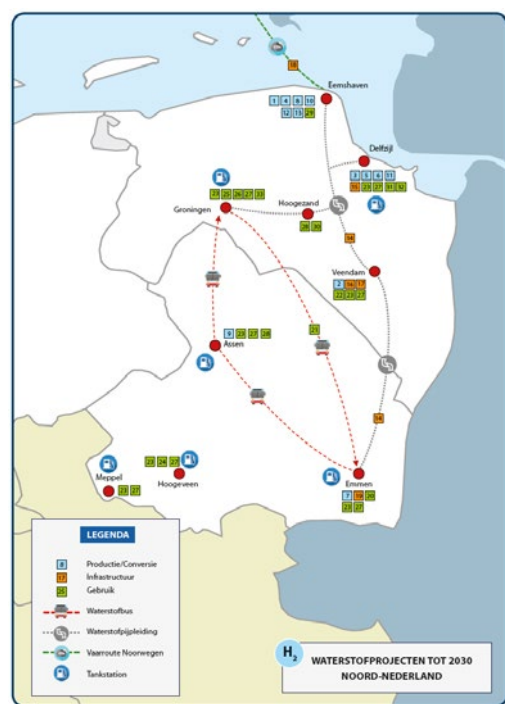


BRE Groningen	Economie - Economic Board Groningen Wonen - GroningenHuurt Energietransitie - Regionale Energie Strategie (ook BRE en MRE) Gaswinning - Het Groninger Gasberaad (ook MRE)	Economie Op de schaal van het BRE is het Economic Board Groningen actief. Door middel van het GROEIFonds en advies ondersteunt EBG ondernemers in (sinds 2021) de gehele regio. Wonen Op de schaal van het BRE hebben zes Groningse woningcorporaties de handen ineengeslagen om het vinden van een huurhuis makkelijker te maken. Op GroningenHuurt staan alle beschikbare huizen van de zes deelnemende Groningse woningcorporaties. Energietransitie Zie paragraaf 5.3. Hier is kortgezegd sprake van een MRE/ERE dat is aangesloten op de RES (BRE). Gaswinning Het Groninger Gasberaad is een collectief van maatschappelijke organisaties (MRE). Ook het lokale bedrijfsleven (ERE) is hierop aangesloten.
Subregionaal (schaal subregio's)	Integraal - Regionaal Innovatie Framework (RIF) (ook ERE en MRE) Economie Gemeente Groningen - Diverse ondernemersverenigingen - Ondernemersfonds Groningen Noord-Groningen - Groningen Seaports (ook BRE) - Samenwerkende Bedrijven Eemsdelta Oost-Groningen - Bedrijvenpark Zuid-Groningen (ook BRE) - Innovatiehub Oost-Groningen - Ondernemerskring Oost-Groningen (OOG) - WEDEKA Bedrijven (ook BRE) <i>Werkvoorzieningsschap Afeer (ook BRE)</i> Voor Midden-Groningen en Westerkwartier geldt dat binnen beide gemeenten o.a. ondernemersverenigingen actief zijn. Deze gemeenten hebben echter geen intensieve economische verbanden met de andere subregio's. Overig Noord-Groningen <i>Nationaal Programma Groningen (NPG) (ook BRE en MRE) (ook gemeenten Groningen en Midden-Groningen)</i>	Integraal Zie paragraaf 5.2 voor een toelichting op het RIF. Economie Op economie zijn er verschillende subregionale ERE's zichtbaar, namelijk: - In de gemeente Groningen concentreert het ERE zich voornamelijk rondom de onderwijsinstellingen (RUG en Hanzehogeschool) en het UMCG. Deze hebben we nu feitelijk geschaard onder het MRE, maar deze actoren zorgen uiteraard ook voor veel werkgelegenheid in en rondom de gemeente Groningen en zijn daarmee belangrijke economische actoren. In het Akkoord van Groningen werken RUG, Hanzehogeschool en UMCG samen met de gemeente Groningen (BRE). Naast deze samenwerking tussen ERE/MRE en BRE zijn er vanuit lokale ondernemers ook verbanden met het BRE. Deze lokale ondernemers zijn verenigd in diverse ondernemersverenigingen en er is ook een Ondernemersfonds Groningen. Het Ondernemersfonds Groningen is een initiatief van het georganiseerde Groninger bedrijfsleven en maakt collectieve activiteiten en maatregelen mogelijk door (gedeeltelijke) financiering te leveren. - In Noord-Groningen concentreert het ERE zich voornamelijk rondom de industrieclusters Eemshaven (gemeente Hogeland) en Delfzijl (gemeente Eemsdelta). Beide gemeenten hebben samen met de provincie Groningen zeggenschap in de GR Havenschap Groningen Seaports. Deze GR is 100% aandeelhouders van overheids-nv Groningen Seaports. Groningen Seaports is de commerciële exploitant en beheerder van beide havens. Naast Groningen Seaports is er in de subregio ook een regionale werkgeversorganisatie genaamd Samenwerkende Bedrijven Eemsdelta (SBE). SBE organiseert samenwerking tussen de leden (meer dan 100) en werkt samen met stakeholders zoals overheden (BRE), kennisinstellingen en de natuur- en milieuorganisaties (MRE). Eén van de leden is Google. Zij heeft een groot datacenter in de Eemshaven. - Voor Oost-Groningen geldt dat het ERE zich niet rondom één of twee voorname plekken gevormd heeft. Economisch gezien is de subregio wel in ontwikkeling. In 2020 en 2021 vestigden zich namelijk een aantal grote buitenlandse bedrijven in de regio. PerkinElmer, Hyzon trucks en Google in Oldambt en SHINE Technologies in Veendam. Westerwolde en Stadskanaal werken met elkaar samen in Bedrijvenpark Zuid-Groningen (cursief weergegeven). Ook dit gebied is in ontwikkeling. 'Overall' werken ondernemers in de subregio samen binnen de Ondernemerskring Oost-Groningen. Dit is een netwerkclub met als doel het ondernemersklimaat in de regio te versterken. In Oost-Groningen is er daarnaast ook een Innovatiehub. Deze is op initiatief van drie Oost-Groningse wetenschappers tot stand gekomen en drie bedrijven (Avebe, HempFlax en Nedmag) zijn aangehaakt. Doel van de samenwerking is om hoogwaardige werknemers vast te houden en nieuwe talenten aan te trekken. Tot slot, ook op het snijvlak economisch en sociaal werken Oost-Groningse gemeenten met elkaar samen. Dit zijn ERE's die zich op initiatief van het BRE hebben gevormd. WEDEKA Bedrijven (cursief weergegeven) is het Sociale Werkvoorzieningsbedrijf van de gemeenten Stadskanaal, Veendam, Westerwolde (Oost-Groningen), Midden Groningen en Borger-Doorn (Noord-Drenthe). Afeer (cursief weergegeven) is het sociaal ontwikkelbedrijf van de gemeenten Oldambt, Pekela en Westerwolde. Overig Zie paragraaf 5.3 voor een toelichting op de rol van ERE's/MRE's binnen NPG (cursief weergegeven)
Lokaal	Lokale bedrijfs- en ondernemersverenigingen	Respondenten geven in algemene zin aan dat intensieve economische samenwerkingen zich voornamelijk in en rondom de gemeente Groningen vormen. Binnen andere gemeenten zijn er ook wel lokale ERE's zichtbaar. Hier is voornamelijk sprake van een verbinding tussen (MKB-)bedrijven die zich bijvoorbeeld in lokale bedrijfs-/ondernemersverenigingen verenigd hebben.

Uitgelicht: afbeeldingen bovenregionale
ERE's (zie tabel hierboven)



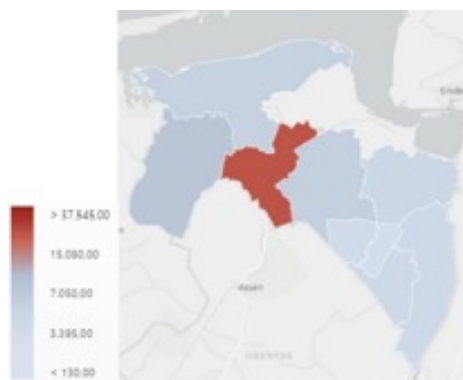
Figuur 20 ERE Chemport Europe



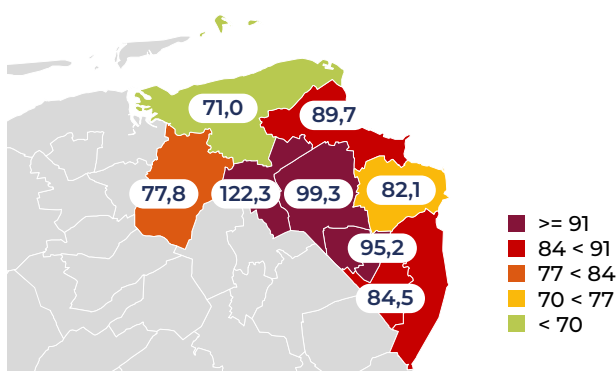
Figuur 21 ERE Investeringsagenda waterstof Noord-Nederland

Regionaliteit

- In Groningen worden jaarlijks minder bedrijven opgericht dan gemiddeld in Nederland, namelijk 100,8 per 1000 vestigingen. In Nederland is dit jaarlijks 103,3 per 1000 vestigingen. Subregionaal zijn er overigens wel grote verschillen (figuur 22). De gemeente Groningen kent de meeste nieuwe bedrijven (122,3) en hier zijn bovendien ook de meeste bedrijven gevestigd (figuur 23). Alle andere gemeenten 'scoren' qua nieuwe bedrijven beneden het landelijke gemiddelde. Overigens zijn er tussen gemeenten in het ommeland ook wel weer grote verschillen. Zo liggen de gemeenten Midden-Groningen (99,3), Veendam (95,2) en Eemsdelta (89,7) aanzienlijk dicht bij het landelijke gemiddelde dan de gemeenten Westerkwartier (77,8) en Het Hogeland (71,0).



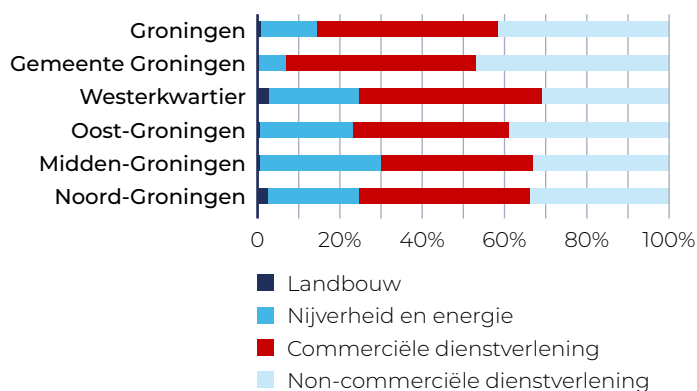
Figuur 22 Oprichtingen per duizend vestigingen (2020)



Figuur 23 Spreiding bedrijfsvestigingen (2020)

- Vergeleken met het landelijke gemiddelde zijn handel & horeca; landbouw, bosbouw & visserij en cultuur & recreatie grote sectoren in de het BRE Groningen. De zakelijke dienstverlening; nijverheid en energie en financiële diensten & onroerend goed zijn daarentegen relatief kleine sectoren. Hier zien we ook weer subregionale verschillen.
- In de gemeente Groningen bevindt zich meer dan de helft van de banen in Groningen, ongeveer 155.000.³³ In Oost-Groningen bevinden zich 46.300 banen. In Noord-Groningen bevinden zich 28.300 banen, in Midden-Groningen zijn dit er 19.600 en in Westerkwartier 18.100.

33 Op basis van data uit 2019.



Figuur 24 Relatieve verdeling banen van werknemers, CBS (2021)

Systeemelementen

- Onderdeel van een florerend economisch ecosysteem zijn systeemelementen. Dit zijn eigenschappen van een economie die relatief makkelijk beïnvloedbaar zijn, zoals investeringen in research & development, de aanwezigheid van zakelijke dienstverlening en het aantrekken van theoretisch geschoolden.³⁴
- Op het vlak van research & development is er alleen data beschikbaar op het niveau van de COROP-regio's.³⁵ In Eemshaven is de investering in research & development als percentage van het bruto regionaal product het grootst (2,3%), gevolgd door Oost-Groningen (1,6%) en Overig-Groningen (1,2%). Het Nederlands gemiddelde ligt op 1,6%.
- Het aandeel bedrijven in de zakelijke dienstverlening is in de regio vrij laag (9,7%) vergeleken met het landelijke gemiddelde (12,3%). De gemeente Groningen heeft als enige Groningse gemeente wel een bovengemiddeld aandeel bedrijven in de zakelijke dienstverlening (15,7%).
- Op het gebied van opleidingsniveau zien we grote verschillen tussen subregio's. In Oost-Groningen is 24% van de bevolking theoretisch opgeleid. In Eemshaven is dit 21%. In de gemeente Groningen ligt dit cijfer fors hoger (46%). Het landelijke gemiddelde is 34%.

Randvoorwaarden

De randvoorwaarden voor een economisch ecosysteem zijn moeilijker te beïnvloeden dan systeemelementen. We hebben het dan over ondernemerschapscultuur, fysieke infrastructuur en de vraag naar producten en diensten.

Fysieke infrastructuur

- Binnen de regio bestaan grote verschillen in hoe gemeenten ontsloten zijn. Via een hoofdverkeersweg zijn alle gemeenten in Groningen relatief goed ontsloten. Zo is de gemiddelde afstand tot een hoofdverkeersweg in het BRE Groningen (1 km) lager dan het Nederlandse gemiddelde (2 km). Dit geldt niet voor de ontsluiting per spoor. De gemeente Groningen is via het spoor relatief goed ontsloten, net als de gemeenten Eemshaven, Het Hogeland (Noord-Groningen), Veendam, Oldambt (deel Oost-Groningen) en Midden-Groningen. De kaart hiernaast laat zien dat de gemeenten Westerkwartier, Westerwolde, Stadskanaal en Pekela (deel Oost-Groningen) per spoor aanzienlijk minder goed ontsloten zijn. De kaart laat daarnaast ook duidelijk zien dat (Oost-)Groningen en Noord-Drenthe (richting Emmen) per spoor ook niet ontsloten zijn. Dit terwijl inwoners zich langs deze as wel verplaatsen, met name tussen Stadskanaal en Borger-Odoorn.
- Ook de gemiddelde woon-werk afstand is in de provincie Groningen relatief groot: 29 kilometer tegenover een landelijk gemiddelde van 23 kilometer. Alleen de gemeente Groningen scoort met een gemiddelde woon-werk afstand van 22 kilometer onder het landelijke gemiddelde.



Figuur 25 Spoorkaart 2021, Nederlandse Spoorwegen

Vraag naar producten en diensten

- De groei van het Bruto Regionaal Product ligt in BRE Groningen gedurende de periode 2013-2020 lager dan het landelijk gemiddelde. In 2018 en 2019 was er sprake van krimp (-2,7% en -1,0%) terwijl de landelijk economie groeide (2,4% en 2,0%). In 2020 kromp de Groningse economie fors (-6,8%) terwijl de landelijk economie eveneens kromp (-3,8%).

³⁴ HBO of WO geschoold.

³⁵ Het betreft hier data uit 2018.

- De Groningse krimp is ten dele te verklaren door het gedeeltelijk stil komen te liggen van de economie door de coronacrisis, maar werd vooral veroorzaakt door het verminderen van de gaswinning.³⁶ Wanneer de delfstoffenwinning buiten beschouwing wordt gelaten, was er in 2018 en 2019 juist sprake van economische groei in Groningen van ongeveer 0,8-1%³⁷.

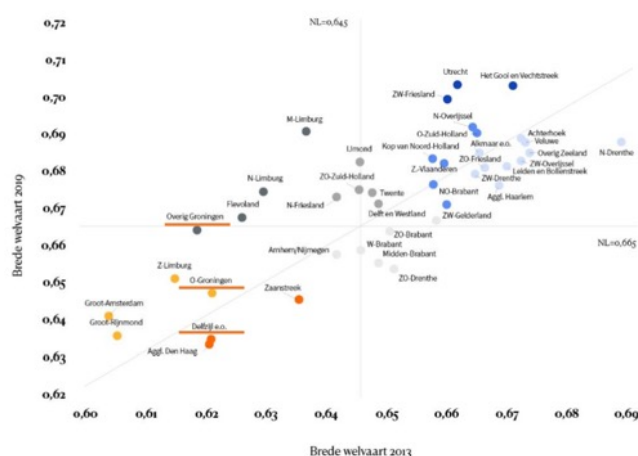
5.5 Deelvraag 5: Welke publieke waarde wordt er in de regio gerealiseerd?

Publieke waarde gaat over de 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. Wij beschrijven directe publieke waarde aan de hand van brede welvaartsindicatoren³⁸ en de ambities die de regio zichzelf stelt.

Het realiseren van publieke waarden beschrijven we aan de hand van 7 brede welvaartsindicatoren: Welzijn & gezondheid, veiligheid, wonen, materiële welvaart, arbeid, milieu en samenleving. Daarvoor gebruiken we de cijfers vanaf 2015 tot de meest recente cijfers. Hiermee kunnen we de ontwikkelingen in kaart brengen. Voordat we de ontwikkelingen op COROP-niveau uitlichten, is het interessant om de scores van de regio te vergelijken met andere regio's.

Het Coöperatief Convenant van RaboResearch heeft onderzoek gedaan naar geografie van brede welvaart. Ze hebben de scores van alle regio's op de regionale brede welvaart index in een vergelijk over tijd (2013 en 2019) onderzocht. In het kwadrant linksonder staan de COROP-regio's van Groningen. In het kwadrant linksonder staan de regio's met een gemeten beneden gemiddelde brede welvaart in de jaren 2013 en 2019³⁹. Wat betreft de groei in de regio tussen 2013 en 2019 zien we dat de COROP-regio Delfzijl e.o. minder dan gemiddeld is gegroeid. Deze bevindt zich namelijk onder de diagonaal.

De COROP-regio Oost-Groningen is bovengemiddeld gegroeid, maar scoort nog steeds gemiddeld laag op de brede welvaart index. COROP-regio Overig Groningen is sterker gegroeid en heeft bijna een bovengemiddelde brede welvaart score in 2019. Een belangrijke kanttekening is dat de berekeningen met de cijfers uit 2019 zijn gemaakt. Anno 2021 zou het BRE Groningen mogelijk een andere plek krijgen, dit kunnen we in deze rapportage alleen niet met cijfers bekrachtigen.



Figuur 26 Geografie van brede welvaart.

Publieke waarderealizatie

Om een gedetailleerd beeld te geven van de brede welvaart in regio Groningen, richten we ons tot de 7 brede welvaartsindicatoren. In de volgende tabellen staan in de eerste rij de toelichting van de indicatoren van de brede welvaart. Bij de toelichting houden we de COROP-regio aan, omdat data alleen op dit schaalniveau beschikbaar is. Data op de brede welvaartsindicatoren is op het schaalniveau van de 12 provincies en de 40 COROP-regio's beschikbaar. Een uitgebreide weergave van de cijfers staat in de 'foto'. Deze staat in bijlage 6.

³⁶ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/08/economie-krimpt-in-2020-het-sterkst-in-noord-holland-en-groningen>

³⁷ CBS, De Regionale Economie 2019, pagina 50.

³⁸ Vergelijkingscores zijn gebaseerd op de Regionale Monitor Brede Welvaart van het CBS, waar Groningen wordt vergeleken met de andere provincies (12 in totaal) en de 3 COROP-regio's die binnen Groningen vallen, worden vergeleken met elkaar en de andere COROP-regio's (40 in totaal).

³⁹ Het coöperatief convenant voor Nederland

Welzijn & Gezondheid

Monitor brede welvaart	Welzijn Op het schaaalniveau van het BRE staat Groningen 'in het rechterrijtje' op de variabele welzijn: het ervaren welzijn is tussen 2015 en 2019 afgenomen. In 2019 scoorde de provincie op tevredenheid met het leven een elfde (uit twaalf) plaats, ten opzichte van een zevende plaats in 2015. Waar Groningers in 2015 nog het meest tevreden waren met hun vrije tijd, is het BRE in 2019 gezakt naar een negende plaats. Als we op COROP-niveau kijken, dan zien we grote verschillen als het gaat om welzijn. In de gemeente Eemsdelta is de tevredenheid met het leven relatief groot (7 uit 40); tussen 2015-2019 is de score van deze regio bovendien relatief flink gestegen (19 uit 40 in 2015). Inwoners van Oost-Groningen (38 uit 40) en Overig Groningen (33 uit 40) zijn minder tevreden met het leven. Met name Oost-Groningen is relatief flink gezakt (6 uit 40 in 2015), terwijl Overige Groningen sinds 2015 één plaats gestegen is. Kijken we naar tevredenheid met vrije tijd, dan zien we een vergelijkbaar beeld. Eemsdelta scoort het hoogst op deze indicator (16 uit 40), gevolgd door Overig Groningen (27 uit 40) en Oost-Groningen (34 uit 40). Desalniettemin is de tevredenheid met vrije tijd in alle Groningse COROP-regio's afgenomen. Opvallend is dat dat Oost-Groningen in 2015 de best scorende COROP-regio was, en ook Eemsdelta destijds op een 3e plek stond. Gezondheid Inwoners van het BRE Groningen scoren hun ervaren gezondheid gemiddeld t.o.v. inwoners van andere provincies én regio's: op het schaaalniveau van het BRE heeft Groningen een gemiddelde ranking (7 uit 12), als we op COROP-niveau kijken heeft Overig Groningen (11 uit 40) de hoogste ranking en horen Oost-Groningen (36 uit 40) en Eemsdelta (39 uit 40) bij de laagst scorende regio's. Wanneer we kijken naar indicatoren voor fysieke gezondheid (overgewicht en personen met een of meer langdurende ziekten of aandoeningen), scoren de Groningse COROP-regio's het minst van alle regio's (plek 39 en 40). Overig Groningen is hierop een uitzonder (17 uit 40) en haalt hiermee de BRE-scores omhoog.
Beelden	Het thema gezondheid komt in de gesprekken voornamelijk aan bod als een Oost-Groningse opgave. Welzijn wordt door respondenten als opgave gedefinieerd in het licht van de aardbevingsproblematiek (Noord-Groningen en Midden-Groningen) en de achterblijvende sociaaleconomische situatie (Oost-Groningen).
Ambities	Het Preventie Overleg Groningen (POG) heeft zes programmalijnen, namelijk: 1. Veilig en gezond opgroeien en gezonde levensloop 2. Veilige en gezonde leefomgeving 3. Organisatie van preventie in de zorg 4. Armoede en gezondheidspotentieel 5. Gezonde werknemers, gezonde werkgever, duurzame arbeidsmarkt 6. Gezonde burgerkracht. De regiodeal Oost-Groningen heeft daarnaast als één van de vier pijlers 'Gezondheid' en zet in op het ondersteunen van een gezonde leefstijl en het organiseren van bereikbare zorg. Uit het jaarbericht van 2020 komt bovendien naar voren dat de GGD naast de algemene gezondheidszorg specifiek aandacht besteedt aan ouderengezondheid, gezinsproblematiek en aardbevingen en gezondheid.

Veiligheid

Monitor brede welvaart	Op het schaaalniveau van het BRE scoort Groningen gemiddeld of hoog op alle indicatoren van veiligheid: er zijn een gemiddeld aantal geregistreerde misdrijven (6 uit 12) en ondervonden delicten (7 uit 12). Inwoners van Groningen voelen zich bovendien het minst vaak onveilig in de buurt (1 uit 12). Op de laatste indicator heeft de provincie een sprong omhoog gemaakt (9 uit 12 in 2015).
Beelden	Er zijn in de gesprekken geen specifieke opgaven op het gebied van veiligheid benoemd. Ook de situatie in het asielzoekerscentrum in Ter Apel (gemeente Westerwolde) is in de gesprekken niet aangehaald.
Ambities	De ambities voor het regionaal beleidsplan zetten in op het verder ontwikkelen en professionaliseren van de uitvoering van de kerntaken, het verkennen en anticiperen op nieuwe risico's en het verbreden van samenwerking in een breder netwerk. Een informatiegestuurd werkwijze heeft hierbij de focus. Een uitwerking hiervan is de VINN (Veiligheids Informatieknooppunt Noord-Nederland), waarmee de veiligheidsregio's van Drenthe en Fryslân informatie verzamelen en delen.

Wonen

Monitor brede welvaart	Groningen scoort op het schaalniveau van het BRE gemiddeld op de afstand tot een basisschool of café (6 uit 12). Als we op COROP-niveau kijken wonen inwoners van Oost-Groningen en Eemsdelta relatief ver van een basisschool (36 uit 40) en café (32 en 28 uit 40); inwoners van Overig Groningen daarentegen wonen relatief dicht bij een basisschool (24 uit 40) en café (19 uit 40). Wat betreft de afstand tot een sportterrein scoort Groningen op het schaalniveau van het BRE onder het gemiddelde (10 uit 12); op COROP-niveau horen Oost-Groningen en Eemsdelta bij de 50% met de beste score (17 en 6 uit 40). Overig Groningen scoort met 32 uit 40 wel weer relatief laag. Op het schaalniveau van het BRE scoort Groningen relatief laag op tevredenheid met de woning (10 uit 12), maar gemiddeld op tevredenheid met de woonomgeving (7 uit 12). Op COROP-niveau zien we echter verschillen. Inwoners van Oost-Groningen zijn iets boven gemiddeld tevreden met hun woning (19 uit 40) en woonomgeving (13 uit 40). Inwoners van Eemsdelta zijn relatief ontevreden met hun woning (37 uit 40), maar gemiddeld tevreden met de woonomgeving (19 uit 40). Inwoners van de regio Overig Groningen waarderen hun woning en woonomgeving onder het landelijk gemiddelde (beide 30 uit 40). Voor alle COROP-regio's geldt dat de tevredenheid met de woonomgeving de laatste jaren (fors) is gestegen.
Beelden	Wonen is in het BRE Groningen onlosmakelijk verbonden met de aardbevingsproblematiek. Uit de gesprekken komt nadrukkelijk naar voren dat de kwaliteit van woningen, als gevolg van de aardbevingsproblematiek, is verslechterd. Deze opgave speelt met name in Noord-Groningen en de gemeente Midden-Groningen. Verder wordt door respondenten ook de woningbouwopgave in algemene zin aan de orde gesteld. Deze opgave concentreert zich met name in en rondom de gemeente Groningen. In de gesprekken komt aan bod dat de woningmarkt in de gemeente Groningen oververhit is en er de komende jaren flink bijgebouwd moet worden. In de gesprekken is het niet specifiek gegaan over de afstand tot basisscholen, cafés en/of sportterreinen. Tevredenheid met de woonomgeving is soms zijdelings aan bod gekomen, en dan voornamelijk in positieve zin.
Ambities	BRE Groningen heeft kwantitatieve én kwalitatieve ambities rondom wonen. In kwalitatieve zin richt de Nationaal Coördinator Groningen (uitvoeringsorganisatie van Rijk, provincie Groningen en Groninger gemeenten) zich op het aardbevingsbestendig maken van huizen, gebouwen en infrastructuur. In de Toekomstagenda Groningen is door Rijk, provincie Groningen en Groninger de kwantitatieve ambitie uitgesproken om in de gemeente Groningen 20.000 woningen bij te bouwen. Daarnaast is door de regio Groningen-Assen de ambitie uitgesproken om ruim 21.000 tot 2030 te bouwen en tot 2040 nog eens 14.000 woningen. In het Deltaplan staat bovendien beschreven hoe Noord-Nederland een kwart van de nationale woningbouwopgave op zich wil nemen. Hieraan koppelen zij ambities die zij hebben voor het verbeteren van de bereikbaarheid van het gebied, zoals de ontwikkeling van de Lelylijn. Ook de Regio Groningen-Assen zet in op woningbouw i.c.m. mobiliteit. Subregionale samenwerkingsverbanden zoals de NPG (vnl. Noord-Groningen en Midden-Groningen), de Regio Deal Oost Groningen en RWLP Oost-Groningen (vnl. Oost-Groningen) hebben ambities op het gebied van leefbaarheid. Daarnaast loopt ook het programma LEADER Oost-Groningen, een Europees subsidieprogramma dat zich samen met de regio, gemeenten en provincie in zet om de kansen in het gebied Oost-Groningen te benutten.

Materiële welvaart

Monitor brede welvaart	Groningen kent op het schaalniveau van het BRE een bovengemiddeld bruto binnenlands product (5 uit 12). Als we dit op COROP-niveau bekijken, dan zien we dat deze score onevenredig over de regio's is verdeeld: Overig Groningen bevindt zich in de landelijke top (4 uit 40), Eemsdelta in het middenveld (24 uit 40) en Oost-Groningen is de laagst scorende subregio (40 uit 40). Zowel op het schaalniveau van het BRE als op COROP-niveau is de score op mediaan besteedbaar inkomen en mediaan vermogen van huishoudens beneden gemiddeld (beide 12 uit 12). Op de indicator mediaan besteedbaar inkomen zijn de drie Groningse subregio's lijstduwer (38, 39 en 40 uit 40) en ook op de indicator mediaan vermogen van huishoudens scoren de subregio's relatief laag (32 tot 40 uit 40).
Beelden	In de gesprekken is het niet specifiek gegaan over materiële welvaart. In algemene zin is het in de gesprekken wel gegaan over de achterblijvende sociaaleconomische situatie in Oost-Groningen. Dat Oost-Groningen laag op materiële welvaart 'scoort' is in dat licht ook te duiden.
Ambities	In de regionale agenda Oost-Groningen (25 oktober 2021) is expliciet de ambitie uitgesproken om de inkomenssituatie van lage inkomensgroepen te verbeteren. Oost-Groningen besteedt via de Regio Deal Oost-Groningen ook aandacht aan het stimuleren van de regionale economie. In de gemeente Groningen wordt daarentegen meer nadruk gelegd op economische groei. Zo wordt in het Akkoord van Groningen de ambitie uitgesproken kennisstad Groningen te versterken en te profileren. Noord-Groningen richt haar blik vooral op de economische versterking van de industrieclusters Eemshaven/Delfzijl. Ook bovenregionaal wordt er o.a. via de regio Groningen-Assen en Samenwerkingsverband Noord-Nederland ingezet op economische groei en brede welvaart.

Arbeid en vrije tijd

Monitor brede welvaart	Op het schaalniveau van het BRE scoort Groningen wisselend op de variabele 'arbeid en vrije tijd'. Het aantal hoogopgeleiden in de regio ligt rond het gemiddelde (6 uit 12) en inwoners zijn relatief tevreden over de reistijd van en naar het werk (4 uit 12). Desalniettemin zien we op deze indicatoren een dalende trend ontstaan. Zowel op de indicatoren bruto en netto arbeidsparticipatie (11 en 12 uit 12) als op de indicator werkloosheid (12 uit 12) scoort BRE Groningen relatief laag. Kijken we op COROP-niveau, dan zien we behoorlijke verschillen tussen de regio Overig Groningen en de andere twee Groningse regio's. Oost-Groningen en Eemsdelta scoren op iedere indicator van de variabele 'arbeid en vrije tijd' beneden gemiddeld. Op de tevredenheid met de reistijd van en naar het werk na behoren Oost-Groningen en Eemsdelta tot de minst scorende regio's in Nederland (26 en 24 uit 40 voor tevredenheid met reistijd; rest van indicatoren varieert de ranking van beide regio's van 33 tot 40 uit 40). Overig Groningen scoort hoog op de indicatoren 'hoogopgeleide bevolking' en 'tevredenheid met reistijd van en naar het werk' (8 en 4 uit 40). De aanwezigheid van studenten- en centrumstad Groningen zorgt voor een positieve afwijking met de rest van de provincie. Desalniettemin scoort Overig Groningen laag op bruto en netto arbeidsparticipatie (beide 35 uit 40) en kent de subregio de hoogste werkloosheid van Nederland (40 uit 40).
Beelden	Gesprekspartners maken veelal onderscheid tussen de arbeidssituatie en -ontwikkelingen in de gemeente Groningen en ommeland. In het ommeland, met name Oost-Groningen, wordt werkloosheid als een majeure opgave gezien. Gemeente Groningen daarentegen wordt door gesprekspartners gezien als een succesvolle kennisstad met voldoende werkgelegenheid en een hoogopgeleide bevolking. In de gesprekken wordt over Noord-Groningen gezegd dat hier economische kansen liggen, gezien de industrieclusters Eemshaven/Delfzijl.
Ambities	De ambities in BRE Groningen lopen uiteen van versterken van de economische situatie in de gemeente Groningen tot het stimuleren van de regionale economie in Oost-Groningen en Noord-Groningen. Zie materiële welvaart voor een beschrijving van deze ambities. In Oost-Groningen is er daarnaast veel aandacht voor de sociaaleconomische situatie het gebied. Zo zetten Werkvoorzieningsschappen Novatec, Afeer en Wedeka Bedrijven zetten zich in het algemeen in om een duurzame koppeling te maken tussen werknemer en werkgever. Bovenregionaal geldt dat er ook samenwerkingsverbanden zijn die ambities geformuleerd hebben op de aansluiting tussen arbeidsmarkt en onderwijs. Voorbeelden zijn Noorderlink en Werk in Zicht (arbeidsmarktregio Groningen en Noord-Drenthe). Ook Regio Groningen-Assen heeft ambities om op bovenregionale schaal het economische netwerk te verbeteren.

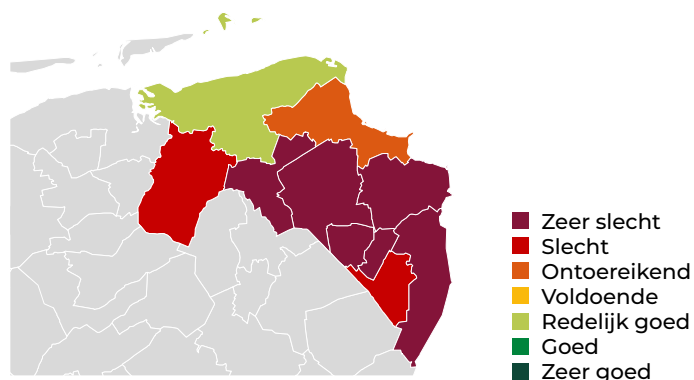
Milieu

Monitor brede welvaart

Voor een gebied dat bekend staat om de weidse ruimte, scoort **BRE Groningen** relatief laag op de indicatoren voor milieu. Uitzonderingen zijn afstand tot openbaar groen (3 uit 12) en emissies van fijnstof naar lucht (4 uit 12); daarop scoort de provincie goed. Op de andere indicatoren horen de Groningse regio's veelal bij de laagst scorende 50%. De broeikasemissies per inwoner zijn relatief hoog (11 uit 12), er zijn relatief weinig natuur- en bosgebieden (12 uit 12) en ook het aandeel natuurgebieden per inwoner relatief laag (9 uit 12).

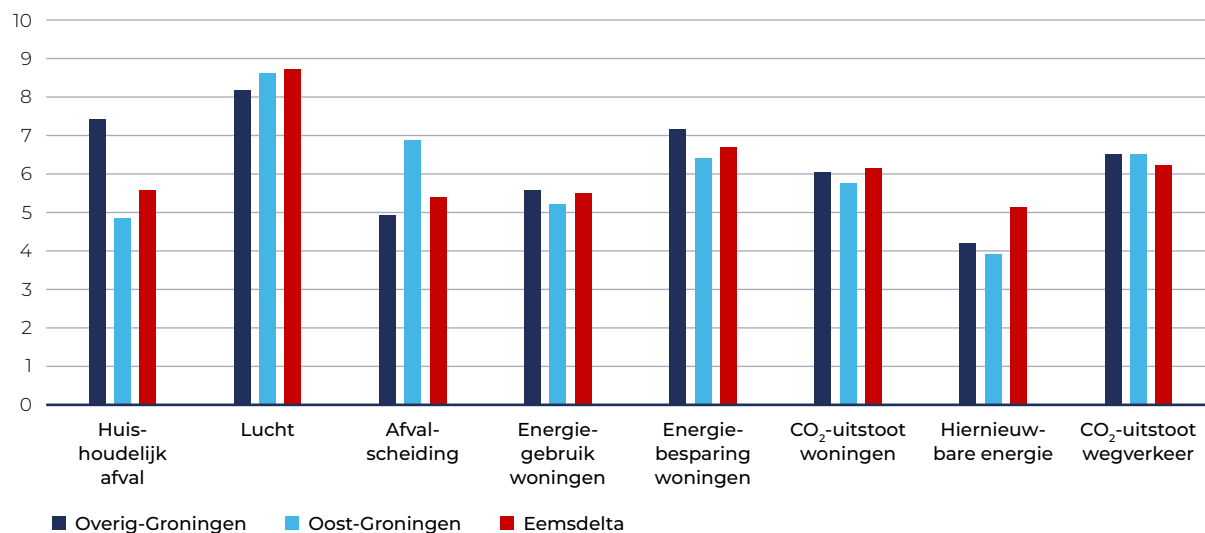
Van de **COROP-regio's** scoort Oost-Groningen over het algemeen het hoogste. Een reden voor de relatief lage score zou de definitie van het CBS voor openbaar groen kunnen zijn: wateren en landbouwgrond worden hier niet in meegenomen.

Aanvullend op de brede welvaartsindicatoren zien we binnen de regio ook verschillen in prestaties op het gebied van hernieuwbare energie. **Noord-Groningen** is hierin koploper: in gemeente Het Hogeland gaat het om 31,15% van het totale energieverbruik en in gemeente Eemsdelta om 16,16%. Gemeente Stadskanaal (7,42%) kent een aandeel hernieuwbare energie dat net boven het landelijke gemiddelde ligt (5,80%). Gemeente Westerkwartier (5,50%) en Midden-Groningen (4,39%) behoren tot de provinciale middenmoot. De **gemeente Groningen** scoort met 2,98% ruim onder het landelijke gemiddelde, evenals de **Oost-Groningse gemeenten** (met uitzondering van gemeente Stadskanaal), wiens aandeel varieert tussen de 1,02% (gemeente Westerwolde) en 3,56% (gemeente Pekela).



Figuur 27 **Hernieuwbare energieindex, gindex.nl/dashboard (2019)**

Wanneer we kijken naar verschillende indicatoren van Milieu & Energie zien we dat de drie COROP-regio's elk verschillende opgaven hebben. Zo loopt Overig-Groningen achter op afvalscheiding, al produceren inwoners van Overig Groningen per hoofd wel aanzienlijk minder afval. In Oost-Groningen zien we het tegenovergestelde beeld.



Figuur 28 **scores indicatoren Milieu & Energie, gindex.nl/dashboard (2021) (eigen bewerking)**

Beelden

In de gesprekken komt naar voren dat de ambities op milieu, en de energietransitie in brede zin, sterk uiteenlopen. Ambities variëren volgens de gesprekspartners van 'koploper zijn' (bijvoorbeeld **gemeente Groningen**) tot 'niks meer doen dan nodig is'.

Ambities

Op regionaal niveau zijn de doelen van de Regionale Energiestrategie Groningen bepalend voor de ambities op het gebied van de energiestrategie. Daarnaast heeft ook de Omgevingsdienst Groningen op basis van hun VTH-taken ambities die betrekking hebben op de milieu-indicatoren.

Daarnaast zijn ook op bovenregionale en subregionale schaal ambities geformuleerd op de duurzame ontwikkelingen in de agrarische sector (Deltaplan Agrarisch Waterbeheer, Agrarische Natuurvereniging Oost-Groningen). Wat betreft afvalverwerking en -verwijdering zijn er ambities op subregionaal niveau geformuleerd (Samenwerkingsverband Noord Oost Groningen).

Samenleving

Monitor brede welvaart	Inwoners binnen BRE Groningen hebben relatief veel contact met familie, vrienden of burens (2 uit 12). Op COROP-niveau wel een tweedeling te zien: inwoners van Oost-Groningen en Eemsdelta hebben t.o.v. het landelijk gemiddelde veel contact met familie, vrienden of burens (3 en 6 uit 40), terwijl dit in Overig Groningen minder het geval is (27 uit 40). Groningen scoort rond het landelijk gemiddelde op de indicator vrijwilligerswerk (7 uit 12). Dit verschilt overigens weer sterk per regio. Zo wordt er in Overig Groningen en Eemsdelta relatief meer vrijwilligerswerk gedaan (11 en 13 uit 40) dan in Oost-Groningen (35 uit 40). BRE Groningen scoort laag als het gaat om het vertrouwen van inwoners in anderen en instituties (9 en 10 uit 12). Op COROP-niveau zien we overigens wel verschillen. Inwoners van Oost-Groningen en Eemsdelta hebben aanmerkelijk minder vertrouwen in anderen en instituties (ranking varieert van 37 tot 40 uit 40) dan inwoners van Overig Groningen (11 en 16 uit 40).
Beelden	Het lage vertrouwen in instituties wordt door respondenten zelf bestempeld als wantrouwen richting de (Rijks)overheid. We horen dat inwoners in navolging op de aardbevingenproblematiek hun vertrouwen in de overheid geen goed hebben gedaan. De andere indicatoren zijn niet expliciet in de gesprekken teruggekomen.
Ambities	Het Rijk heeft in samenwerking met het BRE Groningen ambities om de regio te versterken (bijvoorbeeld Toekomstagenda Groningen, NPC, Regio Deal Oost Groningen). Deze inspanningen kunnen niet los gezien worden van het vertrouwen dat n.a.v. de aardbevingsproblematiek hersteld dient te worden.

Opgavenprofiel Groningen

Op basis van de beantwoording van de voorgaande deelvragen komen we samengevat tot het volgende opgavenprofiel. We schetsen de voornaamste opgaven op (boven)regionaal en subregionaal niveau. Het opgavenprofiel bevat dus geen uitputtende weergave van alle opgaven voor de regio.

Opgave	Schaal
Demografische opgave	
Demografie Bevolkingskrimp is met uitzondering van de gemeente Groningen een opgave die alle gemeenten in het ommeland aangaat. De verwachte krimp varieert van zo'n 6% tot 34%. Voor de gemeente Groningen wordt juist een bevolkingsgroei voorspeld (10%). Ook vergrijzing is een opgave voor alle gemeenten in het ommeland. Afgezien van de gemeente Groningen hebben de subregio's Oost-Groningen en Noord-Groningen én de gemeenten Westerkwartier en Midden-Groningen ten opzichte van het landelijke gemiddelde een relatief hoge grijze druk die richting 2050 alleen nog maar groter wordt. Deze demografische opgave heeft in algemene zin gevolgen voor de ruimtelijke, economische en sociaalmaatschappelijke opgaven die we hieronder schetsen.	BRE Groningen <=> subregionaal
Ruimtelijke opgaven	
Toekomst van het (landelijk) gebied Het BRE Groningen kent een door landbouw gedomineerd landschap en heeft ten opzichte van alle andere provincies het hoogste percentage bodemgebruik voor agrarisch terrein. Meer dan de helft (57% t.o.v. 54% landelijk) van de Groningse bodem is agrarisch terrein. De regio heeft dan wel weer relatief weinig bos en open natuurlijk terrein (5% t.o.v. 11% landelijk). Dit gegeven brengt drie voornaamste opgaven op het gebied van ruimte met zich mee: - Hoe ruimte te geven aan natuurinclusieve landbouw? Bij natuurinclusieve landbouw wordt enerzijds ruimte gegeven aan landbouw en anderzijds aan de verbetering van de biodiversiteit, bodemkwaliteit, leefbaarheid en het landschap. - Hoe ziet de toekomst van het landelijk gebied eruit? Oftewel, hoe met de relatief grote hoeveelheid ruimte om te gaan in relatie tot andere grote maatschappelijke opgaven zoals wonen, energietransitie en mobiliteit. - Hoe water aan andere ruimtelijke opgaven te koppelen? Water is immers een belangrijke drager van de ruimtelijke kwaliteit in een gebied. Daarnaast zijn er weinig BRE's die zo'n sterke (historische) binding met het water hebben als BRE Groningen. Het gebied is immers leefbaar door de manier waarop met water wordt omgegaan. Op het gebied van ruimte zijn er overigens ook weer grote verschillen tussen stad en ommeland. De adressendichtheid is in de gemeente Groningen vergeleken met het ommeland en rest van Nederland relatief hoog. Oftewel, voor de gemeente Groningen geldt de opgave 'hoe om te gaan met de schaarse ruimte', terwijl voor gemeenten in het ommeland de opgave 'hoe de beschikbare ruimte zo optimaal mogelijk te benutten' geldt.	Bovenregionaal <=> BRE Groningen <=> subregionaal

Wonen

De woonopgave hangt samen met de ruimtelijke opgave die we hiervoor geschetst hebben. Voornaamste opgave op wonen is de aansluiting van de woningvoorraad op de demografische ontwikkeling van het BRE. Voor de gemeente Groningen geldt dat een relatief lage groene en grijze druk vraagt om voldoende aanbod van gezinswoningen en woningen voor jongeren/starters. Voor het ommeland geldt dat een relatief hoge groene en grijze druk vraagt om voldoende aanbod voor jongeren/starters én ouderen. Gemene deler is de behoefte aan starterswoningen, de opgave jongeren/starters vast te houden en een betaalbare woning te kunnen bieden. Betaalbaarheid is (vooralsnog) een minder grote opgave vergeleken met de rest van Nederland. De gemiddelde huizenprijzen in Groningen liggen structureel lager dan de gemiddelde huizenprijzen in Nederland. Tegelijkertijd wordt er ook in Groningen, voor alle subregio's, een grote prijsstijging voorspeld.

Een andere opgave op wonen heeft betrekking op de kwaliteit van de woningen. Deze opgave is voornamelijk subregionaal en geldt voor gemeenten in het aardbevingsgebied (Noordoost-Groningen) en deels voor plekken in de gemeente Groningen. Naar schatting moeten zo'n 26.000 huizen versterkt worden. Het grootste gedeelte van deze opgave is tot op heden nog niet gerealiseerd. Daarnaast speelt voor het hele BRE de opgave om de huidige en toekomstige woningvoorraad te verduurzamen.

Bovenregionaal <=>
BRE Groningen <=>
subregionaal

Energietransitie

Voor het hele BRE Groningen geldt dat er een klimaatopgave ligt, namelijk om de uitstoot van broeikasgassen (CO₂) in 2030 met 49% terug te dringen en in 2050 met 95% (t.o.v. 1990). Tussen subregio's zien we verschillen in hoe groot de aard van deze opgave is. Noord-Groningen heeft al een relatief hoog percentage hernieuwbare energie, terwijl voor de gemeente Groningen en de Oost-Groningen de resultaten achterblijven. Tegelijkertijd zien we ook dat de ene regio te kampen heeft met schaarse ruimte (gemeente Groningen), terwijl andere subregio's juist relatief veel ruimte hebben. Hiermee is de energietransitie niet uitsluitend een subregionale, maar bovenal ook een (boven)regionale opgave.

Bovenregionaal <=>
BRE Groningen <=>
subregionaal

Mobiliteit

Binnen de regio bestaan grote verschillen in hoe gemeenten ontsloten zijn. Via een hoofdverkeersweg zijn alle gemeenten in Groningen relatief goed ontsloten. Dit geldt niet voor de ontsluiting per spoor. Voor de regio ligt qua mobiliteit op goede OV-verbindingen de grootste opgave. De gemeente Groningen is via het spoor relatief goed ontsloten, net als de gemeenten Eemsdelta, Het Hogeland, Midden-Groningen, Veendam en Oldambt. De gemeenten Westerkwartier, Westerwolde, Stadskanaal en Pekela zijn per spoor aanzienlijk minder goed ontsloten. Ook zijn (Oost-)Groningen en Noord-Drenthe (richting Emmen) per spoor niet ontsloten. Dit terwijl inwoners zich langs deze as wel verplaatsen, met name tussen Stadskanaal en Borger-Odoorn.

Bovenregionaal <=> BRE
Groningen

Economische opgaven

Economie

Voor het hele BRE geldt dat er een opgave ligt op het gebied van economie. Deze opgave geldt voor alle subregio's, ook de gemeente Groningen. De economische opgave heeft betrekking op het terugdringen van de werkloosheid, creëren van meer werkgelegenheid en het aansluiten van deze werkgelegenheid op de beschikbare kennis en vaardigheden en vice versa. Voor de gemeente Groningen is voornamelijk het terugdringen van de werkloosheid de grootste opgave, de gemeente kent immers al relatief veel werkgelegenheid. Tegelijkertijd ligt er voor de gemeente Groningen juist een opgave om zich verder als kennisstad te ontwikkelen.

Aangrenzende opgave is het overbruggen van de verschillen tussen gemeente Groningen en het ommeland. Waar de gemeente Groningen vooral een kenniseconomie heeft en een relatief groot aandeel hoogopgeleiden, heeft het ommeland vooral een industriële en landbouweconomie. Ook hebben gemeenten in het ommeland een relatief groot aandeel praktisch opgeleiden. Een belangrijke opgave is om het soort werk aan te laten sluiten op de kennis en vaardigheden die beschikbaar zijn, maar vice versa is de opgave ook om het opleidingsaanbod aan te sluiten op het soort werk dat beschikbaar is.

Bovenregionaal <=>
BRE Groningen <=>
subregionaal

Sociaalmaatschappelijke opgaven

Gezondheid en welzijn

In het BRE ligt er een opgave op het gebied van gezondheid en welzijn. Deze opgaven manifesteren zich voornamelijk in het ommeland. De gezondheidsopgave ligt zowel op de subregionale schaal van Oost-Groningen als Noord-Groningen. De welzijnsopgave ligt voornamelijk op de schaal van Oost-Groningen, al manifesteert deze opgave zich ook in de gemeente Groningen.

BRE Groningen <=>
subregionaal

Vertrouwen in instituties

Tot slot lichten we ook de opgave om het vertrouwen van inwoners in instituties terug te winnen uit. Het wantrouwen in instituties manifesteert zich voornamelijk op de subregionale schaal van Oost-Groningen, Noord-Groningen en gemeente Midden-Groningen. Voor Noord-Groningen en gemeente Midden-Groningen is dit wantrouwen te verklaren in het licht van de aardbevingsproblematiek en het onvermogen van overheden om deze problematiek op te lossen. In de gesprekken komt overigens naar voren dat het wantrouwen zich voornamelijk richt op het Rijk. Voor Oost-Groningen is dit wantrouwen te verklaren in het licht van de sociaal-economische problematiek in de subregio.

BRE Groningen <=>
subregionaal



5.6 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 voornamelijk voort uit de interviews en focusgroepen.

- Respondenten signaleren dat veel samenwerkingsverbanden leunen op de inzet (in termen van mensen en middelen) van de provincie Groningen. Dit zorgt er voor dat de capaciteit in veel samenwerkingsverbanden uiteindelijk op orde is. Respondenten geven in aansluiting hierop aan dat sinds de herindelingsgolf de afhankelijkheid van de provincie Groningen wel minder is geworden, omdat gemeenten die eerst minder dan 10.000 inwoners telden zijn gegroeid naar gemeenten van zo'n 45.000-60.000 inwoners. Hierdoor kunnen deze 'nieuwe' gemeenten in termen van mensen en middelen op regionaal niveau ook meer gewicht in de schaal leggen.
- Dat veel samenwerkingsverbanden leunen op de inzet van de provincie Groningen valt te verklaren in het licht van de financiële positie van de Groningse gemeenten. De financiële positie van gemeenten is te beoordelen door naar verschillende kengetallen te kijken.⁴⁰ Hieruit komt het beeld naar voren dat de Groningse gemeenten een broze financiële positie hebben en daarmee ook minder mogelijkheden hebben om (sub)regionaal te investeren.
 - Te beginnen bij de **solvabiliteitsratio**. De solvabiliteitsratio geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan zijn financiële verplichtingen te voldoen. Oftewel hoe hoger de solvabiliteit, des te beter. Normaal bevindt de solvabiliteitsratio van een gemeente zich tussen de 30% en 80%. Een solvabiliteitsratio van onder de 20% wordt als risicovol beoordeeld. Dit geldt voor een aantal Groningse gemeenten, namelijk: Groningen (8%); Het Hogeland (17%); Midden-Groningen (12,3%) en Westerkwartier (12,1%). De gemeente Eemsdelta (67,7%) en de Oost-Groningse gemeenten Oldambt (28%), Pekela (28%), Stadskanaal (29%) en Veendam (52,4%) en Westerwolde (39%) hebben een gemiddelde solvabiliteit.
 - Voor een aantal gemeenten geldt ook dat ze een hoge **netto schuldquote per inwoner** hebben. Normaal bevindt de netto schuldquote van een gemeente zich tussen de 0% en 100%. Hiervoor geldt hoe lager, hoe beter. Bij een netto schuldquote van meer dan 130% is er sprake van een zeer hoge schuld. Dit geldt voor de gemeente Eemsdelta (167%). De gemeenten Groningen (124%) en Westerkwartier (105,8%) zitten boven de 100%. De gemeenten Het Hogeland (55%), Midden-Groningen (68,8%) en de Oost-Groningse gemeenten Oldambt (53,8%), Pekela (31,6%), Stadskanaal (53%), Veendam (4,8%) en Westerwolde (31%) hebben ook een positieve netto schuldquote, maar deze past binnen de bandbreedte van 0% en 100%.
 - Overigens, bij een meer dan gemiddelde voorraad bouwgrond (voorraadquote) of een grote portefeuille uitgeleend geld (uitleenquote) – bijvoorbeeld geld dat in verbonden partijen zit – is een netto schuldquote hoger dan 130% minder alarmerend. Door de uitleenquote en de voorraadquote van de netto schuldquote af te trekken krijg je de schuld die werkelijk op de exploitatie drukt. Het exploitatieresultaat voor mutatie reserves betekent in hoeverre de exploitatie bijdraagt aan een toename of afbouw van de schuld. De **structurele exploitatieruimte** voor de gemeente Eemsdelta is bovengemiddeld (2,8% t.o.v. een landelijk gemiddelde van 0,6%). Dit nuanceert voor deze gemeente de hoge netto schuldquote. Oftewel de gemeente is potentieel beter in staat financiële tegenvallers op te vangen. Alle andere gemeenten - op gemeente Het Hogeland na (1,0) - hebben een structurele exploitatieruimte die benedengemiddeld is. Dit geldt voor de gemeenten Groningen (0,3), Midden-Groningen (0,2), Westerkwartier (0,2) en de Oost-Groningse gemeenten Oldambt (-2,5), Pekela (-0,3), Stadskanaal (-2,6), Veendam (0), en Westerwolde (-0,6). Hoewel de Oost-Groningse gemeenten een gemiddelde solvabiliteitsratio en netto schuldquote hebben, zijn de structurele inkomsten niet voldoende om de structurele uitgaven te compenseren. Dit betekent dat de schulden van de Oost-Groningse gemeenten dus groeien.
- De provincie Groningen en de waterschappen Noorderzijlvest en Hunze en Aa's hebben in tegenstelling tot de Groningse gemeenten een gezonde financiële positie.
 - Voor de provincie geldt dat er sprake is van een gemiddelde solvabiliteit (52%), een negatieve netto schuldquote (-136%) en de structurele exploitatieruimte is relatief hoog (7%).

⁴⁰ We baseren ons op de cijfers uit de begrotingen 2021.



- Het maken van omvangrijke schulden is inherent aan de werkwijze van de waterschappen, waarbij grote investeringen via leningen worden gefinancierd. Een netto-schuldquote van boven de 250% wordt voor een waterschap als risicovol beschouwd. We zien dat Hunze en Aa's een stevigere financiële positie heeft dan Noorderzijlvest. Voor Hunze en Aa's bedraagt de netto-schuldquote 219% en voor Noorderzijlvest 311%.⁴¹ Een veelgebruikt kengetal om de financiële positie van waterschappen te duiden is het weerstandsvermogen. Dit getal geeft aan in hoeverre een waterschap in staat is financiële tegenvallers op te vangen. We zien dat Hunze en Aa's (4,3) en Noorderzijlvest (3,7) hiertoe beter in staat zijn dan landelijk gemiddeld (2,7).
- Wat in termen van organisatorische capaciteit heeft geholpen is de financiering van subregionale samenwerkingsverbanden door het Rijk. Zo heeft het Rijk voor het Nationaal Programma Groningen (NPG) 1,1 miljard beschikbaar gesteld en voor de Regio Deal Oost-Groningen zo'n 30 miljoen. Overigens maken we uit de gesprekken wel op dat de kloof tussen 'aardbevings-' en 'niet-aardbevingsgemeenten' hierdoor verder groeit. Respondenten wijzen erop dat de Oost-Groningse gemeenten misschien niet te maken hebben met de aardbevingsproblematiek, maar dat het opgavenprofiel van de subregio er tegelijkertijd ook weer niet veel minder op is. Een raadslid uit Stadskanaal illustreert dit door te zeggen dat de 30 miljoen van de Regiodeal een 'speldenprijs' is, terwijl de subregio 'een infuus' nodig heeft: 'het liefst voor honderd jaar'.⁴²
- Financiële middelen mogen dan wel helpen. Respondenten wijzen er tegelijkertijd ook op dat er mensen nodig zijn die op regionaal niveau strategisch/sectoroverstijgend kunnen nadenken over de besteding ervan. In algemene zin wijzen respondenten er op dat overheden in het BRE Groningen er nog beperkt in slagen om strategisch en sectoroverstijgend voldoende gewicht (qua mensen) in de schaal te leggen. Het integraal benaderen van opgaven wordt volgens respondenten door alle overheden als lastig ervaren, omdat er vaak sectoraal gedacht wordt en er binnen overheden nog veel sprake is van verkokering. Dit bemoeilijkt het integraal oppakken van opgaven op regionaal niveau. De waterschappen wijzen er bijvoorbeeld op dat er een grote opgave op het gebied van water in relatie tot ruimtelijke

ordering ligt, maar dat het bij elkaar brengen van mensen die werkzaam zijn op beide opgaven moeizaam verloopt. Dit lukt soms op projectbasis, maar niet structureel.

- Het BRE kent tot slot een aantal verplichte uitvoeringsorganisaties zoals de Veiligheidsregio, GGD en Omgevingsdienst. Deze organisaties hebben hun eigen capaciteit voor uitvoering van de (wettelijke) taken van de deelnemers. Deze capaciteit wordt bekostigd door de deelnemers. Uit de gesprekken komt niet naar voren dat sprake is van ontevredenheid over het functioneren van deze uitvoeringsorganisaties op de schaal BRE Groningen en dat hier sprake is van onvoldoende capaciteit.

5.7 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 en inwoners). 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).

Draagvlak onder inwoners

- Vanuit de inwonersenquête komt naar voren dat er draagvlak is voor het BRE in de zin dat inwoners zich verbonden voelen met het schaalniveau BRE Groningen⁴³. Voor alle gemeenten geldt namelijk dat tussen de 67% en 80% van de inwoners aangeeft zich redelijk tot sterk verbonden te voelen met ofwel de regio ofwel de provincie. Het gemiddelde voor het hele BRE ligt voor de regio op 74% en de provincie op 75%. Ter vergelijking, de verbondenheid met de eigen gemeente is veel minder groot. Deze percentages liggen tussen de 45% en 62% en is voor het BRE gemiddeld 52%. De verbondenheid met het eigen dorp/de eigen stad is overigens het sterkste. Deze percentages liggen tussen de 66% en 86% en is voor het hele BRE gemiddeld 77%.
- Op basis van de gesprekken horen we dat het in beperkte mate lukt om inwoners op het schaalniveau van het BRE te betrekken. Als voorbeeld wordt de Regionale Energiestrategie (RES) genoemd, waarbij gesprekspartners aangeven dat

⁴³ In de vragenlijst zijn respondenten gevraagd naar hun verbondenheid met de regio enerzijds en de provincie anderzijds. In dit onderzoek valt de schaal van de regio samen met de schaal van de provincie. We weten daarom niet of respondenten met de regio de schaal van de provincie bedoelen of de subregio. Deze uitkomsten moeten daarom met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden.

⁴¹ Betreft de jaarrekening van 2020.
⁴² <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/706314/kritiek-op-regiodeal-oost-groningen-gaat-dit-ons-wel-van-de-problemen-afhelpen>

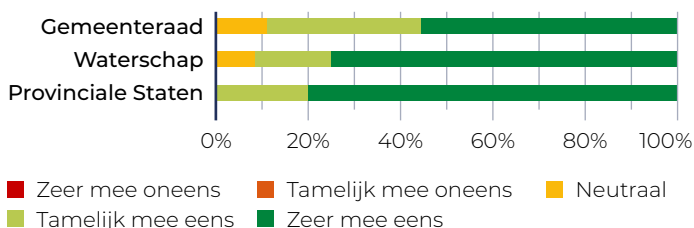
het tot nu toe niet goed is gelukt om samen met inwoners verder te kijken dan naar hun eigen achtertuin. De provincie Groningen tracht de verbinding met inwoners te versterken door middel van een spreekuur waar met inwoners in gesprek wordt gegaan. Onder andere over de afweging tussen individueel en collectief belang. Gesprekspartners geven daarnaast aan dat inwoners niet echt ingaan op uitnodigingen voor inspraakavonden. Een voorbeeld is het waterbeheerprogramma van de waterschappen, waarbij de respons van inwoners minimaal is. Pas als het gevolgen heeft voor de directe omgeving komen inwoners in beweging, aldus gesprekspartners.

Politiek-bestuurlijk draagvlak

- In totaal hebben er 35 volksvertegenwoordigers gereageerd op de enquête, waarvan 18 gemeenteraadsleden (van de 269), 12 leden van het Algemeen Bestuur van het waterschap (van de 46) en 5 Statenleden (van de 43). Gemeenteraadsleden uit Stadskanaal, Pekela, Oldambt en Midden-Groningen hebben de enquête ingevuld. De enquête is daarmee niet representatief, enkel indicatief. Verder hebben we niet met de volksvertegenwoordigers gereflecteerd op de uitkomsten van de enquête. Via de griffiers en via de enquête is aan alle volksvertegenwoordigers een oproep gedaan om de resultaten te verdiepen in een focusgroep. Deze focusgroep is één keer verplaatst, omdat er te weinig deelnemers waren. Uiteindelijk is de focusgroep niet doorgegaan, omdat er ook een tweede keer geen deelnemers waren.
- Uit de resultaten van de enquête komt naar voren dat de volksvertegenwoordigers die hem ingevuld hebben zich bewust zijn van het belang van samenwerking. De respondenten zien veel potentie in de regionale samenwerking. 91% van de respondenten is het tamelijk tot zeer eens met de stelling dat regionale samenwerking tussen overheden in de regio nodig is om maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Een vergelijkbare groep (89%) geeft aan samenwerking tussen overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en inwoners nodig te vinden om maatschappelijke problemen op te lossen. Een kleinere maar nog steeds ruime meerderheid van de respondenten is positief over de voordelen van bestaande samenwerking. 77% van de respondenten is het tamelijk tot zeer eens met de stelling dat burgers en ondernemers beter af zijn door samenwerkende overheden. 74% is dezelfde mening toegedaan over samenwerking tussen overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en inwoners.

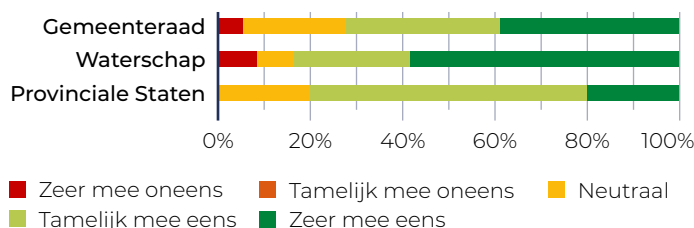
- Tegelijkertijd zijn volksvertegenwoordigers kritisch op de resultaten die geboekt worden in de regio, de aansluiting daarvan bij lokale ambities en de meerwaarde van samenwerking ten opzichte van buurregio's (andere BRE's). Zie ook de figuur 29 t/m 35.

"Samenwerking tussen overheden in onze regio is nodig om maatschappelijke vraagstukken op te lossen."



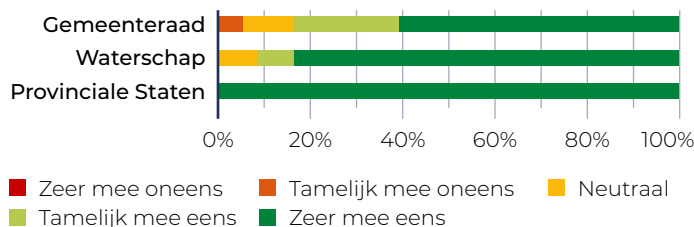
Figuur 29 Stelling enquête volksvertegenwoordigers

"Dankzij de samenwerking tussen overheden in onze regio zijn onze inwoners en ondernemers beter af."



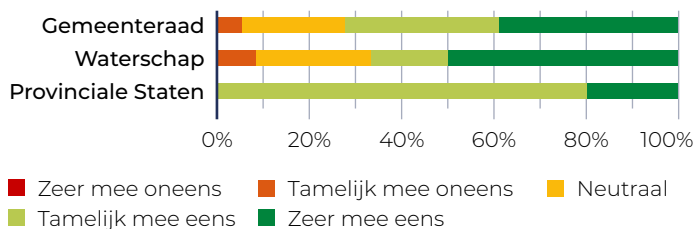
Figuur 30 Stelling enquête volksvertegenwoordigers

"Samenwerking tussen overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en inwoners in onze regio is nodig om maatschappelijke vraagstukken op te lossen."



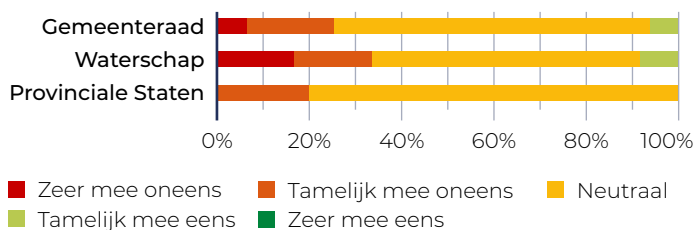
Figuur 31 Stelling enquête volksvertegenwoordigers

"Dankzij de samenwerking tussen overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en inwoners in onze regio zijn onze inwoners en ondernemers beter af."



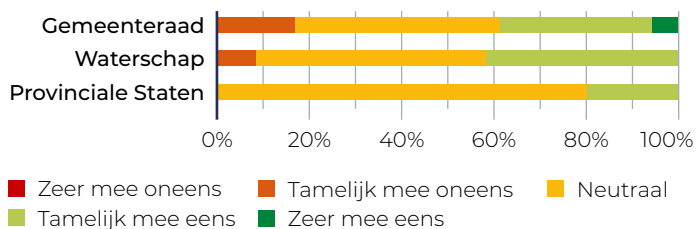
Figuur 32 Stelling enquête volksvertegenwoordigers

"Onze regio presteert beter dan onze buurregio's."



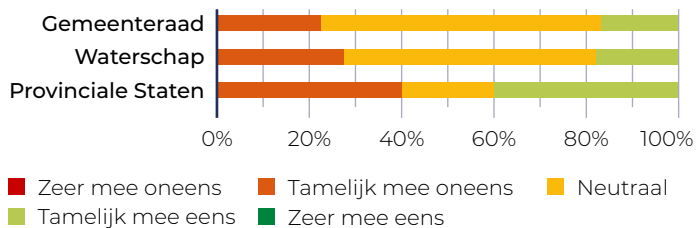
Figuur 33 Stelling enquête volksvertegenwoordigers

"De regionale ambities sluiten over het algemeen aan op de ambities van onze gemeente/provincie/waterschap."

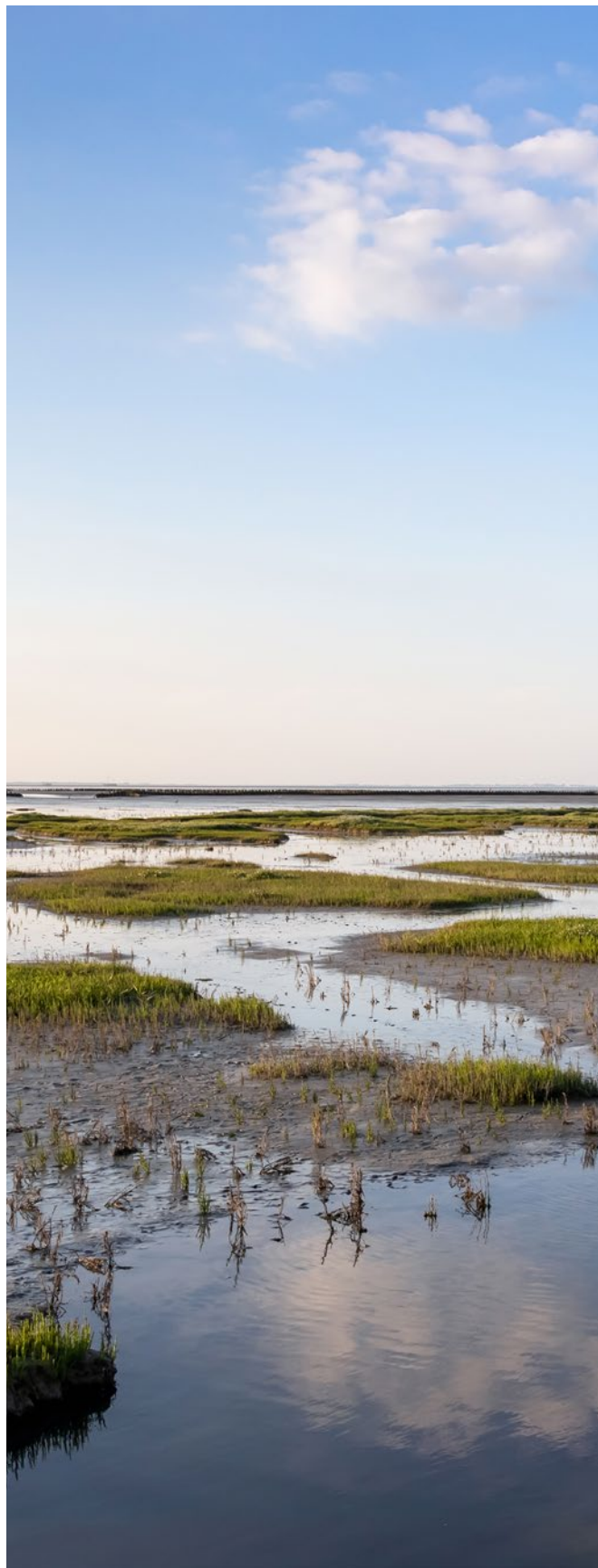


Figuur 34 Stelling enquête volksvertegenwoordigers

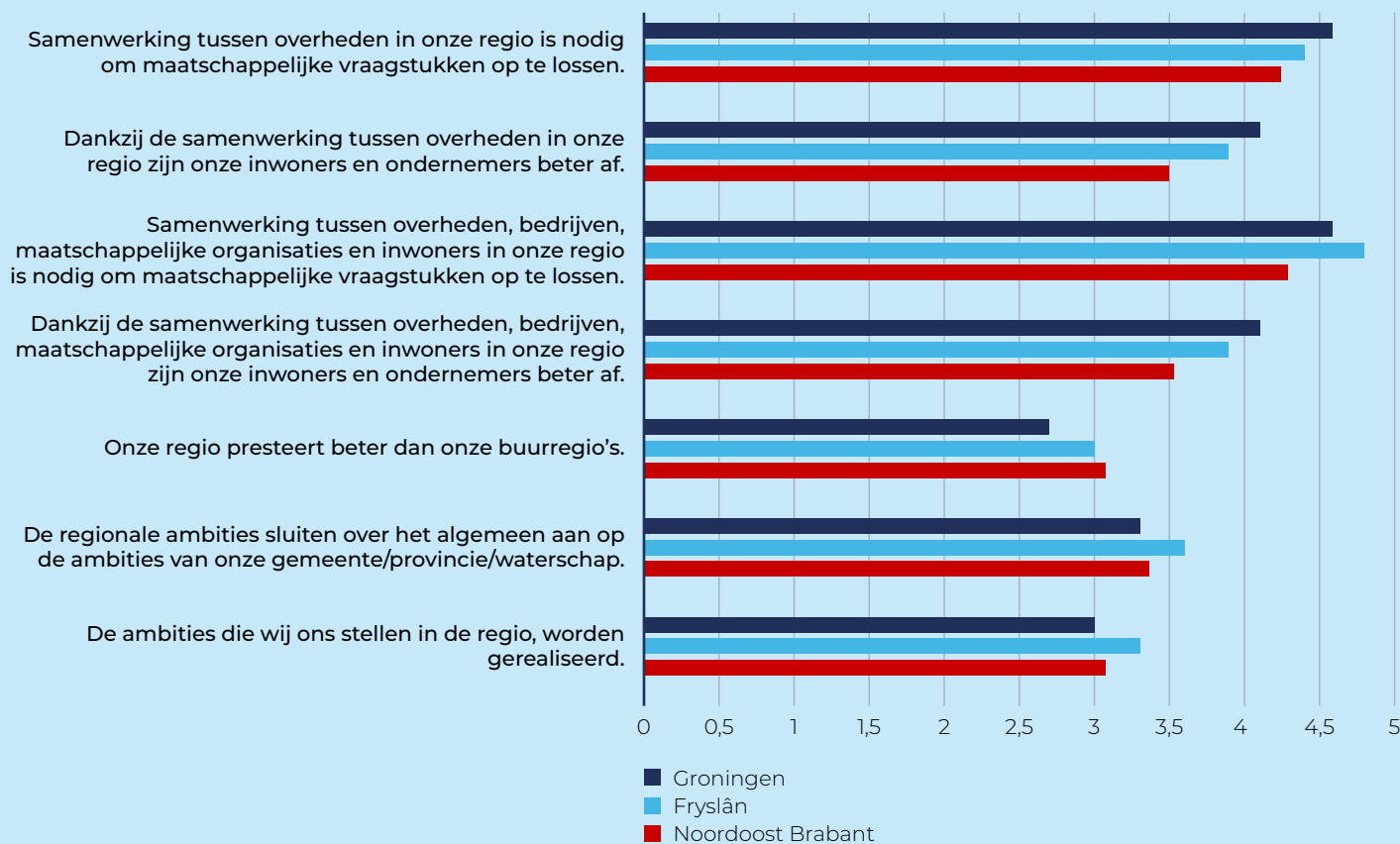
"De ambities die wij ons stellen in de regio, worden gerealiseerd."



Figuur 35 Stelling enquête volksvertegenwoordigers



- Wanneer we de enquêteresultaten vergelijken met het BRE Fryslân en BRE Noordoost-Brabant, zien we dat de resultaten betrekkelijk dichtbij elkaar liggen. Wel zijn Groningse volksvertegenwoordigers minder positief over de prestaties van de regio en regionale ambities maar daarentegen relatief positief over de impact van regionale samenwerking (zie figuur 36).



Figuur 36 Gemiddelde score op stellingen over samenwerking in Groningen, Fryslân en Noordoost-Brabant.

- Uit de gesprekken komt naar voren dat draagvlak bij de gemeenteraden voor regionale samenwerking lastig te verkrijgen is. Bestuurders geven bijvoorbeeld aan dat het moeilijk is om de lokale meerwaarde van een regionale samenwerking inzichtelijk te maken voor de achterban. Ook voelen raadsleden zich onvoldoende betrokken, aldus een aantal bestuurders. Dit speelt met name bij opgelegde samenwerkingsverbanden; een voorbeeld hiervan is de RES. Raadsleden geven akkoord op een plan dat is opgesteld door de provincie en experts zonder enige betrokkenheid van de eigen gemeente. Raadsleden zijn doorgaans positiever over de Regiodeal, aldus bestuurders.



Bijlagen



Bijlage 1. Aanpak vergelijkend onderzoek

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 Fryslân. 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 dan het andere in het realiseren van maatschappelijke opgaven?*

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

Beschrijvend

- Wat verstaan we onder een Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem (BRE)?
- 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)⁴⁴. Hierbij is te zien dat er verschillende gebieden ontstaan met meer of minder onderlinge bestuurlijke samenhang. Een dergelijk gebied vormt het BRE.

- Hoe groot is de mate van publieke waardecreatie in het BRE?
- Hoe groot is de mate van publieke waardecreatie in de individuele gemeenten in het BRE?

Verklarend

- Welke kenmerken van het BRE zelf zijn van invloed op het succesvol aanpakken van maatschappelijke opgaven?
- Welke kenmerken van het geografisch gebied (biotoop) zijn van invloed op de opbouw en het functioneren van een BRE?
- Welke patronen zien we in de (combinaties van) gebiedskenmerken en BRE-kenmerken die maken dat een BRE succesvol is?
- In hoeverre is de aard en intensiteit van de interactie binnen het BRE van invloed op de mate van publieke waardecreatie?
- Welke maatschappelijke en economische patronen zien we?
- 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 publieke waardecreatie?
- Hoe verhouden draagvlak voor het BRE en publieke waardecreatie zich tot elkaar?

Handelingsperspectief

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

⁴⁴ 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.



- 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 publieke waardecreatie 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

Samenstelling Ambtelijke Begeleidingsgroep

- Mevr. van der Geest, Adviseur bestuurlijke organisatie, Provincie Groningen.
- Dhr. Sprenger, Secretaris, Vereniging Groninger Gemeenten.
- Dhr. Geelof, Bestuursadviseur, gemeente Groningen.
- Mevr. Rijkaart, Directieadviseur, Gemeente Oldambt.
- Mevr. Hidding, Bestuurskundige, Waterschappen Hunze en Aa's & Noorderzijlvest.
- Dhr. Schiltkamp, Programmamanager klimaatadaptatie, Noorderzijlvest.

Samenstelling Bestuurlijke begeleidingscommissie

- Dhr. Schmaal, wethouder, Gemeente Veendam.
- Dhr. Middel, Dijkgraaf, Waterschap Noorderzijlvest.
- Mevr. Gräper, Gedeputeerde, provincie Groningen.
- Dhr. van der Tuuk, Burgemeester, gemeente Westerkwartier.

Bijlage 2. Respondenten

- Dhr. Alting, Directeur, Samenwerkende Bedrijven Eemsdelta (SBE).
- Mevr. Arends, Regio Directeur, Alfa College.
- Mevr. Aukema, Gemeentesecretaris, Gemeente Oldambt.
- Dhr. Beerda, DB lid, Waterschap Noorderzijlvest.
- Dhr. ten Brink, Dijkgraaf, Waterschap Hunze en Aa's.
- Dhr. Corporaal, Team directie advies, Provincie Groningen.
- Dhr. Drenth, Wethouder, Gemeente Midden-Groningen.
- Mevr. Engelsman, Directeur, Kunstraad Groningen.
- Dhr. Gardenier, Directeur, CAB Groningen.
- Mevr. van der Geest, Coördinator Interprovinciaal Overleg, Provincie Groningen.
- Dhr. Glastra, Directeur-bestuurder, Het Groninger Landschap.
- Mevr. Gräper, Gedeputeerde, Provincie Groningen.
- Dhr. Hamster, Wethouder, Gemeente Stadskanaal.
- Mevr. den Hartog, Voormalig Regiobestuurder, Collectief Midden Groningen.
- Dhr. Heiminge, Clusterdirecteur dienstverlening, Gemeente Oldambt.
- Mevr. Hemmes, Wethouder, Gemeente Pekela.
- Mevr. Hidding, Bestuurskundige, Waterschappen Hunze en Aa's & Noorderzijlvest.
- Dhr. Hordijk, Programmamanager, Regiodeal Oost Groningen.
- Dhr. Jager, Voormalig projectleider RES, Regionale Energie Strategie.
- Dhr. Jansen, Programmadirecteur, Nationaal Programma Groningen.
- Dhr. Küpers, Secretaris-Directeur, Hunze en Aa's.
- Dhr. Löwik, Directeur, Breuer Instituut.
- Dhr. Luiten, Directeur, Vrijdag.
- Mevr. Maarsingh, Adviseur, CMO Stamm.
- Dhr. van Niejenhuis, Directeur, De Kracht van Groningen en de vereniging Groninger Dorpen.
- Dhr. Popken, Concerndirecteur Stadsontwikkeling en Economische Zaken, Gemeente Groningen.
- Dhr. Postma, Financiële afdeling, Provincie Groningen.
- Mevr. Rijkaart, Directieadviseur, Gemeente Oldambt.
- Dhr. Saman, Clusterdirecteur ruimtelijke zaken, Gemeente Oldambt.
- Dhr. Schiltkamp, Programmamanager klimaatadaptatie, Noorderzijlvest.
- Dhr. Schmaal, Wethouder, Gemeente Veendam.
- Dhr. Schuiling, Burgemeester, Gemeente Groningen.
- Dhr. Siderius, Senior Projectmanager, IVN.



- Dhr. Sijbring, Business Manager Industrial Business Innovation & Smart utilities, Groningen Seaports.
- Mevr. Sikkema, Burgemeester, Gemeente Oldambt.
- Mevr. Smit, Directeur, Vkb.
- Dhr. Sprenger, Secretaris, Vereniging Groninger Gemeenten.
- Dhr. Steenberg, Bestuurslid, Collectief Groningen West.
- Dhr. Stel, Directeur, Campus.
- Dhr. Tammes, Secretaris-Directeur, Noorderzijvest.
- Mevr. Teekens, Programma- en omgevingsmanager, Provincie Groningen.
- Mevr. Timmerman, Lid, LTO Noord.
- Dhr. van der Tuuk, Burgemeester, Gemeente Westerkwartier.
- Mevr. Usmany, Wethouder, Gemeente Eemsdelta.
- Dhr. van Kleef, Voorzitter, Preventie Overleg Groningen.
- Dhr. van der Veen, Regiomanager, UWV Werkbedrijf.
- Mevr. Vegt, Directeur, K&C (inclusief CMK).
- Mevr. Wageman, Directeur, Stichting Oude Groninger Kerken.
- Dhr. van der Wal, Programmamanager Buisleidingen, Groningen Seaports.
- Mevr. van de Weerd, Manager Programma en Innovatie, Biblionet Groningen.
- Mevr. van de Wetering, Programmamanager kwaliteit openbaar bestuur, Provincie Groningen.
- Dhr. Wieringa, Clusterdirecteur maatschappelijke zaken, Gemeente Oldambt.
- Dhr. Wigboldus, Voorzitter, Groninger Gasberaad.
- Mevr. Zwart, Directeur, Huis voor de Sport Groningen.

Bijlage 3. Geraadpleegde documenten

Lijst bestudeerde documenten

- Afvalverwerking Regio Centraal Groningen (ARCG), Jaarrapport 2019, 2020.
- Afvalverwerking Regio Centraal Groningen (ARCG), Samenwerkingsvoorstel, 2020.
- Akkoord van Groningen Strategische agenda 2018-2022, 2018.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), De Regionale Economie 2019, 2020.
- Deltaplan Agrarisch Beheer, 2018.
- Ecologie en Economie in balans, Ecologie & Economie in balans in de Eemsdelta, d.d.
- EemsDollardRegio, Strategie No(o)rd 2020+, 2019.
- Gemeentelijk Computercentrum (GemCC), Onderzoeksrapport ontwikkeling en perspectief, 2019.
- Gemeenschappelijke Regeling Publiek Vervoer Groningen Drenthe, Jaarstukken 2020, 2021.
- Gemeenschappelijke Regeling Publiek Vervoer Groningen Drenthe, Meerjarenbegroting 2021-2024, 2020.
- Gemeenschappelijke Regeling WEDEKA Bedrijven, Jaarstukken 2018, 2019.
- Gemeenschappelijke Regeling WEDEKA Bedrijven, Jaarstukken 2019, 2020.
- GGD, Ontwikkelperspectief 2017-2020, 2016.
- GGD, Jaarbericht 2019, 2019.
- GGD, Jaarbericht 2020, 2020.
- Groningen Centrumregeling Beschermd Wonen en Opvang, Gezamenlijk Plan Groninger gemeenten Van Beschermd Wonen en Opvang naar wonen met begeleiding op maat: op weg naar 2020, 2017.
- Groninger Archieven, Beleidsplan 2021-2024, 2020.
- Groninger Archieven, Beleidsplan 2017-2021, 2016.
- Groninger Archieven, Jaarverslag 2019, 2020.
- Havenschap Delfzijl Eemshaven (Groningen Seaports), Vestigingsbeleid Eemshaven/Delfzijl, d.d.
- Havenschap Delfzijl Eemshaven (Groningen Seaports), Port Handbook, d.d.
- Havenschap Delfzijl Eemshaven (Groningen Seaports), Port Environmental Review System 2021-2023, 2020.
- Havenschap Delfzijl Eemshaven (Groningen Seaports), Havenvisie 2030, d.d.
- Havenschap Delfzijl Eemshaven (Groningen Seaports), Jaarverslag 2019, 2020.
- Investeringsagenda Waterstof Noord-Nederland, 2018.
- Meerschapp Paterswolde, Jaarstukken 2019, 2020.
- Meerschapp Paterswolde, Begroting 2021, 2020.
- Meerschapp Paterswolde, Beleidsvisie 2012, 2012.



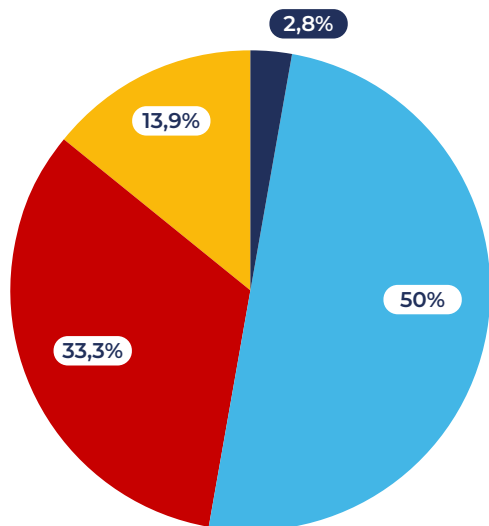
- Noordelijk Belastingkantoor, Jaarrekening en kadernota 2020, 2021.
- Omgevingsdienst Groningen, Sturing en financieringsmodel ODG 2020.
- Omgevingsdienst Groningen, Begroting 2021, 2020.
- Omgevingsdienst Groningen, Begroting 2022, 2021.
- OV Bureau Groningen Drenthe, Jaarverslag en jaarrekening 2019, 2020.
- OV Bureau Groningen Drenthe, Begroting 2021, 2020.
- Publiek Vervoer Groningen Drenthe, Meerjarenbegroting 2021-2024, d.d.
- Regio Groningen-Assen, Begroting 2022, 2021.
- Regio Groningen-Assen, Jaarrekening 2020, 2021.
- Regionale Agenda Oost-Groningen, De Kracht van Oost-Groningen, 2021.
- Samenwerkingsverband afvalstoffenverwijdering Noord-Oost Groningen (SANOG), Jaarstukken 2019, 2020.
- Samenwerkingsverband afvalverwijdering Oost- en Zuidoost- Groningen (SOZOG), Begroting 2021, 2020.
- Samenwerkingsverband afvalverwijdering Oost- en Zuidoost- Groningen (SOZOG), Jaarstukken 2018, 2019.
- Samenwerkingsverband afvalverwijdering Oost- en Zuidoost- Groningen (SOZOG), Jaarstukken 2019, 2020.
- SNN, Research en innovatie strategie voor slimme specialisatie voor Noord-Nederland 2021-2027, 2020.
- Stichting IVAK, Strategisch beleidsplan 2019-2022, 2018.
- Stichting IVAK, Jaarverslag 2019, 2020.
- Veiligheidsregio Groningen, Beleidsplan 2016-2019, 2015.
- Veiligheidsregio Groningen, Veiligheidsplan 2020-2024, 2019.
- Veiligheidsregio Groningen, Jaarverslag 2019, 2020.
- Vereniging Groninger Gemeenten, Jaarverslag 2019, 2020.
- Vereniging Groninger Gemeenten, Jaarverslag 2020, 2021.
- Volkskredietbank voor Noord-Oost Groningen, Toekomstplan 2021-2024, 2020.
- Volkskredietbank voor Noord-Oost Groningen, Beleidsplan 2016-2019, 2015.
- Volkskredietbank voor Noord-Oost Groningen, Begroting 2021, 2020.
- Volkskredietbank voor Noord-Oost Groningen, Jaarstukken 2019, 2020.
- Werkplein Fivelingo, Jaarrekening 2019, 2020.
- Werkvoorzieningschap Novatec, Jaarrekening 2019, 2020.
- Werkvoorzieningschap Novatec, Begroting 2021, 2020.
- Werkvoorzieningschap Novatec. Beleidsbegroting 2018 en Meerjarenraming 2019-2021, 2017.
- Werkvoorzieningschap Novatec, Financieel kader 2018-2021, 2017.
- Werkvoorzieningschap Novatec. Koerskrant, 2021.
- Werkvoorzieningschap Afeer, Inkoop- en aanbestedingsbeleid, 2020.
- Werkvoorzieningschap Novatec Jaarrekening 2018, 2019.
- Werkvoorzieningschap Novatec, Begroting 2021, 2020.
- Wunderline, Bidbook Besluitvorming Wunderline, d.d.

Geraadpleegde literatuur

- Tordoir, P. De veranderende geografie van Nederland. De opgaven op mesoniveau, 2015.
- Cloosterman, E., G. Marlet & van Woerkens, De Nieuwe Gemeentekaart, 2014.
- Cloosterman, E., Stam, E. & Van der Starre, De Kwaliteit van Ecosystemen voor Ondernemerschap in Nederlandse regio's, 2018.

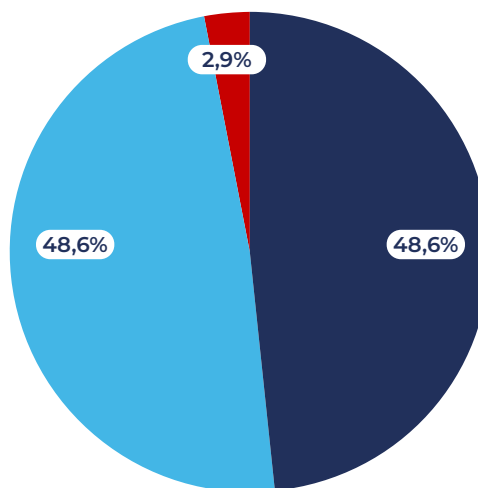
Bijlage 4. Uitkomsten enquête volksvertegenwoordigers (N=36)

Functie in percentage



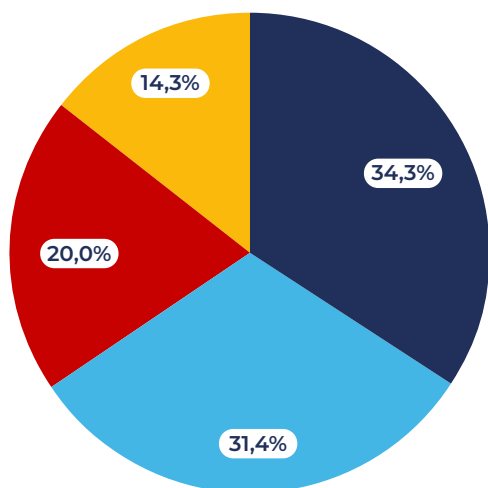
- Commissielid in een gemeente
- Gemeenteraadslid
- Lid van het AB van een waterschap
- Statenlid

Coalitie, oppositie of anders?



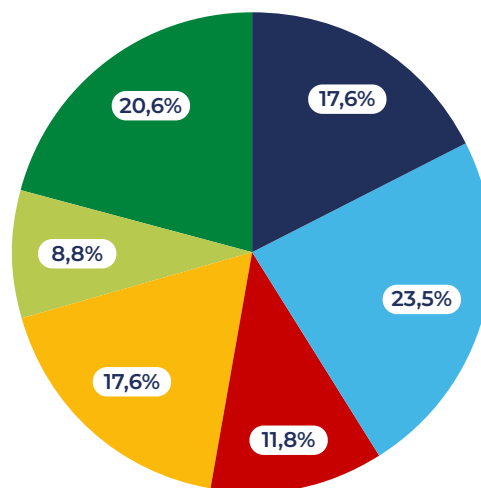
- Coalitie
- Oppositie
- Anders (zakencollege)

Hoe lang bent u volksvertegenwoordiger of commissielid?



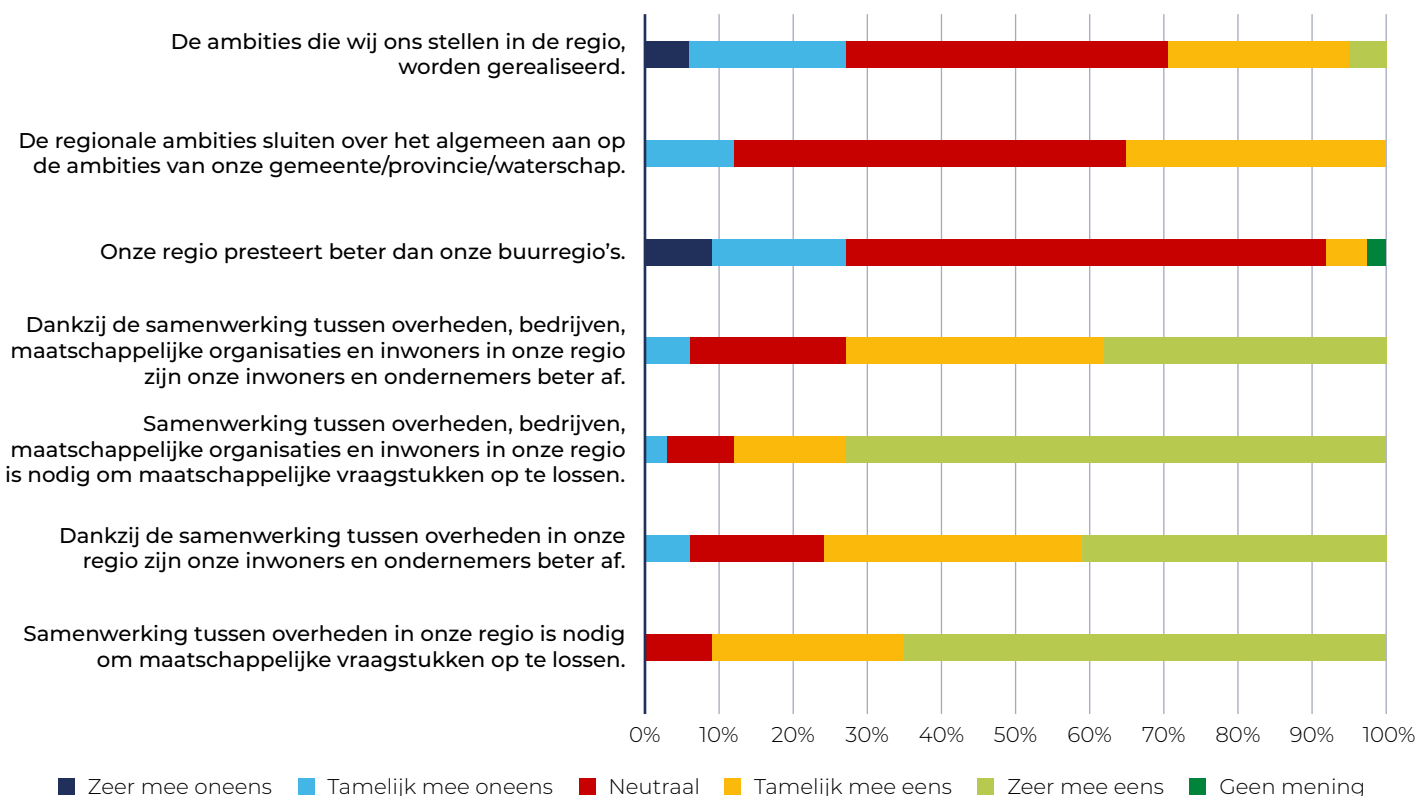
- Eerste periode
- Tweede periode
- Derde periode
- Meer dan drie perioden

Op welk domein bent u woordvoerder?

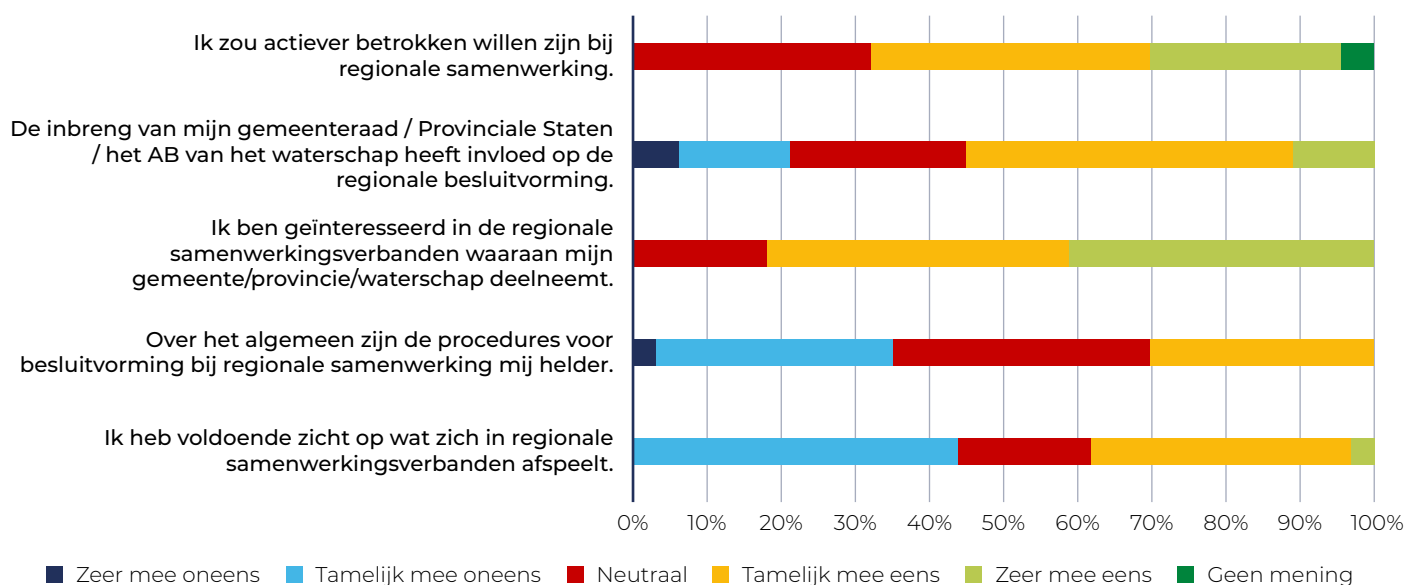


- Economie
- Energie, klimaat en milieu
- Fysieke omgeving
- Sociaal domein
- Veiligheid
- Anders

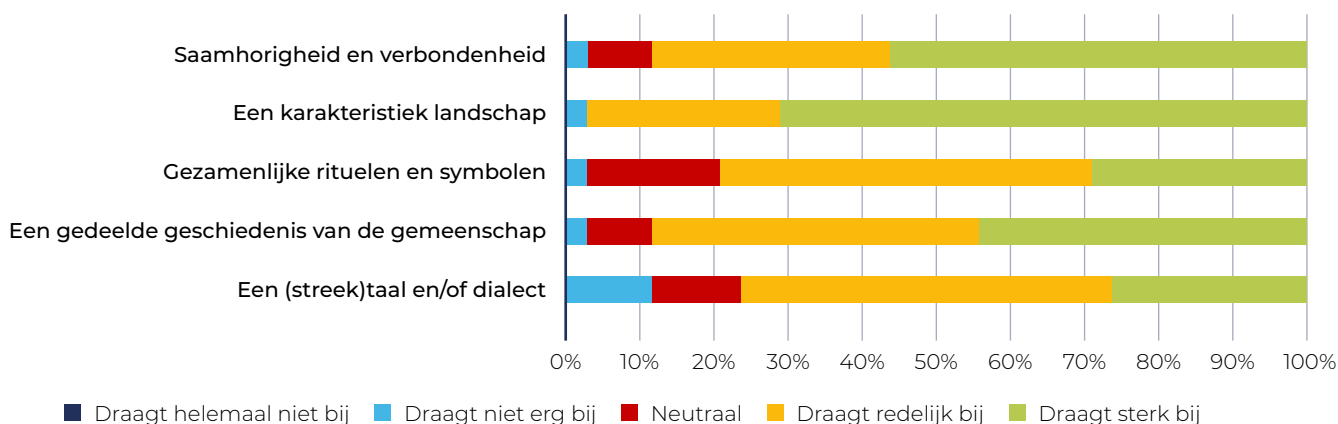
Stellingen: draagvlak en betrokkenheid



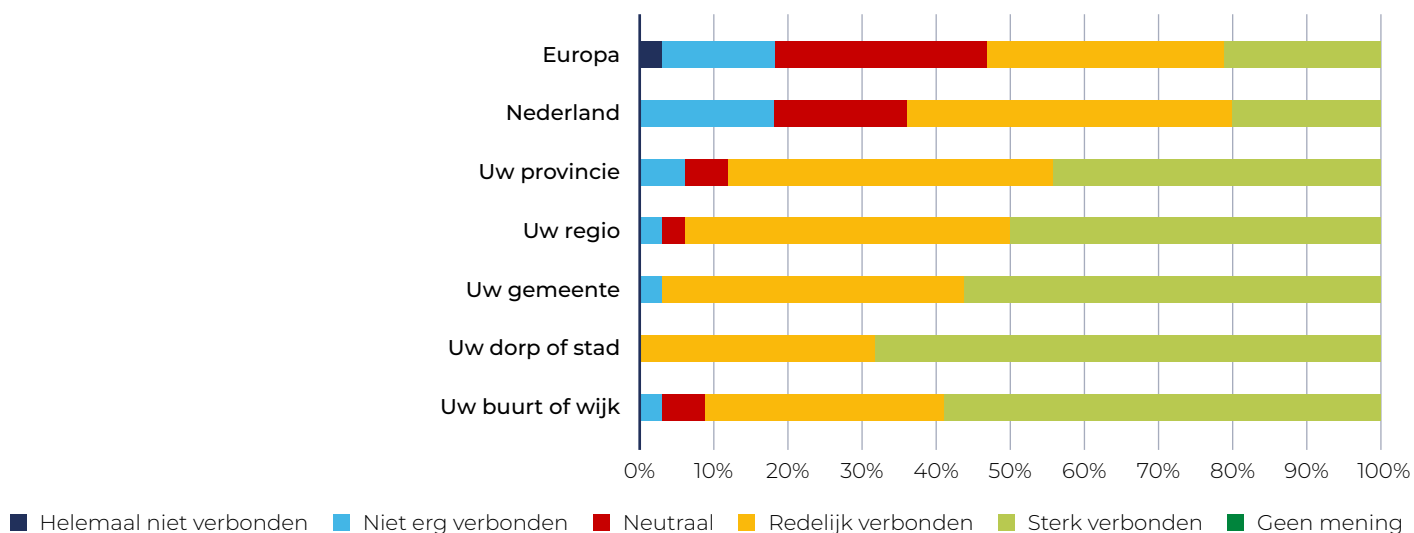
Stellingen: betrokkenheid en draagvlak



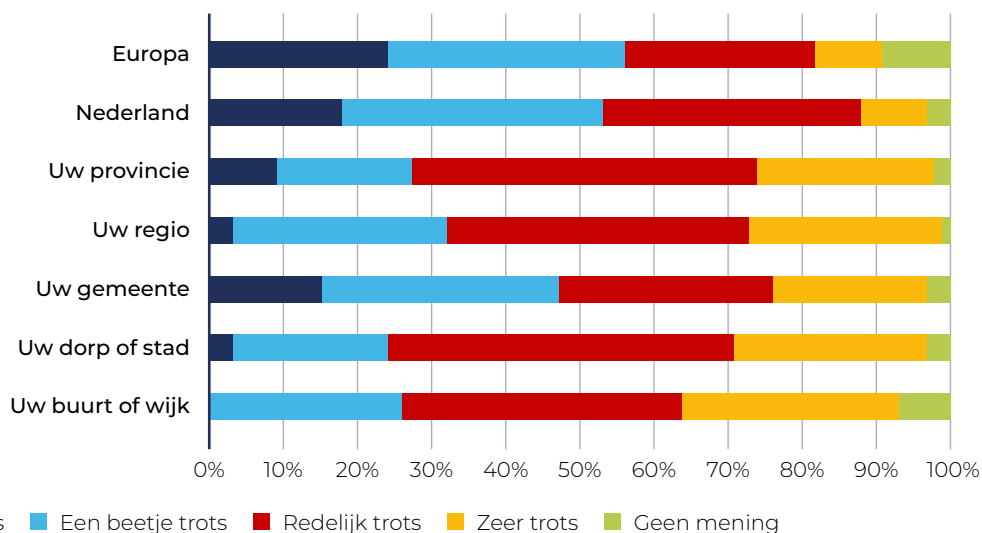
In welke mate dragen de volgende zaken voor u bij aan de identiteit van uw regio?



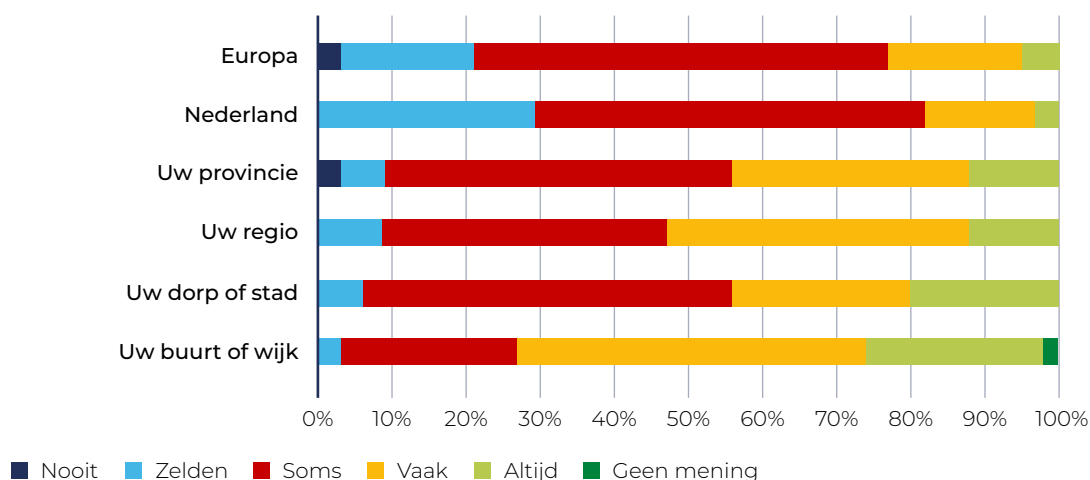
In welke mate voelt u zich verbonden met:



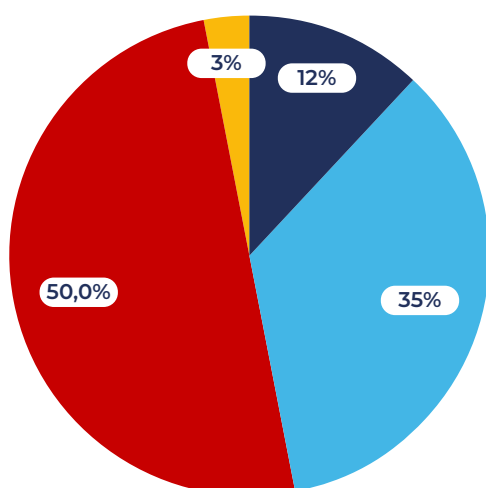
In hoeverre bent u – over het algemeen – trots op:



Schaamt u zich wel eens voor:

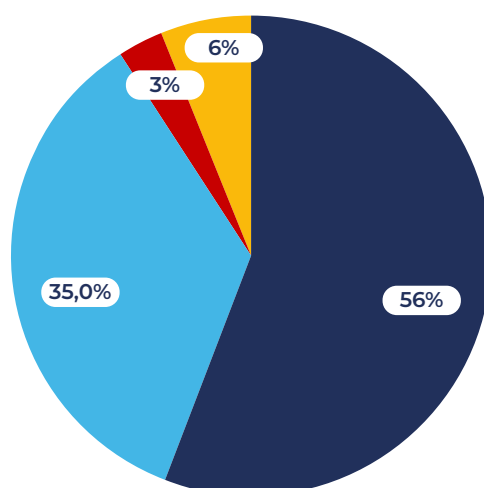


Wat is volgens u de invloed van regionale identiteit op de effectiviteit van de samenwerking in uw regio?



■ Negatieve invloed
 ■ Neutraal
 ■ Positieve invloed
 ■ Geen mening

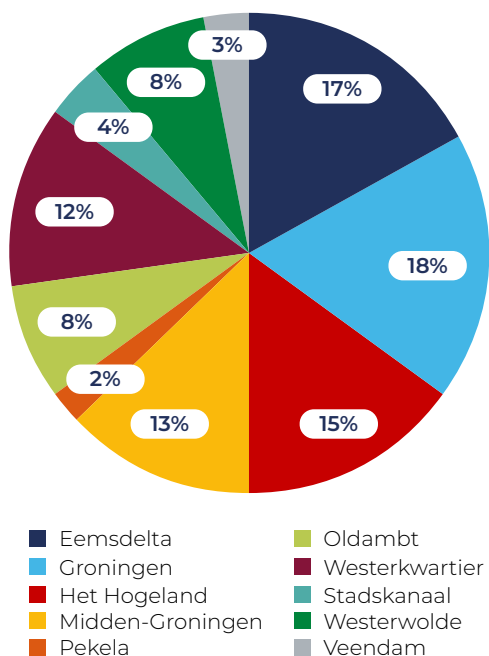
Is het feit dat u zich al dan niet verbonden voelt met de regio Groningen van invloed op beslissingen die u neemt als volksvertegenwoordiger?



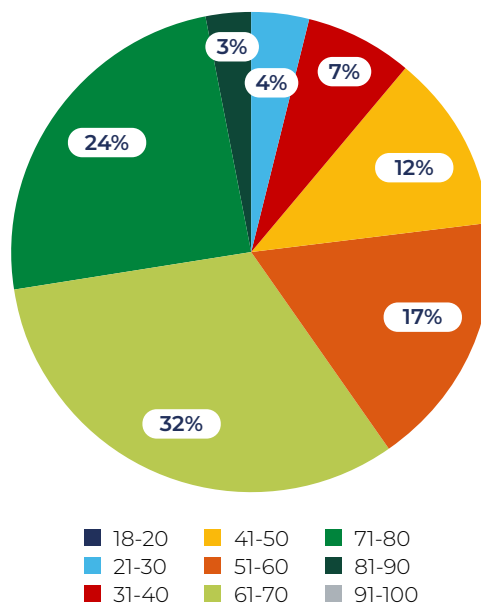
■ Ja
 ■ Nee
 ■ Deels
 ■ Afhankelijk van dossier

Bijlage 5. Uitkomsten inwonersenquête

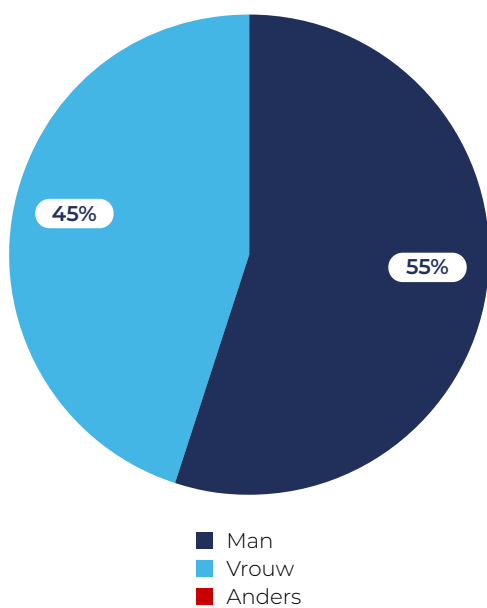
Wat is uw toekomstige gemeente?



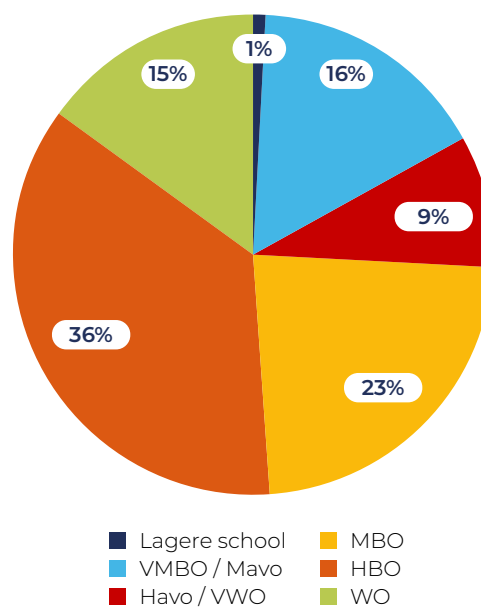
Wat is uw leeftijd in jaren? (N=2699)



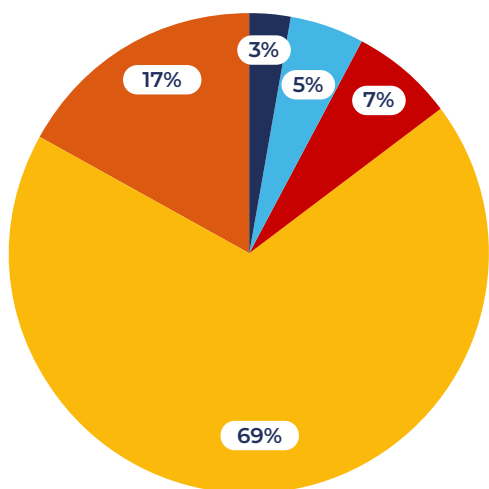
Geslacht (N=2768)



Wat is uw hoogst afgeronde opleiding?

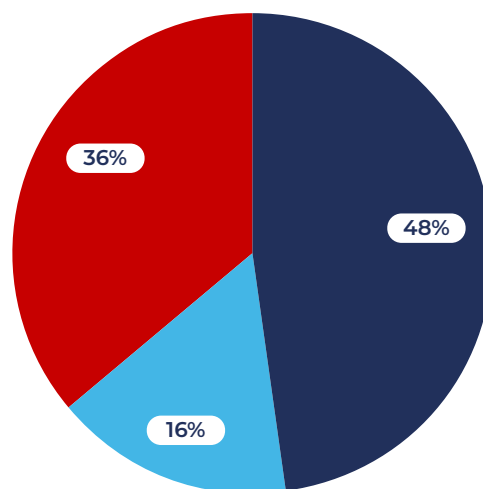


Hoe lang woont u al in uw huidige woonplaats? (N = 2768)



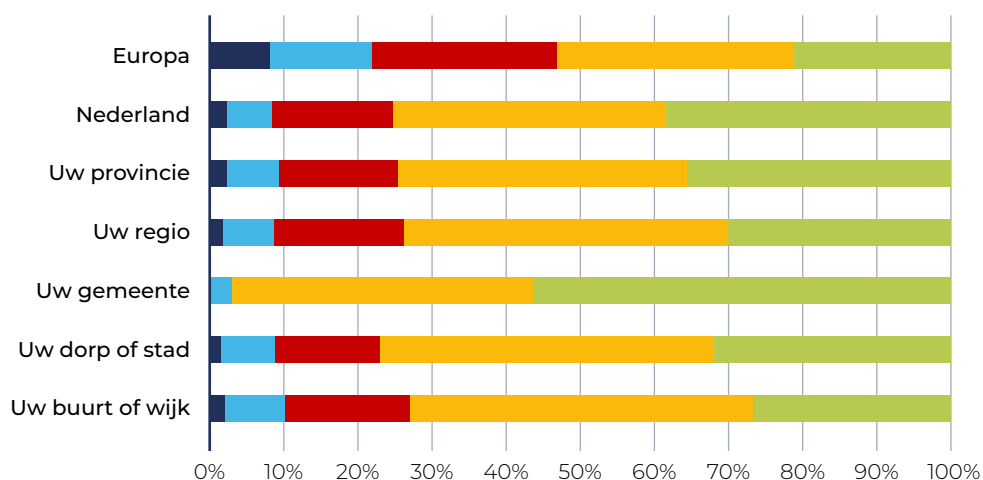
■ Korter dan 2 jaar
 ■ 2 tot 5 jaar
 ■ 5 tot 10 jaar
 ■ 10 jaar of langer
 ■ Mijn hele leven

Bent u geboren in de regio Groningen? (N = 2593)



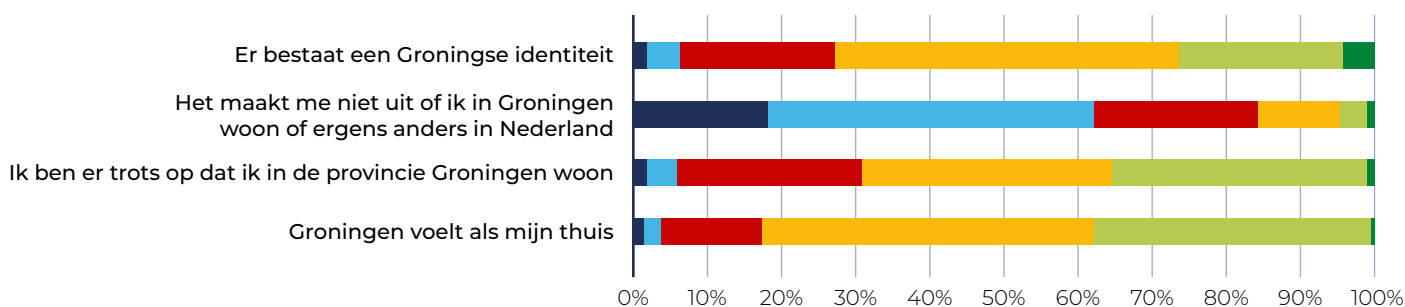
■ Ja, ik heb altijd in de provincie gewoond
 ■ Ja, maar ik heb ook elders in het land of buitenland gewoond
 ■ Nee

In welke mate voelt u zich verbonden met (N = 2740):



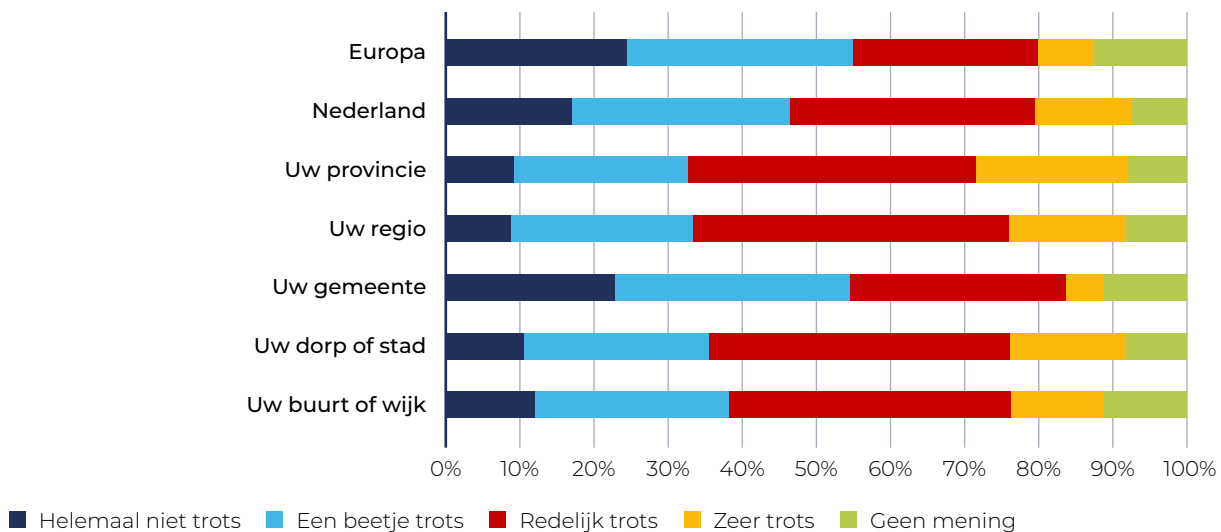
■ Helemaal niet verbonden
 ■ Niet erg verbonden
 ■ Neutraal
 ■ Redelijk verbonden
 ■ Sterk verbonden
 ■ Geen mening

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen? (N = 2762)

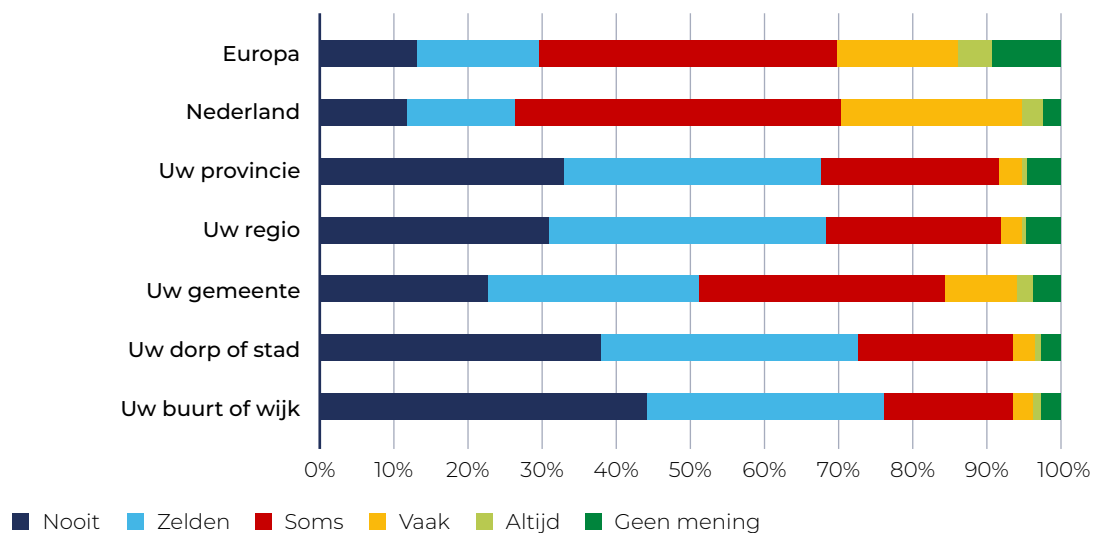


■ Helemaal mee oneens
 ■ Mee oneens
 ■ Neutraal
 ■ Mee eens
 ■ Helemaal mee eens
 ■ Weet ik niet/geen mening

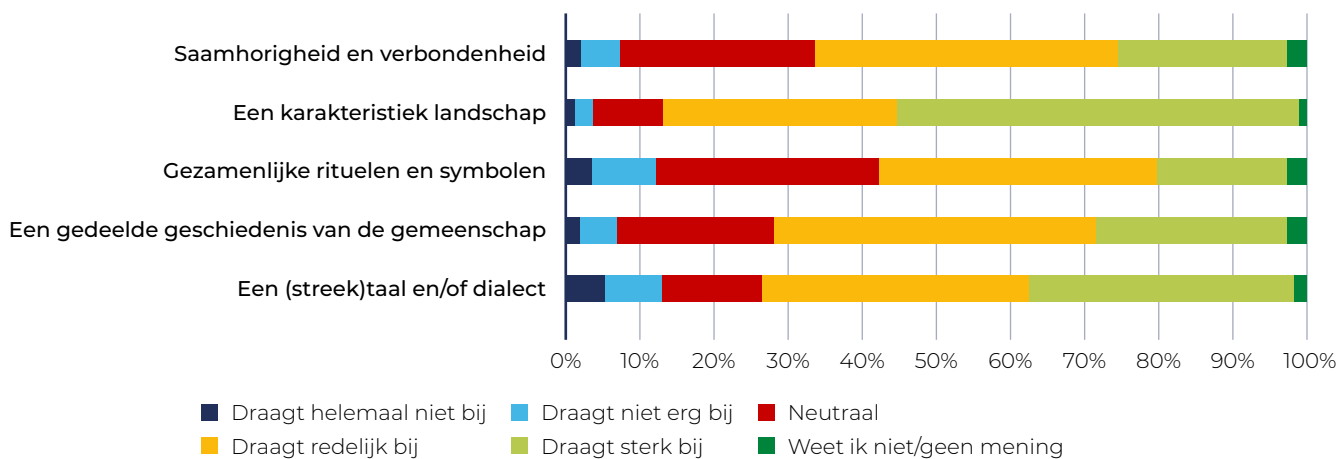
In hoeverre bent u – over het algemeen – trots op (N = 2768):



Schaamt u zich wel eens voor (N = 2719):



In welke mate dragen de volgende zaken voor u bij aan de identiteit van uw regio? (N = 2768)



Bijlage 6. 'Foto' van het BRE Groningen

Zie bijlage mail.



rijksuniversiteit
groningen

campus fryslân

Berenschot