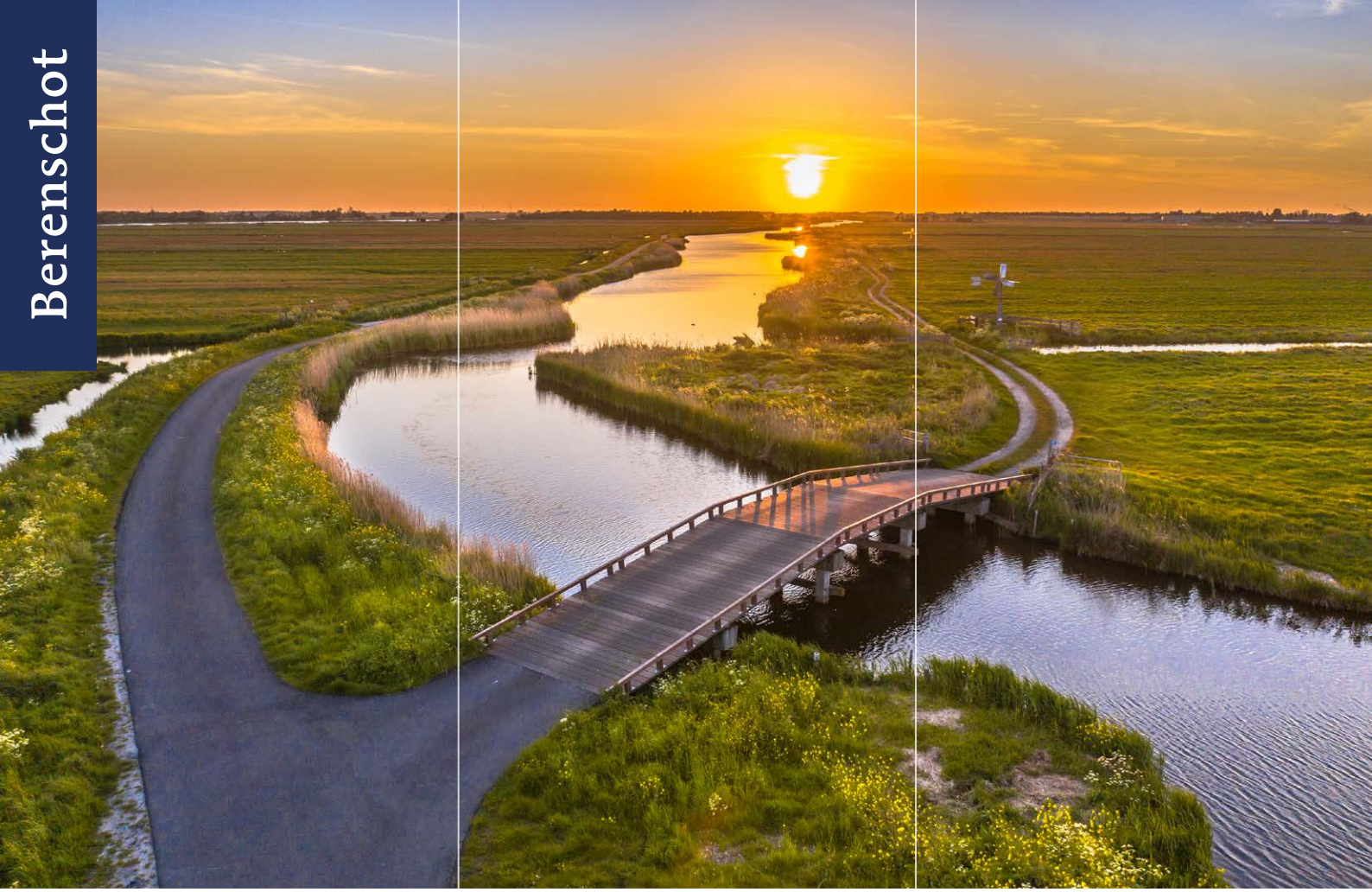
Berenschot



EINDRAPPORT

Het BRE Noord-Holland Noord

BRE casusonderzoek

rijksuniversiteit groningen
campus fryslân

15 december 2021

EINDRAPPORT

Het BRE Noord-Holland Noord

BRE casusonderzoek

Sofie Dreef
Judith van Niekerk
Anne van Heerwaarden
Eleonore Stockmann
Caspar van den Berg

15 december 2021

rijksuniversiteit groningen
campus fryslân

Inhoudsopgave

1. Inleiding ... 4
1.1 Vergelijkend onderzoek naar Bestuurlijk Regionale Ecosystemen ... 4
1.2 BRE onderzoek in Noord-Holland Noord ... 5
1.3 Aanpak ... 6
1.4 Leeswijzer ... 7

2. Overzicht: deelvragen 1 t/m 7 ... 8
2.1 **Deelvraag 1:** Wat zijn specifieke kenmerken van de regio? ... 9
2.2 **Deelvraag 2:** Hoe ziet het BRE eruit? ... 12
2.3 **Deelvraag 3:** Hoe ziet het maatschappelijk ecosysteem eruit? ... 22
2.4 **Deelvraag 4:** Hoe ziet het economisch ecosysteem eruit? ... 26
2.5 **Deelvraag 5:** Welke publieke waarde wordt er in de regio gerealiseerd? ... 30
2.6 **Deelvraag 6:** Welke organisatorische capaciteit is er? ... 35
2.7 **Deelvraag 7:** In hoeverre is er draagvlak voor het BRE? ... 36

3. Inzicht: hoe functioneert het BRE NHN? Deelvragen 8 t/m 10 ... 40
3.1 **Deelvraag 8:** (Hoe) draagt het samenspel binnen het BRE bij aan publieke waarde creatie? ... 41
3.2 **Deelvraag 9:** (Hoe) draagt het samenspel tussen de drie ecosystemen bij aan publieke waardecreatie? ... 42
3.3 **Deelvraag 10:** Hoe verhouden draagvlak en publieke waarde creatie zich tot elkaar? ... 44

4. Conclusie ... 46

5. Uitzicht: handelingsperspectief ... 49
5.1 Op weg naar de volgende fase van het regionaal ecosysteem NHN ... 50
5.2 Stel gezamenlijk de focus en prioriteiten voor de 'NHN' schaal vast ... 51
5.3 Investeer in de balans tussen en binnen de ecosystemen ... 52
5.4 Zonder capaciteit kun je bovenstaande niet realiseren; maak daar expliciete afspraken over ... 54
5.5 Investeer in politieke ontmoeting; met urgentie en gericht op draagvlak en trots ... 55

Bijlagen:

Het BRE Noord-Holland Noord ... 58

Aanpak vergelijkend onderzoek ... 59

Stuurgroep en begeleidingsgroep ... 61

Respondenten ... 62

Geraadpleegde documenten ... 64

Overzichtstabel samenwerkingsverbanden ... 66

Resultaten enquête inwoners ... 69

HOOFDSTUK 1

Inleiding

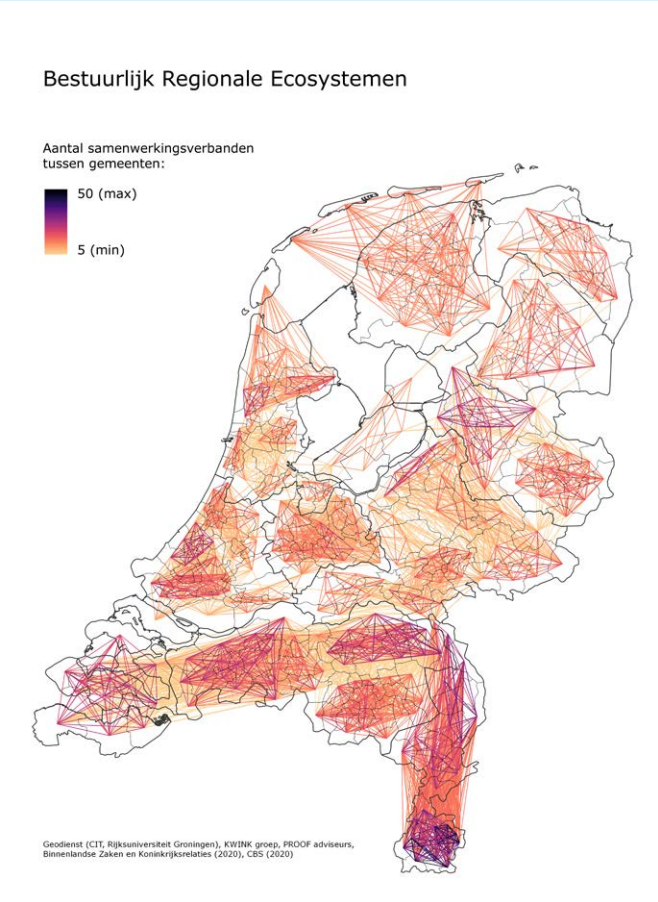
1.1 Vergelijkend onderzoek naar Bestuurlijk Regionale Ecosystemen

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 taaie opgave om, zonder helderheid over deze concepten, kaders en meetinstrumenten, het succes van hun regio te vergroten en te zorgen voor meer publieke waarde.

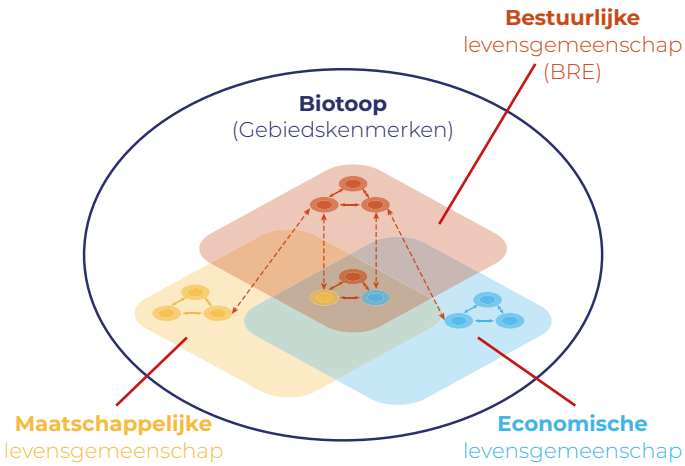
Om meer grip te krijgen op 'de regio' en de factoren die bijdragen aan het realiseren van publieke waarde in die regio, doen de Rijksuniversiteit Groningen en Berenschot hier onderzoek naar. We voeren in tien regio's veldonderzoek uit, waaronder in *Noord-Holland Noord*. Het samenspel tussen het *Bestuurlijk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

Wat is een Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem?
De Nederlandse staatsinrichting lijkt op het eerste gezicht overzichtelijk: Rijk, provincies en gemeenten, aangevuld met waterschappen, elk met hun eigen taken en bevoegdheden. De praktijk is echter veel complexer. Naast de drie formele bestuurslagen wordt er veelvuldig samengewerkt in 'de regio': op het schaalniveau boven de gemeente en onder de provincie. 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.



1.2 BRE onderzoek in Noord-Holland Noord

De decentrale overheden in Noord-Holland Noord staan voor grote maatschappelijke opgaven: van het investeren in wonen en bereikbaarheid tot klimaatadaptatie tot een sterke, innovatieve economie. Met de complexiteit van de opgaven neemt het belang van samenwerking in de regio – tussen gemeenten, het waterschap en de provincie én met maatschappelijke en economische partners – bij de totstandkoming van publieke waarde toe. In Noord-Holland Noord wordt daar vanuit verschillende samenwerkingsverbanden aan gewerkt in regionaal (Noord-Holland Noord) en subregionaal verband (Kop van Noord-Holland, Westfriesland en Alkmaar en Omgeving). Daarnaast ontstaan er nieuwe, opgavegerichte samenwerkingen, zoals de Regiodeal Maritiem Cluster. Het goed vormgeven van al deze samenwerkingen om te komen tot publieke waarde voor de inwoners en het gebied van Noord-Holland Noord, is de inzet waaraan gemeenten, hoogheemraadschap en provincie samen werken.



Figuur 1. **Visualisatie regionaal ecosysteem**

1.2.1 Scope van het onderzoek

Dit onderzoek focust zich op 'de regio', bestaande uit verschillende ecosystemen. 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. 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. Schematisch ziet dit er als volgt uit:

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 figuur 1) en met de biotoop. Tezamen noemen wij dit het *Bestuurlijk Regionale Ecosysteem* (BRE).

Vanuit de empirie beschouwen wij de schaal van Noord-Holland Noord (d.w.z. de 18 gemeenten, de provincie en het hoogheemraadschap) als één BRE. Dit is dan ook de geografische scope voor het onderzoek. We rapporteren in het onderzoek zoveel mogelijk op het niveau van de regio Noord-Holland Noord. Daar waar relevant maken we een uitsplitsing naar de drie subregio's Westfriesland, Kop van Noord-Holland en Regio Alkmaar en omgeving. Deze subregio's zijn als volgt opgebouwd:

Bestuurlijk Regionale Ecosysteem Noord-Holland Noord
(in totaal 679.499 inwoners)

- **Subregio Westfriesland:** Koggenland, Opmeer, Medemblik, Hoorn, Drechterland, Stede Broec en Enkhuizen. In totaal 213.951 inwoners.
- **Subregio Alkmaar en omgeving:** Langedijk, Heerhugowaard, Alkmaar, Castricum, Uitgeest, Heiloo en Bergen. In totaal 300.195 inwoners.
- **Subregio Kop van Noord Holland:** Texel, Den Helder, Schagen en Hollands Kroon. In totaal 165.353 inwoners.

Binnen deze scope hebben wij aandacht voor de verbindingen met omliggende gebieden, in het bijzonder de MRA, de IJmond regio en de samenwerking van Texel met de Friese Waddeneilanden.

1.2.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag voor Noord-Holland Noord luidt:

Hoe succesvol is het BRE Noord-Holland Noord 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:

Overzicht (beschrijvend)

1. Hoe ziet het BRE eruit?
2. Hoe ziet het maatschappelijk ecosysteem eruit?
3. Hoe ziet het economisch ecosysteem eruit?
4. Wat zijn specifieke kenmerken van de regio?
5. Welke publieke waarde wordt er in de regio gerealiseerd?
6. Welke organisatorische capaciteit is er?
7. In hoeverre is er draagvlak voor het BRE?

Inzicht (verklarend)

8. (Hoe) draagt het samenspel binnen het BRE bij aan publieke waarde creatie?
9. (Hoe) draagt het samenspel tussen de drie ecosystemen bij aan publieke waarde creatie?
10. Hoe verhouden draagvlak en publieke waarde creatie zich tot elkaar?

Uitzicht (handelingsperspectief)

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

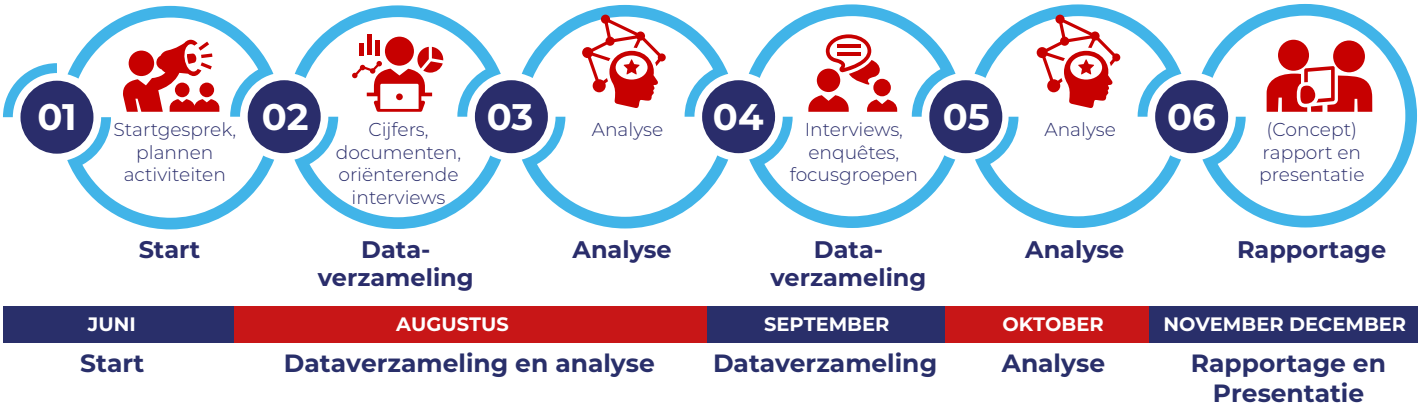
1.3 Aanpak

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

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

Op dit moment voeren we het BRE onderzoek eveneens uit in een viertal andere casusregio's, te weten Groningen, Drenthe, Friesland en Noord-Oost Brabant. In dit rapport vergelijken we het BRE NHN op een aantal punten met de andere casus-BRE's.

Dit document is het (concept) eindrapport waarin de centrale onderzoeksvragen worden beantwoord en waarin er aanbevelingen worden gedaan voor het versterken van de samenwerking in het BRE Noord-Holland Noord.



Figuur 2. **Aanpak BRE onderzoek in Noord-Holland Noord**

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 begint met het beantwoorden van de beschrijvende deelvragen. Wat zijn de gebiedskenmerken en welke publieke waarde wordt er in de regio gecreëerd? Hoe zien de bestuurlijke, maatschappelijke en economische regionale ecosystemen eruit? In hoeverre is er capaciteit en draagvlak voor regionale samenwerking? Hoofdstuk 4 vat bevindingen samen en geeft een aanzet tot hoofdstuk 5, waarin het handelingsperspectief centraal staat. Hoe kan het BRE Noord-Holland Noord, uitgaande van de ecosysteemtheorie en rekening houdend met de contextfactoren, haar samenwerking verbeteren om zo meer publieke waarde te genereren? In de bijlage zijn alle onderliggende stukken te vinden waarop de analyse is gebaseerd.

B

HOOFDSTUK 2

Overzicht: deelvragen 1 t/m 7

In dit hoofdstuk beantwoorden we deelvragen 1 tot en met 7 van het onderzoek. We putten daarbij uit de onderliggende data ('feiten') zoals opgenomen in bijlage 1 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 Noord-Holland Noord. 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.

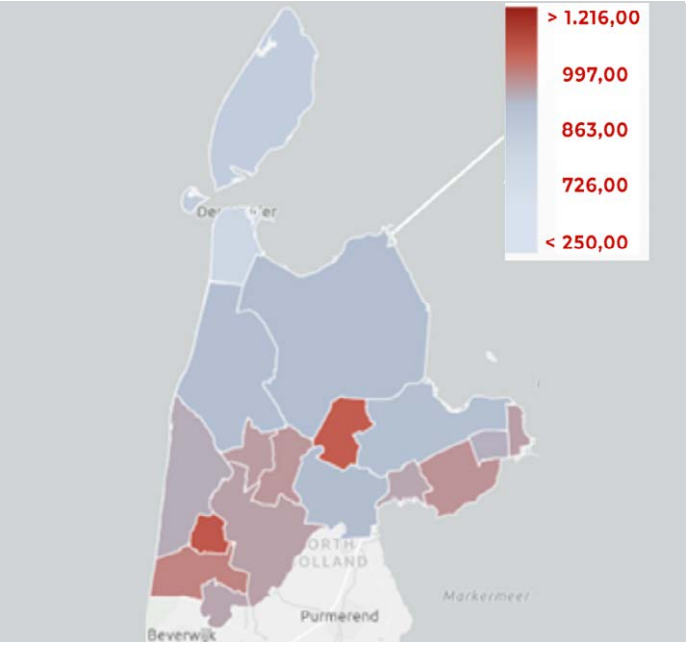
De **analyse** komt voor rekening van de RUG/Campus Fryslân en Berenschot.

2.1 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 670.000 mensen in Noord-Holland Noord. Het gebied vormt daarmee de zevende regio (van negenendertig regio's[1]) van Nederland qua aantal inwoners. De prognose is dat in de periode 2020-2050 de bevolkingsgroei sterk wisselt binnen Noord-Holland Noord. In subregio Alkmaar verwacht men een lichte tot behoorlijke bevolkingsgroei. Subregio Westfriesland kent een wisselend beeld en in subregio de Kop van Noord-Holland krimpen de gemeenten licht tot aanzienlijk.
- De verhouding 65-plussers ten opzichte van personen in de leeftijdscategorie 20-65 (grijze druk) ligt met 40,8% flink boven het Nederlandse gemiddelde (38,4%). In de gemeenten aan de Noordzeekust is de grijze druk veruit het hoogst; in Heerhugowaard, Alkmaar, Uitgeest en Hoorn is deze het laagst.
- De groene druk in de regio is gelijk aan het landelijk gemiddelde (38,6%). Dit percentage geeft inzicht in de verhouding van de jeugd (0-20 jaar) tot het werkende deel van de bevolking (20-65 jaar). Uitschieters naar boven zijn Heerhugowaard, Langedijk, Heiloo; uitschieters naar beneden zijn Texel en Den Helder.
- Gesprekspartners maken zich doorgaans zorgen over de gevolgen die de vergrijzing en ontgroening hebben op de veerkracht van Noord-Holland Noord.

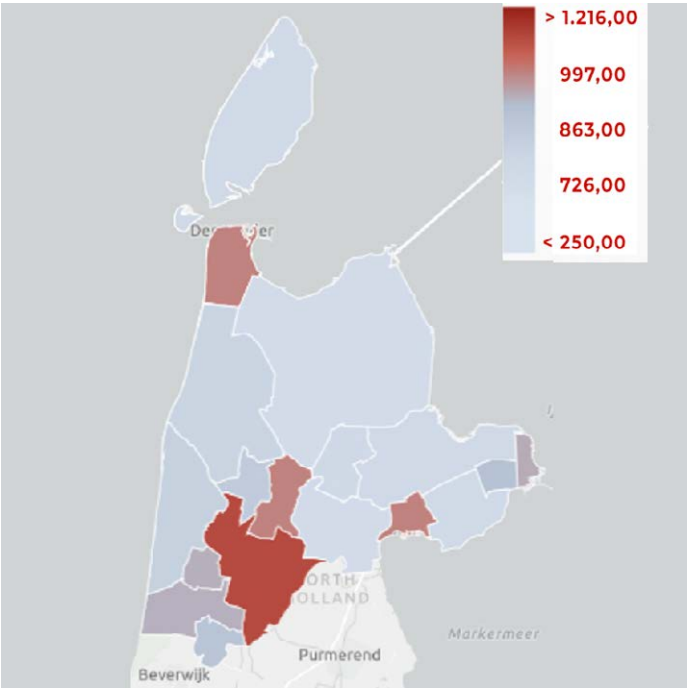


Figuur 3. **Prognose bevolkingsgroei 2020-2050**

1 Regio-indeling op COROP-niveau. De regio NHN bestaat uit twee COROP-regio's. Deze hebben we samengevoegd.

Geografie

- In de regio Noord-Holland Noord zijn er gemiddeld 1.063 adressen/km². Dit zijn er iets minder dan landelijk gemiddeld (1.174 adressen/km²). Er is een duidelijk verschil tussen het platteland en het stedelijk gebied zichtbaar.
- De ruimte in Noord-Holland Noord wordt door veel gesprekspartners genoemd als een belangrijk gebiedskenmerk waar veel waarde aan wordt gehecht. Daarbij moet worden opgemerkt dat dit niet betekent dat er planologisch gezien een overschot aan ruimte bestaat.
- De gemeenten Alkmaar, Heerhugowaard, Hoorn en Den Helder zijn meer dichtbevolkt. Hoorn en Den Helder zijn daarmee met afstand de meest verstedelijkte gemeenten in hun subregio.
- Het aandeel binnen- en buitenwater van het totale bodemgebruik is in Noord-Holland Noord fors hoger dan het Nederlands gemiddelde (binnenwater: 18% vs. 9%; buitenwater: 26% vs. 10%). Het aandeel agrarisch terrein in de regio is hoger (72%) dan landelijk gemiddeld (66%). Het aandeel bos en open natuurterrein is in de regio iets lager dan het landelijk gemiddelde.
- Het bodemgebruik in de provincie is vergelijkbaar met de regio Noord-Holland Noord. Uitzondering is het aandeel bebouwd terrein. Dit is significant lager met 5% ten opzichte van 11% in de provincie.



Figuur 4. **Gemiddeld aantal adressen per km2**

Wonen

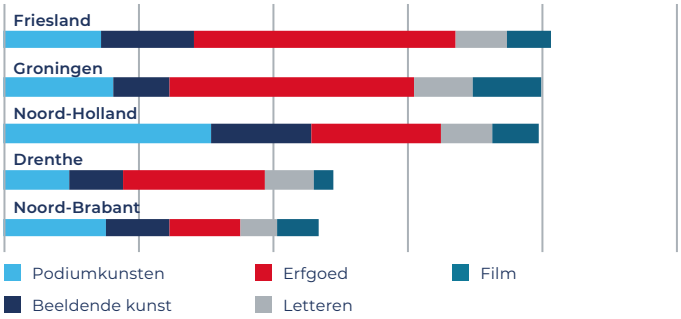
- Het aandeel koopwoningen in Noord-Holland Noord (66%) ligt behoorlijk hoger dan het Nederlands gemiddelde (57%) en veel hoger dan het provinciaal gemiddelde (50%). Deze koopwoningen zijn gemiddeld gezien een fractie duurder in Noord-Holland Noord dan in de rest van Nederland (circa 340.000 respectievelijk circa 335.000 euro). Het aandeel huurwoningen in het bezit van woningcorporaties in Noord-Holland Noord (24%) ligt juist een stuk lager dan het landelijk gemiddelde (29%).
- Binnen de regio ligt het aandeel koopwoningen in de minder verstedelijkte gebieden hoger dan in de steden.
- In de periode 2018-2020 is de gemiddelde stijging van de huizenprijzen in Noord-Holland Noord nagenoeg gelijk aan het landelijke gemiddelde (20%).
- Er bestaat een duidelijk verschil in woningbouwopgaven in Noord-Holland Noord. Waar de Kop van Noord-Holland en Westfriesland een lichte daling in de bevolkingsgroei verwachten en inzetten op leefbaarheid, zet Regio Alkmaar e.o. juist in op strategische samenwerking op wonen door de verwachte bevolkingsgroei.

Voorzieningen

- Binnen de regio Noord-Holland Noord zien we grote verschillen in de bereikbaarheid van voorzieningen als een supermarkt, basisschool of ziekenhuis. In subregio Alkmaar e.o. zijn voorzieningen over het algemeen veel dichterbij dan in de Kop van Noord-Holland of Westfriesland.
- De afstand tot een grote supermarkt, basisschool en kinderdagverblijf is voor iedere inwoner gemiddeld ongeveer 1 kilometer. Bioscopen zijn voor de gemeenten relatief dichtbij (gemiddeld 6 kilometer ten opzichte van 9 kilometer in de rest van Nederland), terwijl de afstand tot podiumkunsten gemiddeld een kilometer verder is.
- De Boekmanstichting heeft met de regionale cultuurindex[2] het culturele aanbod in kaart gebracht; deze data is alleen beschikbaar op provincieniveau. Figuur 5 laat zien dat er in Noord-Holland relatief veel culturele voorzieningen aanwezig zijn, met name wat de podiumkunsten betreft. Hierbij moet wel worden vermeld dat het gaat om de hele provincie, inclusief het grote aanbod in Haarlem en Amsterdam.

2 De indicator 'capaciteit' is opgebouwd uit 22 variabelen verspreid over vijf kunstdisciplines (podiumkunsten, beeldende kunst, letteren, erfgoed en film). Welke indicatoren dit zijn en hoe deze zijn gewogen is te vinden via *www.boekman.nl/regionale-cultuurindex/pijlers/capaciteit/*

- Ook ziekenhuizen zijn voor de bewoners gemiddeld een kilometer verder weg dan in de rest van Nederland. In 2018 was de huisartsendichtheid (aantal fte huisartsen per 10.000 inwoners) in Noord-Holland Noord 5,3. Het landelijk gemiddelde huisartsendichtheid was in dat jaar 5,4.[3]



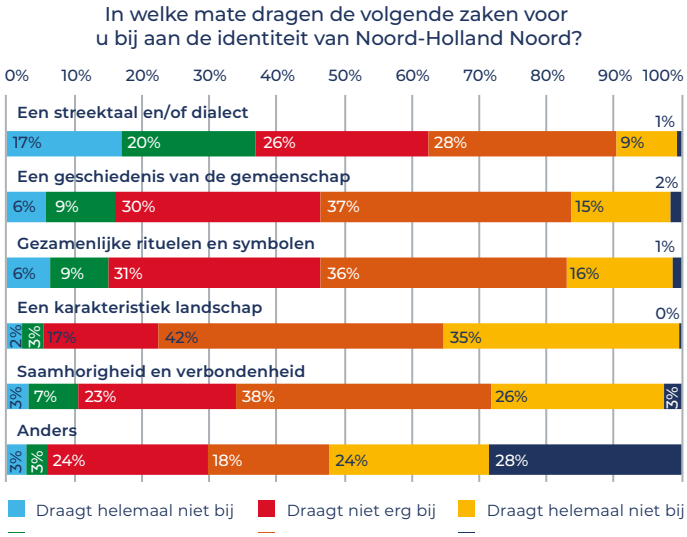
Figuur 5. **Scores regionale cultuurindex op variabele cultureel aanbod, gecorrigeerd door aantal inwoners (Boekmanstichting, 2021)**

Maatschappelijke betrokkenheid

- In Noord-Holland Noord doet men iets vaker vrijwilligerswerk dan de rest van Nederland (+1%). Met name in landelijkere gemeenten zoals Koggenland, Hollands Kroon en Opmeer wordt veel vrijwilligerswerk gedaan[4]. In de steden ligt het aandeel inwoners dat vrijwilligerswerk doet gemiddeld genomen iets lager. Het percentage inwoners dat vrijwilligerswerk doet zegt iets over de sociale cohesie. Dit geeft namelijk aan dat mensen bereid zijn om hun vrije tijd te wijden aan een ander en/of een collectief goed.
- Het opkomstpercentage bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 is met 82,3% hoger dan het landelijk gemiddelde (78,7%).

Regionale identiteit[5]

- Zowel uit de inwonersenquête als uit de enquête onder volksvertegenwoordigers komt naar voren dat men zich niet zozeer identificeert met de regio Noord-Holland Noord maar vooral met de drie subregio's. Vooral in Westfriesland is er sprake van een duidelijke, subregionale identiteit. In gesprekken werd het beeld van de enquête (identificatie met de subregio's) verder bevestigd. Veel gesprekspartners gaven aan dat voor zover er een identiteit van Noord-Holland Noord bestaat, deze met name is ontstaan als reactie op de MRA. De regio Noord-Holland Noord bezit een functionele identiteit die ook wordt gebruikt om zich te kunnen positioneren richting de provincie, het Rijk en Europa. Deze functionele identiteit wordt bepaald door een aantal thema's zoals wonen, economie en bereikbaarheid.
- Wel kwam in interviews veelvuldig naar voren dat er een aantal kenmerkende én gedeelde eigenschappen in Noord-Holland Noord zijn. Zo kwamen nuchterheid, directheid, openheid, eerlijkheid en valse bescheidenheid veelvuldig naar voren.
- Uit figuur 6 blijkt dat het karakteristieke landschap volgens de inwoners van Noord-Holland Noord het meest bijdraagt aan de regionale identiteit. De mooie natuur, duinen en stranden worden vaak genoemd en dat Noord-Holland Noord wat landschap betreft een herkenbare, duidelijk afgebakende regio is. Daarnaast is het gevoel van saamhorigheid en verbondenheid een bijdragende factor. Onder 'anders' hebben veel respondenten ingevuld dat zij ook de nabijheid van vrienden en familie een belangrijke factor vinden voor de identiteit van Noord-Holland Noord.



Figuur 6. **Antwoord op de vraag: in welke mate dragen de volgende zaken voor u bij aan de identiteit van Noord-Holland Noord?[6]**

3 Jaarcijfers beroepsgroepen in de zorg | Nivel
4 Zie ook de Gezondheidsmonitor Volwassenen en Ouderen 2020 van CBS en het RIVM. Hieruit komt naar voren dat Koggenland met 37,5% het hoogste aantal vrijwilligers van de provincie kent.
5 In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen regio's met een 'dikke' of 'dunne' regionale identiteit. Een dikke regionale identiteit ontwikkelt zich gedurende vele generaties en is vaak terug te voeren op een historie van conflict met de natiestaat over regionale, politieke autonomie, taal of de regionale verdeling van overheidsgelden. Bovendien kan een sterke regionale identiteit worden gevoed door de fysieke kenmerken van een regio en stereotypen van haar bevolking. Een 'dunne' regionale identiteit kan de samenwerking dan ook compliceren, al kunnen ook binnen een regio culturele verschillen bestaan die een uitdaging vormen voor succesvolle samenwerking. Groenleer, M. & Verheul, W.J. (2017), Regiovorming: tussen inhoud en institutionalisering. Bestuurskunde (26)2.
6 Uit enquête volksvertegenwoordigers.

Box 1. Vergelijking regiokenmerken Noord-Holland Noord met Groningen, Drenthe, Friesland en Noord-Oost Brabant

Demografie en geografie. In Noord-Holland Noord wonen de meeste inwoners van de casusregio's, gevolgd door Noord-Oost Brabant met ruim 660.000 inwoners. Daarbij heeft Noord-Holland Noord de hoogste gemiddelde adressendichtheid. De grijze druk is in Noord-Holland Noord ongeveer even hoog als in Friesland en Groningen, in Noord-Oost Brabant is deze een stuk lager en in Drenthe een stuk hoger. De groene druk is overal ongeveer hetzelfde, al is deze in Groningen iets lager.

Wonen. Het aandeel koopwoningen is ongeveer hetzelfde als in Friesland en Noord-Oost Brabant en een stuk groter dan in Groningen. Het aandeel huurwoningen in het bezit van woningcorporaties is daarentegen het laagst in Noord-Holland Noord. De gemiddelde huizenprijs van koopwoningen ligt net als in Noord-Oost Brabant en Drenthe iets boven het Nederlands gemiddelde. De huizenprijs in Groningen ligt daar ver onder.

Voorzieningen. De afstand tot voorzieningen als de supermarkt, basisschool en kinderdagverblijf zijn over het algemeen hetzelfde in de casusregio's. De huisartsendichtheid in Noord-Holland Noord is ongeveer gelijk aan de huisartsendichtheid in Groningen en Friesland. In Drenthe is deze een stuk hoger en in Noord-Oost Brabant iets lager.

Maatschappelijke betrokkenheid. In de casusregio's wordt ongeveer evenveel aan vrijwilligerswerk gedaan, met Friesland als uitschieter naar boven. Hetzelfde geldt voor de opkomst bij de Tweede Kamerverkiezingen.

Regionale identiteit. Ook in Noord-Oost Brabant zien we een dunne regionale identiteit met sterke subregio's. Men vindt het lastig de Noord-Oost Brabantse identiteit te definiëren. Friesland kent daarentegen een dikke regionale identiteit.

2.2 **Deelvraag 2:** Hoe ziet het BRE eruit?

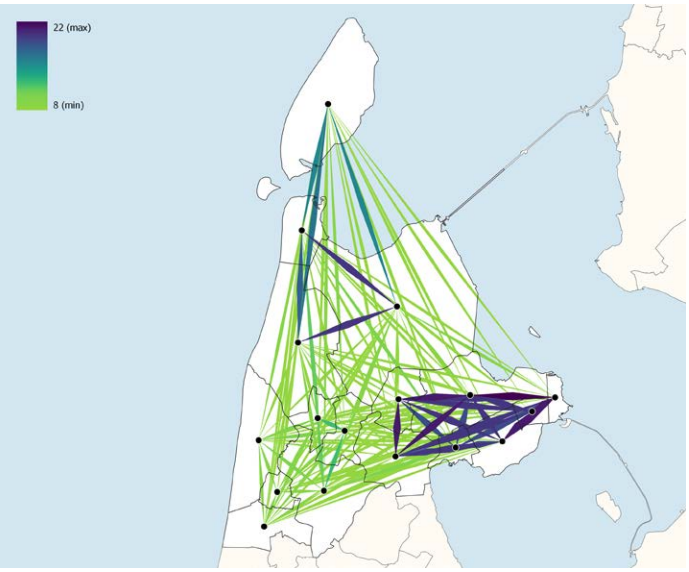
Onder het BRE (Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem) verstaan wij het geheel aan gestructureerde interbestuurlijke samenwerking binnen een gebied. Landelijke samenwerkingsverbanden (zoals de Vereniging Nederlandse Gemeenten) en niet-regionale, thematische samenwerkingsverbanden (zoals de G40 of P10) vallen buiten de scope van het onderzoek.

2.2.1 Structuur van het bestuurlijk regionaal ecosysteem NHN

Samenwerkingsverbanden gemeenten binnen het BRE Noord-Holland Noord

De 18 gemeenten, provincie en het hoogheemraadschap in de regio Noord-Holland Noord nemen in totaal deel aan 90 regionale samenwerkingsverbanden. Aan 73 hiervan (81%) nemen tenminste twee gemeenten uit Noord-Holland Noord deel. Aan 17 hiervan neemt slechts 1 gemeente uit Noord-Holland Noord deel (19%). Gemiddeld nemen 6,1 gemeenten deel aan een samenwerkingsverband in Noord-Holland Noord.

We zien dat de bestuurlijke samenwerking binnen het BRE Noord-Holland Noord zich dominant afspeelt op twee schaalniveaus: het schaalniveau NHN en het schaalniveau van de drie subregio's. Elk van deze schaalniveaus duiden we hieronder kort.



Figuur 7. **Samenwerkingsverbanden waaraan alléén gemeenten uit NHN deelnemen**

Regio Noord-Holland Noord

Op de schaal van Noord-Holland Noord werken overheden samen in de verplichte samenwerkingsverbanden GGD Hollands Noorden, Veiligheidsregio NHN en Omgevingsdienst NHN. Daarnaast zijn er op dit niveau enkele semi-verplichte samenwerkingsverbanden ingericht ten behoeve van de Regionale Energiestrategie (RES), de Arbeidsmarktregio (RPA NHN) en het Zorg en Veiligheidshuis NHN.

Binnen het BRE NHN zijn er verschillende vormen van vrijwillige samenwerkingsverbanden die niet hiërarchisch aan elkaar verbonden zijn. Dit betreft bijvoorbeeld (o.a.) het Ontwikkelingsbedrijf NHN, dat zich richt op de regionaal economische ontwikkeling en profilering van het gebied. Voor de overkoepelende (strategische) samenwerking en afstemming op het niveau van Noord-Holland Noord is er op het niveau van wethouders het Bestuurlijk Afstemmingsoverleg (BAO) ingericht en is er topambtelijk een grote Kring van gemeentesecretarissen. Daarnaast is er een Bestuurlijk Lobbyoverleg waarin de burgemeesters van Hoorn, Den Helder en Alkmaar zitting hebben (H2A-overleg).

Bestuurlijke, maatschappelijke en economische sleutelfiguren geven over de hele linie aan dat de regio Noord-Holland Noord in de vrijwillige samenwerkingsverbanden nog niet structureel optrekt en functioneert als een eigenstandig bestuurlijk regionaal ecosysteem. Gezamenlijke strategische visievorming – zeker over beleidsdomeinen heen – is de afgelopen jaren moeilijk tot stand gekomen. Recent zijn wel een aantal domeinspecifieke visiedocumenten opgesteld, zoals de Woondeal NHN en de bereikbaarheidsvisie. Op het schaalniveau NHN lukt het (vervolgens) nog niet goed om op deze visies gezamenlijke uitvoeringskracht te realiseren. Besluitvorming hierover vindt plaats op lokale schaal, waar nog niet altijd de benodigde capaciteit wordt vrijgespeeld. Dit vindt (zoals toegelicht in de volgende paragraaf) wel steeds vaker op subregionale schaal plaats.

Een voorbeeld van een visiedocument waarbij de gezamenlijke uitvoering nog achterwege blijft is het ambitiedocument Holland boven Amsterdam. Dit document is opgesteld als visie voor de regio Noord-Holland Noord, maar deze wordt niet gedragen door een gezamenlijke uitvoeringsagenda. De subregio's hebben ervoor gekozen eerst de eigen subregionale agenda's op orde te brengen als bouwsteen voor de bovenregionale visie en uitvoering daarvan. De slagkracht om tot visie en uitvoering te komen blijft op regionale schaal daarmee nog wat achter.

Schaalniveau Noord-Holland Noord
Algemeen • Bestuurlijk Afstemmingsoverleg (BAO) NHN • Grote Kring van Gemeentesecretarissen • H2A-overleg: Bestuurlijk Lobbyoverleg
Bereikbaarheid • Provinciaal Verkeer en Vervoer Beraad (PVVB) NHN
Economie en toerisme • Ontwikkelingsbedrijf NHN • Greenport NHN
Arbeidsmarkt en onderwijs • RPA NHN • Werkgeversservicepunt NHN (WSP)
Wonen • Woningmarktregio NHN
Natuur, energie en duurzaamheid • Convenant RES NHN • Omgevingsdienst NHN
Sociaal domein • GGD Hollands Noorden
Veiligheid • Veiligheidsregio NHN • Zorg- en Veiligheidshuis NHN

Tabel 1. **Overzicht samenwerkingsverbanden BRE op regionaal schaalniveau**

De samenwerking op NHN-schaal is voor de vrijwillige samenwerkingsverbanden los georganiseerd en het is ook niet voor alle (betrokken) partijen bekend dat deze samenwerkingsverbanden er zijn en wat deze realiseren. Een voorbeeld hiervan is het BAO, wat niet onder alle bestuurders bekend is. De gesprekspartners geven eveneens het beeld van een gefragmenteerd bestuurlijk regionaal ecosysteem op het niveau van Noord-Holland Noord, met een sterk domeingerichte focus.

Over het nut en de noodzaak van intensivering van samenwerking op het schaalniveau NHN wordt door de gesprekspartners een wisselend beeld gegeven. Enerzijds wordt een gedeelde noodzaak gezien in het samen optrekken in de lobby naar Rijk en provincie en worden ook gedeelde opgaven, zoals wonen en bereikbaarheid, gezien waarop urgentie ontstaat om samen te acteren. Anderzijds geeft een deel van de gesprekspartners aan dat de vraagstukken binnen de opgaven tussen de gemeenten in de Regio NHN verschillen. De noodzaak en logica van het actief investeren in intensievere samenwerking op schaalniveau van NHN wordt door hen in beperkte mate gezien.

We constateren dat op het niveau van de NHN schaal er de afgelopen jaren veel is ingezet op de totstandkoming van die gezamenlijke visies, maar in de beelden van gesprekspartners er nog (te) weinig sprake geweest van zichtbare regionale besluitvormings- en uitvoeringssuccessen. Gesprekspartners geven aan dat de regio op dit vlak wel in een opwaartse spiraal zit.

Subregio's binnen NHN

In het BRE Noord-Holland Noord zien we drie sterke clusters van subregionale samenwerking: Kop van Noord-Holland, Westfriesland en Alkmaar en Omgeving. Op het niveau van deze subregio's vindt de meest intensieve samenwerking plaats tussen de gemeenten. Dit betreffen samenwerkingsverbanden op vrijwillige basis.

- **Westfriesland.** Samenwerkingsverbanden op het subregionale niveau van Westfriesland betreffen onder meer Pact van Westfriesland, Regionale Raadsledenbijeenkomst Westfriesland, MADIVOSA (Portefeuillehoudersoverleg Sociale Zaken), VVRE (Portefeuillehoudersoverleg Verkeer en Vervoer, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken), GR WerkSaam Westfriesland, GR Recreatieschap Westfriesland, GR Centraal Afvalverwijderingsbedrijf Westfriesland, GR Westfries Archief, GR Shared Service Center De Som, GR Recreatieschap Westfriesland, Inkoop KOM en de GR SED-organisatie (ambtelijke fusie Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland). Ook is er een tijdelijke samenwerking vanuit NS/Prorail voor een verkenning voor een Westfriese lijn.
- **Kop van Noord-Holland.** Binnen de Kop van Noord-Holland wordt er onder meer samengewerkt in de Kop Werkt!, de implementatie van de omgevingswet KOP, het Portefeuillehoudersoverleg Ruimte-Economie, Regionale Raadscommissie Noordkop en de stuurgroepen Waddenbaai en Helderse Lijn. Daarnaast wordt samengewerkt in de Regiodeal Maritiem Cluster.
- **Alkmaar en Omgeving.** Binnen Alkmaar en omgeving wordt onder meer samengewerkt in de Regio Alkmaar, HALteWerk, Werkvoorzieningsschap Noord-Kennemerland, Duurzame Energie Coöperatie Regio Alkmaar (DECRA), Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer (RAUM), Intergemeentelijke Stichting Openbaar Basisonderwijs (ISOB)-raad, de werkorganisatie BUCH (Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo) en de werkorganisatie Langedijk-Heerhugowaard. Daarnaast komt er in 2022 een Participatiebedrijf Regio Alkmaar.

Conform figuur 7 is te zien dat de subregio Westfriesland het meest samenhangende cluster vormt op basis van het aantal samenwerkingen. Na Westfriesland is de subregio Alkmaar het meest samenhangende cluster, gevolgd door de Kop van Noord-Holland[7]. De samenhang binnen de subregio's waar we hier over spreken is een kwantitatief oordeel en zegt nog niets over de kwaliteit van de samenwerkingen. Binnen Westfriesland is de samenwerking kwantitatief het meest intensief tussen de gemeenten Enkhuizen en Medemblik, Enkhuizen en Stede Broec en Koggenland en Opmeer[8], waar de SED-organisatie een voorbeeld is van een kwalitatief intensieve samenwerking door de ambtelijke fusie tussen Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland.

Ook in de ogen van de bestuurlijke, maatschappelijke en economische sleutelfiguren zijn de subregio's het dominante schaalniveau waarop de overheid in regionaal verband is georganiseerd. Op het niveau van de subregio's vindt strategische visievorming plaats (Focusagenda Alkmaar, Ambitiedocument Kop van NH, Pact van Westfriesland) en wordt regionale afstemming en uitvoering georganiseerd op het niveau van het sociaal domein en arbeidsmarkt (MADIVOSA, Hal te Werk, De Kop Werkt!).

Het beeld dat uit de gesprekken naar voren komt is dat individuele gemeenten zich dominant op deze subregio's oriënteren. Over de mate waarin de samenwerking binnen elk van deze subregio's effectief functioneert komt geen eenduidig beeld naar voren. Er zijn wisselende ideeën over de mate waarin dat het geval is. Wel komen een aantal centrale elementen naar voren over de beelden samenwerking in de subregio's:

- In elk van de subregio's is de afgelopen jaren geïnvesteerd in het verstevigen van de samenwerking op subregionaal niveau. Daar zijn positieve ervaringen mee. Het niveau van de subregio wordt als een logische schaal ervaren om de verschillende bovenlokale vraagstukken aan te pakken.
- De mate waarin de subregio met 'één gezicht' naar buiten treedt verschilt per subregio en per (beleids)thema.
- De subregio's zoeken elkaar nog niet met veel succes op, door verschillende belangen en/of onderlinge concurrentie. In een aantal gesprekken wordt de rol die het H2A-overleg hierin speelt genoemd, maar verder is er weinig (georganiseerde) verbinding tussen de subregio's.
- Binnen elk van de subregio's worden lokale belangen genoemd als belangrijke reden voor haperende of niet slagkrachtige (sub)regionale samenwerking.

7 Zie hiervoor ook de foto in de bijlage
8 Geodienst (CIT, Rijksuniversiteit Groningen), KWINK groep, PROOF adviseurs, eigen bewerking (2021).

West-Friesland	Kop van NH	Regio Alkmaar
Algemeen • Pact van Westfriesland • SED-Organisatie • Westfries Archief • Shared Service Center (SSC) De Som • Regionale Raadsledenbijeenkomst Westfriesland • Inkoop KOM • Ondersteuning bestuurlijke samenwerking West-Friesland • Algemeen PHO ABZ	**Algemeen** • De Kop Werkt! • Regionale Raadscommissie Noordkop • Bereikbaarheid • Stuurgroepen Waddenbaai, Helderse Lijn • Arbeidsmarkt en onderwijs • Stuurgroep huisvesting buitenlandse werknemers Kop van NH • GR gesubsidieerde arbeid Kop van NH • Noorderkwartier N.V.	**Algemeen** • Regio Netwerkorganisatie Alkmaar • Werkorganisatie BUCH • Werkorganisatie Langedijk-Heerhugowaard • PHO Regio Alkmaar
Bereikbaarheid • Portefeuillehoudersoverleg Verkeer en VervoerVolkshuisvesting, RO, EZ (VVRE) • Poort van Hoorn (ook ERE)	**Economie en toerisme** • PHO Ruimte-Economie • Regiodeal Maritiem Cluster Kop van NH	**Arbeidsmarkt en onderwijs** • HalteWerk • Werkvoorzieningsschap Noord-Kennemerland • Intergemeentelijke Stichting Openbaar Basisonderwijs (ISOB)-raad (ook MRE)
Arbeidsmarkt en onderwijs • WerkSaam Westfriesland (ook sociaal domein) • Stichting Leergeld West-Friesland	**Sociaal domein** • Driehoek zorg en veiligheid Kop van NH • Portefeuillehoudersoverleg Sociaal Domein, Kop van Noord-Holland	**Natuur, energie en duurzaamheid** • Duurzame Energie Coöperatie Regio Alkmaar (DECRA) • Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer (RAUM) • GR Twiske-Waterland • Recreatieschap Geestmerambacht
Natuur, energie en duurzaamheid • Recreatieschap West-Friesland (RSW) • Centraal Afvalverwijderingsbedrijf Westfriesland (CAW)		**Sociaal domein** • Portefeuillehoudersoverleg Regio Alkmaar (PORA)
Sociaal domein • WerkSaam Westfriesland (ook arbeidsmarkt en onderwijs) • MADIVOSA (PHO Sociale Zaken)		

Tabel 2. **Overzicht samenwerkingsverbanden BRE op subregionale schaal**

Aantal samenwerkingsverbanden met provincie Noord-Holland

De provincie Noord-Holland neemt aan 29 van de 90 samenwerkingsverbanden deel (32,2%). Voorbeelden van samenwerkingsverbanden waaraan de provincie deelneemt zijn de Regiodeal Maritiem Cluster Kop van Noord-Holland, het Ontwikkelingsbedrijf NHN, RES NHN, Greenport NHN, het Bestuurlijk Afstemmings Overleg (BAO) en het Bestuurlijk overleg Kustvisie.

Vanuit de gesprekspartners komt een wisselend beeld naar voren over de rol die de provincie speelt in het bestuurlijk regionaal ecosysteem in NHN. Uit deze gesprekken komen de volgende aandachtspunten naar voren:

- Er bestaat een duale houding tegenover de rol van de provincie. Enerzijds geeft een deel van de gesprekspartners aan te ervaren dat de provincie weinig structurele aandacht heeft voor de regio NHN en sterker gefocust is op (het faciliteren van) de MRA. Anderzijds wordt de rol die de provincie speelt juist gewaardeerd zodra het om lastigere kwesties gaat, zoals bovenregionale belangen en overleggen. Het stimuleren door de provincie van hotspots in het ecosysteem, zoals het Ontwikkelingsbedrijf en Greenport NHN, wordt dan ook doorgaans als positief ervaren door gesprekspartners.
- De aansluiting tussen de provincie en de verschillende gemeenten is van twee kanten een aandachtspunt. Door gemeenten wordt ervaren dat de provincie op samenwerking met individuele gemeenten en subregio's stuurt in plaats van op het niveau van NHN, waardoor deelbelangen voorop (blijven) staan. Door partners wordt gezien dat de provincie een sterkere rol binnen de regio ook niet altijd gegund krijgt, doordat regionale initiatieven door gemeenten vanuit een sterke focus op het lokale belang wordt aangevlogen en er ook behoefte is aan lokaal eigenaarschap.

Aantal samenwerkingsverbanden met Hoogheemraadschap

Het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier neemt deel aan 7 van de 90 samenwerkingsverbanden (7,8%). Dit betreft onder meer de Regionale Energie Strategie NHN, het Bestuurlijk Overleg Waddengebied, de stuurgroepen Waddenbaai en IJsselmeerkust en de ontwikkeling van het Maritiem Cluster in de kop van NH.

De betrokkenheid van het Hoogheemraadschap loopt veelal via specifieke opgaven en thema's. De samenwerking is dan gericht op individuele gemeenten en/of subregio's. Het Hoogheemraadschap lijkt geen dominante structurele positie te hebben binnen het BRE NHN.

Congruentie

De congruentie van de samenwerking betreft de mate waarin de gemeenten in het BRE alleen met elkaar samenwerken in samenwerkingsverbanden. In het geval van het BRE NHN is dit in 59% van de samenwerkingsverbanden het geval. Dit betekent dat in 41% van de samenwerkingsverbanden er ook gemeenten van buiten het BRE NHN zijn betrokken.

In de gesprekken met sleutelfiguren en uit de data komt naar voren dat de verschillende regio's binnen NHN niet altijd congruent op elkaar zijn aangesloten op het niveau van NHN en op het niveau van de subregio's, wat in het geval van samenwerking soms onhandig kan zijn. Zo is de arbeidsmarktregio niet congruent met de regio NHN, zijn de politieregio's niet congruent met de Veiligheidsregio en de subregio's. Daarnaast valt Uitgeest, onderdeel van de subregio Alkmaar en de BUCH-samenwerking, formeel in een andere GGD & Veiligheidsregio.

Samenwerkingsverbanden met partijen buiten het BRE NHN

Door overheden binnen het BRE NHN wordt er, in wisselende samenstellingen, samengewerkt met overheden buiten het BRE.

In 41% van de gevallen kiezen Noord-Holland Noordse gemeenten ervoor om (ook) met gemeenten buiten de regio samen te werken. De gemeenten uit Noord-Holland Noord werken in 23 samenwerkingsverbanden samen met gemeenten buiten de regio. Met name gemeenten uit de regio Alkmaar (Heiloo, Castricum en Alkmaar) werken het meest samen met omliggende gemeenten (Zaanstad, Wormerland en Haarlem). Een gemeente uit NHN deelt maximaal 9 samenwerkingsverbanden met een gemeente buiten de regio. Voor Uitgeest geldt dat deze wettelijk onder een andere Veiligheidsregio, GGD en Omgevingsdienstregio behoren. Castricum valt eveneens onder een andere COROP-regio.

De samenwerking met regio-overstijgende partners vindt veelal (ook) plaats langs de lijnen van inhoudelijke opgave(n). Voor de gemeente Texel en de kustgemeenten in de regio NHN zijn eveneens verschillende samenwerkingsverbanden die bovenregionaal zijn. Deze richten zich specifiek op de kust- en waddenopgaven. Zo werken de kustgemeenten samen in Green Deals voor Schone Stranden, Visserij voor een Schone Zee.

In de gesprekken met bestuurlijke, economische en maatschappelijke sleutelfiguren wordt de Metropool Regio Amsterdam eveneens genoemd als relevante partij om zich als regio Noord-Holland Noord toe te verhouden. Daarin worden twee invalshoeken naar voren gebracht:

- De regio NHN ziet zichzelf vanuit haar nabije ligging voor de MRA als een belangrijk complementair gebied voor opgaven (zoals woningbouw) waarmee verbinding kan worden gezocht, ook vanuit de MRA worden met name Alkmaar en Hoorn gezien als belangrijke overloopgebieden. Met name de zuidelijke gemeenten in de Regio Alkmaar geven aan richting de MRA een belangrijke (bestuurlijke) oriëntatie te hebben, soms sterker dan met de regio NHN. Deze gerichtheid is logisch, gezien het feit dat dit aangewezen overloopgebieden van de MRA zijn.
- De regio NHN wil zich in de lobby richting Rijk en provincie als eigenstandige regio positioneren ten opzichte van de MRA.

Bovenregionaal bestuurlijk ecosysteem
Algemeen
• Metropoolregio Amsterdam
• Bestuurlijk Overleg Waddengebied (BOW)
• Omgevingsberaad Waddengebied (ook ERE)
• Convenant samenwerking Waddeneilanden
• Vereniging van Waddenzee gemeenten
• GR De Waddeneilanden
• Bestuurlijk overleg Kustvisie
• Agenda IJsselmeergebied 2050
Economie en toerisme
• Regionale Ontwikkelingsmaatschappij (ROM)
Bereikbaarheid
• MIRT Noord-West Nederland
Natuur, energie en duurzaamheid
• Omgevingsdienst IJmond
• Green Deals voor Schone Stranden
• Visserij voor een Schone Zee
• Aardgasvrije Wijken
• HVC-groep
• Landbouwportaal Noord-Holland
• Groen Kapitaal (ook ERE)
Arbeidsmarkt en onderwijs
• IJmond Werkt!
• Werkvoorzieningsschap Noord-Kennemerland
Veiligheid
• Regionaal Informatie en Expertise Centrum Noord-Holland (RIEC)
• Veiligheidsregio Kennemerland

Tabel 3. **Bovenregionale samenwerkingsverbanden**

Box 2. Vergelijking structuurkenmerken BRE met Groningen, Drenthe, Friesland en Noord-Oost Brabant

Aantal samenwerkingspartners en verbanden. De regio NHN is met 18 gemeenten in aantal de grootste casusregio. Qua aantal samenwerkingsverbanden waarin zij participeren zien we dat Groningen en Drenthe, qua aantal gemeenten kleinere regio's, in meer samenwerkingsverbanden opereren. Friesland en Noord-Oost Brabant, qua aantal gemeenten vergelijkbaar met NHN, participeren in aanzienlijk minder samenwerkingsverbanden. Nb. Kwantiteit zegt niets over kwaliteit.

Aantal gemeenten in samenwerkingsverbanden. Het gemiddeld aantal gemeenten waarmee in een samenwerkingsverband wordt opgetrokken is vergelijkbaar met Groningen en Friesland. In Noord-Oost Brabant en Drenthe wordt gemiddeld genomen in grotere samenwerkingsverbanden samengewerkt.

Aantal samenwerkingsverbanden met partners buiten het BRE. Vergeleken met andere casusregio's zien we dat het BRE NHN minder samenwerkingsverbanden hebben met partijen buiten het BRE NHN dan bijvoorbeeld in Groningen, Drenthe en Noord-Oost Brabant. In Friesland is het BRE meer 'gesloten', daar zijn minder samenwerkingsverbanden met gemeenten buiten het BRE dan in NHN.

Rol van de provincie in het BRE. De provincie is in ongeveer een derde van de samenwerkingsverbanden in de regio betrokken. Dit is vergelijkbaar met de regio Friesland. In Drenthe en Groningen is de provincie bij ongeveer de helft van alle samenwerkingsverbanden betrokken. In Noord-Oost Brabant is de provincie minder vaak betrokken in samenwerkingsverbanden, namelijk in een vijfde van de samenwerkingsverbanden.

Rol van het waterschap in het BRE. Het hoogheemraadschap is in relatief weinig (7,8%) van de samenwerkingsverbanden betrokken. In Groningen, Drenthe en Friesland participeert het waterschap aanzienlijk vaker in samenwerkingsverbanden (22%-30%)

Congruentie van het BRE. De territoriale congruentie van de samenwerking in het BRE Noord-Holland Noord is gemiddeld vergeleken met andere casusregio's (zie tabel 1). In Friesland is de territoriale congruentie aanzienlijk hoger. In Noord-Oost Brabant is deze lager. De congruentie van samenwerkingsverbanden in NHN is vergelijken met de andere casusregio's gemiddeld.

Element	NHN	Friesland	NO Brabant	Drenthe	Groningen
Aantal gemeenten	18	16	16	12	10
Aantal samenwerkings-verbanden	90	67	73	111	94
Aantal gemeenten die deelnemen aan samenwerkingsverband	6,1	6,8	9,7	7,26	5,9
Aantal samenwerkings-verbanden waaraan provincie deelneemt	32,2%	29,8%	21,9%	50,5%	52,1%
Aantal samenwerkings-verbanden waaraan waterschap deelneemt	7,8%	22,3%	12,3%	30,6%	29,8%
Territoriale congruentie	59%	75%	39%	52%	53%
Minimum/maximum aantal gedeelde samen-werkingsverbanden tussen twee gemeenten	5/22	13/25	4/20	24/33	11/19
Aantal sw-verbanden met partijen buiten het BRE NHN	23	17	?	46	34
Aantal sw-verbanden met gemeente buiten regio[9]	9	4	15	12	13

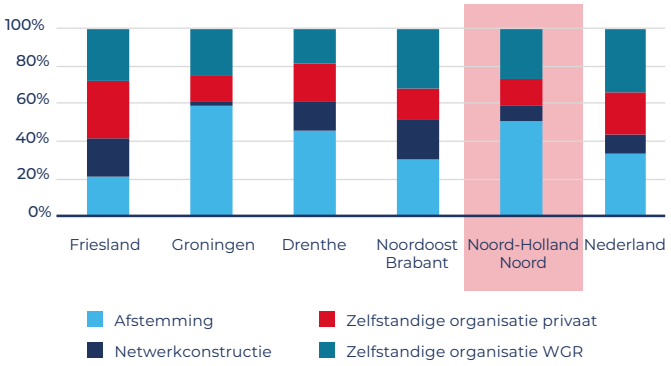
Tabel 4. **Vergelijking structuurkenmerken BRE NHN met andere BRE casusregio's**

2.2.2 Juridische vormen en domeinen van samenwerking

Juridische vorm

In figuur 8 is te zien voor welke juridische vormen er wordt gekozen bij samenwerking in Noord-Holland Noord en Nederland. Als wordt gekeken naar de gestructureerde vormen van samenwerking dan kiezen gemeenten in NHN bovengemiddeld vaak voor (informele) samenwerking o.b.v. afstemming[10] (50%). Voorbeelden van deze afstemmingssamenwerking betreft de Regionale Energie Strategie NHN, de Green Deal Schone Stranden of het Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid Noord-Holland Noord).

9 Samenwerking op basis van afstemming betekent dat betrokken partijen met elkaar afstemmen wat relevante problemen en verstandige oplossingen zijn, maar dat de bevoegdheden bij de overheden zelf blijven liggen.



Figuur 8. **Juridische vormen van samenwerkingsverbanden per casusregio**

Na afstemming wordt in Noord-Holland Noord het meest samengewerkt op basis van een zelfstandige organisatie[11] op basis van de WGR (27%). Dit betreffen onder meer de Veiligheidsregio NHN, de BUCH, de Omgevingsdienst, de verschillende recreatieschappen, maar ook HALte Werk of SSC deSom.

Er wordt vergeleken met het landelijk gemiddelde relatief weinig in zelfstandige organisaties op basis van privaatrecht (BV/NV's) samengewerkt (14% t.o.v. 22%). Voorbeelden hiervan zijn de HVC Groep, het Ontwikkelingsbedrijf NHN en de Duurzame Energie Coöperatie Regio Alkmaar (DECRA).

In 8% van de gevallen vindt samenwerking plaats op basis van een netwerksamenwerking[12]. Dit is daarmee het minst voorkomende juridische construct dat in samenwerking wordt gebruikt. Voorbeelden van netwerksamenwerking zijn de Regionale Netwerkorganisatie Alkmaar en het bestuurlijk overleg Waddengebied.

In de beelden komt naar voren dat er over het algemeen een wil bestaat om regionaal samen te werken, met name bij bestuurders. Toch wordt door verschillende bestuurlijke, economische en maatschappelijke respondenten (h)erkend dat er in regionaal verband weinig besluitvormende en uitvoerende slagkracht is. Veel van de besluitvorming (en uitvoering) dient immers in de afzonderlijke gemeenten plaats te vinden. Daar verschilt het regionale ambitieniveau per gemeente. Dit heeft in bepaalde gevallen te maken met de hoeveelheid capaciteit en middelen die gemeenten kunnen inzetten. Daarnaast zijn er veel gemeenten die eerst resultaten willen zien voordat zij bereid zijn om mee te werken. Veel gesprekspartners geven aan dat regionale processen hierdoor traag kunnen verlopen.

11 Samenwerking in een zelfstandige organisatie betekent dat bevoegdheden worden op- of overgedragen aan een zelfstandige entiteit. Dit kan publiek rechtelijk worden vormgegeven, op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen óf privaatrechtelijk.

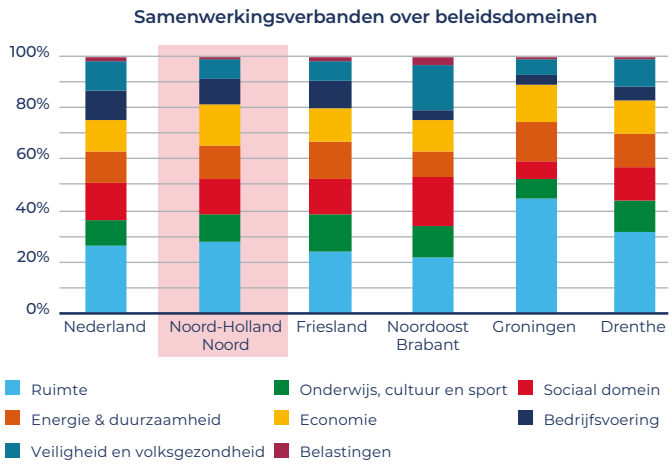
12 Netwerksamenwerking betekent dat de ene overheid een taak voor de andere overheid uitvoert. Hier ligt dan vaak een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke overeenkomst aan ten grondslag.

Domeinen samenwerking

In figuur 9 is te zien dat samenwerking in Noord-Holland Noord zich – in lijn met het landelijke beeld – voornamelijk richt op het domein ruimte[13] (zoals de Green Deal Schone Stranden, de Regio Alkmaar, de GR Twiske-Waterland en de Omgevingsdienst). Dit betreft 26%. In de regio NHN richten samenwerkingsverbanden zich met 16% iets meer dan gemiddeld op thema's economie en arbeidsmarkt. In vergelijking met Nederland heeft NHN een iets lager aantal samenwerkingsverbanden dat zich richt op bedrijfsvoering, belastingen, veiligheid en volksgezondheid en het sociaal domein.

Samenwerkingsverbanden kunnen zich op meerdere beleidsdomeinen richten. Dat is in NHN in 39 van de 90 samenwerkingsverbanden het geval. Combinaties die het meest voorkomen zijn samenwerkingsverbanden op het gebied van economie en ruimte (zoals het Ontwikkelingsbedrijf NHN en Greenport NHN).

Zoals ook al geconstateerd in paragraaf 2.2.1 is het een heersend beeld bij de gesprekspartners dat de verschillende samenwerkingsverbanden op het niveau van NHN gefragmenteerd zijn georganiseerd. Zo trekken het Ontwikkelbedrijf en het RPA NHN niet structureel met elkaar op en zijn er verschillende samenwerkingsverbanden langs thema's/domeinen georganiseerd zoals Greenport, de Veiligheidsregio, de GGD en de Omgevingsdienst. Op subregionaal niveau zijn de belangrijkste domeinoverstijgende samenwerkingen de Regio Alkmaar, Pact van Westfriesland en de regiodeal Maritiem Cluster. Verbinding tussen domeingerichte subregionale samenwerkingsverbanden zoals HalteWerk, Werksaam en De Kop Werkt! komt in mindere mate van de grond.



Figuur 9. **Samenwerkingsverbanden over beleidsdomeinen vergeleken tussen BRE casusregio's**

13 Dit betreft onder meer ruimte, mobiliteit, recreatie en landbouw.

Box 3. Vergelijking samenwerkingsverbanden Noord-Holland Noord met Groningen, Drenthe, Friesland en Noord-Oost Brabant

Juridische vormen van samenwerking. In Groningen, Drenthe en Noord-Holland Noord is (informele) afstemming op basis van samenwerking de meest voorkomende vorm van samenwerking. Ook in Friesland en Noord-Oost Brabant wordt er ook vaak gekozen voor afstemming, al komen samenwerkingen op basis van een gemeenschappelijke regeling daar iets vaker voor.

Domeinen van samenwerking. In alle casusregio's richten de meeste samenwerkingsverbanden zich op het beleidsdomein ruimte. Daarnaast is het sociaal domein in de meeste casusregio's een belangrijk beleidsdomein. Hier richten de samenwerkingsverbanden in Groningen en Noord-Holland Noord zich relatief minder op.
Na Drenthe heeft Noord-Holland Noord de meeste samenwerkingsverbanden die zich op meerde domeinen richten.

2.2.3 Bestuurscultuur en interne verhoudingen binnen het BRE

Typering van de bestuurscultuur

Alhoewel de meeste gesprekspartners aangeven dat er op het niveau van de regio NHN geen gezamenlijke identiteit wordt ervaren, zien zij wel een aantal rode draden in de bestuurscultuur in Noord-Holland Noord. Deze vatten we als volgt samen:

- Alhoewel er geen sterke gezamenlijke identiteit is in de regio NHN, wordt de bestuurscultuur wel vergelijkbaar getypeerd binnen de hele regio. Dit wordt beschreven als een open, duidelijke, directe en eerlijke cultuur met korte lijnen als dat nodig is. In Noord-Holland Noord is er een bestuurscultuur waarin men elkaar over het algemeen 'zegt waar het op staat' en waar het gaat om 'niet lullen, maar poetsen'.
- Een bestuurscultuur waarin er veel bescheidenheid is over de regio (het calimero-effect) en haar potentie en waar er weinig gezamenlijke 'trots' op de regio is (zeker naar buiten toe)
- Een bestuurscultuur waar binnen en tussen subregio's elkaar niet altijd wat 'gegund' wordt, maar waar eigen belangen vaak vooropstaan en er weinig vanuit gezamenlijk belang wordt geacteerd. Er bestaat bij de gemeenten(raden) een sterke behoefte aan autonomie en het op de eigen manier willen doen. Wat er op (sub-)regionaal niveau wordt afgestemd werkt daardoor moeilijk door op gemeentelijk niveau.
- Gezamenlijke besluitvorming gaat hierdoor traag. Pas als er de nodige urgentie en een evident belang is, weet men elkaar echt te vinden op regionaal niveau.

Interne verhoudingen

Wanneer we kijken naar de interne verhoudingen binnen de regio NHN dan valt op dat:

- De totstandkoming van de bestuurlijke samenwerking op het niveau van NHN bevindt zich in een 'jonge' volwassenheidsfase. Op dit moment is de bestuurlijke samenwerking op NHN schaal erop gericht om tot een gezamenlijke visie en lobby te komen op de thema's wonen, bereikbaarheid, energietransitie, economie en de arbeidsmarkt. Dat dit de relevante thema's zijn waarop het schaalniveau van NHN meerwaarde heeft wordt niet veel betwist. Dit heeft recent geleid tot een gezamenlijke woonvisie en bereikbaarheidsvisie. Op het niveau van de NHN schaal is er de afgelopen jaren veel ingezet op de totstandkoming van die gezamenlijke visies, maar is er in de beelden van gesprekspartners nog (te) weinig sprake geweest van zichtbare regionale besluitvormings- en uitvoerings-successen. Een aantal gesprekspartners geven aan dat de regio op dit vlak wel in een opwaartse spiraal zit. Dit komt mede door het aantreden van nieuwe bestuurders die belang hechten aan regionale samenwerking.
- De regionale schaal van NHN wordt niet door elke gemeente binnen het BRE NHN (h)erkend als de relevante schaal om integraal overstijgende vraagstukken op te pakken. Zij wijzen erop dat de verschillende gemeenten en regio's qua opgaven en profiel (te) sterk van elkaar verschillen. Op verschillende domeinspecifieke vraagstukken (zoals de Veiligheidsregio of de GGD) wordt het regionale niveau wel gezien als relevant schaalniveau. Samenwerking is daarmee regionaal redelijk gefragmenteerd georganiseerd.

- Er is geen duidelijk herkenbaar gezamenlijk profiel en identiteit op het niveau van NHN. De totstandkoming van de samenwerking op BRE NHN schaal wordt deels gezien als tegenreactie op de MRA in de positionering naar Rijk en naar provincie ('dat is wat ons bindt'). Gemeenten zijn qua identiteit sterker op zichzelf of op de subregio georiënteerd. Voor grensgemeenten in de regio Alkmaar is ook de IJmond-regio en de MRA-regio een relevant regionaal niveau waartoe zij zich positioneren (in het geval van Uitgeest is de IJmond regio ook de formele regio waartoe zij behoren).
- De rol die de provincie inneemt in het BRE NHN en de inzet vanuit de provincie in het Ontwikkelingsbedrijf en Greenport wordt gedeeltelijk wel gewaardeerd vanuit de sterke kwaliteitsimpuls. Gedeeltelijk wordt de rol van de provincie nog niet altijd gewaardeerd door betrokkenen. Dit betreft met name de gefragmenteerde aanpak/structuur die de provincie kent en wanneer de provincie op deelbelangen samenwerkt met individuele gemeenten. Zoals eerder beschreven in 2.2.1.
- Bestuurders geven aan dat met name de subregionale schaal een goede schaal is om elkaar te vinden. De afgelopen jaren is geïnvesteerd in de intensivering van de subregionale samenwerking op ambtelijk, bestuurlijk en politiek niveau. Binnen Westfriesland is het Pact van Westfriesland en WerkSaam een belangrijke katalysator geweest voor de samenwerking. In de Kop van Noord-Holland is dit de KopWerkt!, de Regiodeal Maritiem cluster en de Regionale Raadscommissie Noordkop. Voor de Regio Alkmaar geeft de netwerksamenwerking en de bijbehorende focusagenda een belangrijke impuls aan de intensivering van de samenwerking.
- Er is op het niveau van het BRE NHN geen duidelijke centrumgemeente. Wel nemen per subregio de grotere gemeenten (Alkmaar, Hoorn en Den Helder) op onderdelen een voortrekkersrol op zich binnen het BRE.
- De (bestuurlijke en ambtelijke) samenwerking tussen de verschillende samenwerkingsverbanden in de subregio's is niet structureel georganiseerd en ook niet vanzelfsprekend. Hier wordt momenteel wel in de verschillende subregio's in geïnvesteerd.
- Regionale bestuurders treffen elkaar veelvuldig in verschillende samenwerkingsverbanden in NHN verband. Er zijn 'veel dezelfde gezichten'.
- Verbinding tussen verschillende ecosystemen kunnen gemaakt worden door zogenaamde 'boundary-spanners': organisaties of individuen die actief de grenzen van sectoren/gebieden overstijgen om tot een overkoepelend netwerk te komen. Ook kunnen deze individuen of organisaties de grenzen tussen de schalen (lokaal-subregionaal-regionaal) overbruggen. In Noord-Holland Noord vervult ongeveer 40% van de bestuurders een maatschappelijke nevenfunctie. Daarvan vervult het grootste deel een maatschappelijke nevenfunctie op subregionaal niveau (23%) en maar een klein deel op regionaal niveau (4%). Het overige deel vervult een maatschappelijke nevenfunctie buiten Noord-Holland Noord (13%). Bestuurders die ook een economische nevenfunctie vervullen (15%) doen dit vrijwel allemaal op lokaal niveau.

Box 4. Vergelijking bestuurscultuur Noord-Holland Noord met Groningen, Drenthe, Friesland en Noord-Oost Brabant

Bestuurscultuur. Waar de bestuurscultuur van Noord-Holland Noord wordt getypeerd door directheid en duidelijkheid lijkt deze in Noord-Oost Brabant juist sterk gericht te zijn op gemoedelijkheid en consensus. In Noord-Oost Brabant wordt de bestuurlijke samenwerking door gesprekspartners doorgaans beschreven als een gekozen samenwerking langs bedachte lijnen. De samenwerking in Friesland gaat meer uit van een gedeelde identiteit.

Interne verhoudingen: rol centrumgemeente. In de casusregio Noord-Oost Brabant is er ook geen duidelijke centrumgemeente wat sommige gesprekspartners zien als een mogelijke verklaring voor de egalitaire bestuurscultuur. In Friesland is Leeuwarden de centrumgemeente. Doorgaans wordt de houding van Leeuwarden door bestuurders als positief ervaren door een afwezigheid van dominantie.

Interne verhoudingen: de regio en de gemeente. In zowel Friesland als in Noord-Holland Noord komt bij veel gesprekspartners naar voren dat gemeenten een sterke behoefte hebben aan autonomie. Daarnaast geven ook gesprekspartners uit Friesland aan dat urgentie en een evident belang nodig zijn voor een daadkrachtige regionale samenwerking.

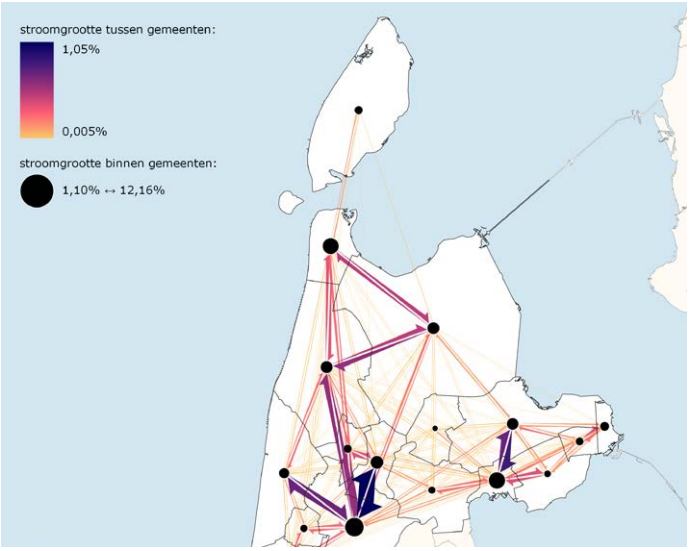
Interne verhoudingen: de regio en de provincie. Bij alle casusregio's komt naar voren dat de verhouding met de provincie wisselend wordt gewaardeerd. Daarbij vallen de grenzen van de provincie in casusregio Fryslân samen met de grenzen van het BRE, wat de provincie een bijzondere positie geeft. De provincie (1) is het BRE, maakt (2) onderdeel uit van het BRE en heeft zich (3) ertoe te verhouden.

2.3 **Deelvraag 3:** Hoe ziet het maatschappelijk ecosysteem eruit?

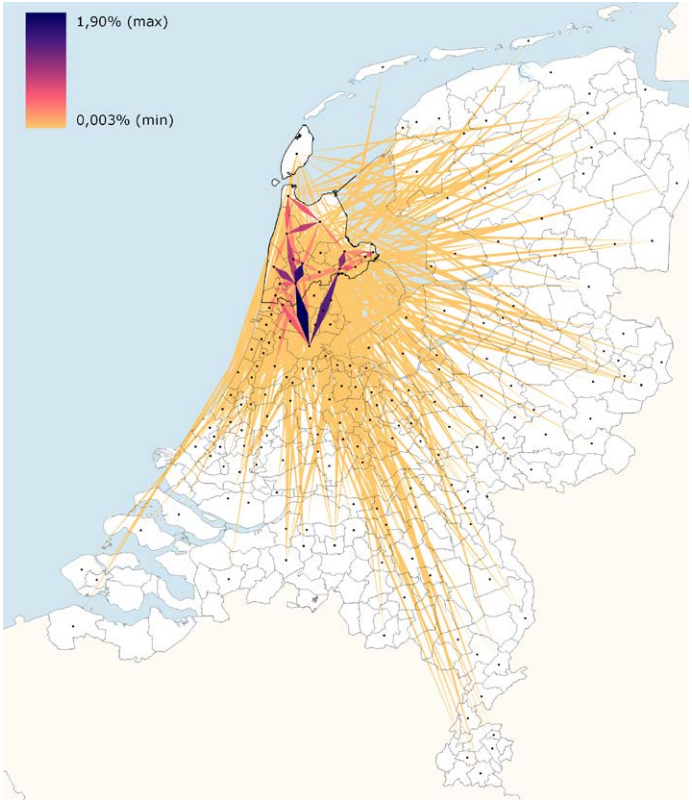
Met het maatschappelijke ecosysteem bedoelen we ten eerste, het gebied dat vanuit het perspectief van inwoners doorgaat als 'de regio'. Oftewel, waar speelt het leven van mensen zich af? Dit meten wij door op basis van OViN data vervoersverplaatsingen van inwoners van Noord-Holland Noord in kaart te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

2.3.1 Leefgebied inwoners

Maar liefst 88% van alle bewegingen van inwoners van en naar gemeenten in Noord-Holland Noord blijft binnen de regio. Het grootste deel van deze verplaatsingen in de regio (74%) vindt binnen een gemeente plaats, wat ook elders in Nederland vaak het geval is. Inwoners van de regio NHN bewegen zich dus overwegend binnen de grenzen van hun eigen woongemeente. Verplaatsingen tussen gemeenten betreft 26% van alle vervoersstromen.



Figuur 10. **Verplaatsingsstromen tussen gemeenten in NHN**



Figuur 11. **Verplaatssingsstromen van en naar gemeenten in Nederland vanuit NHN**

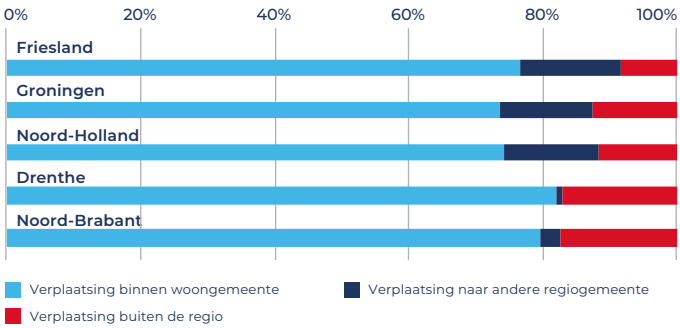
Als we enkel kijken naar verplaatsingen tussen gemeenten zien we dat 65% binnen de regio blijft. In de verplaatsingsstromen binnen regio NHN zien we de drie (bestuurlijke) subregio's duidelijk terugkomen[14]:

- **Subregio Alkmaar:** Alkmaar is een belangrijke hub voor de gemeenten in de subregio Alkmaar. Daarnaast
- ook voor inwoners van de gemeente Schagen. Verplaatsingen van en naar Alkmaar vinden m.n. – in volgorde van stroomgrootte – plaats naar Heerhugowaard, Bergen en Schagen. Voor de gemeenten Uitgeest en Castricum lijkt er eveneens een oriëntatie richting het zuiden van de provincie.
- **Subregio Westfriesland:** Hoorn is de belangrijkste centrumkern binnen de subregio Westfriesland, waar er verder over en weer verbindingen tussen de gemeenten lopen. De grootste verplaatsingsstromen zijn er tussen Hoorn enerzijds en Medemblik en Drechterland anderzijds.
- **Subregio Kop van Noord-Holland:** In de subregio Kop van NH is geen duidelijke centrumkern. De verplaatsingsstromen tussen Hollands Kroon, Schagen en Den Helder zijn nagenoeg even groot. De vervoersstromen van en naar Texel zijn relatief beperkt in omvang.

14 De verplaatsingsstromen binnen de subregio's Westfriesland en Kop van Noord-Holland zijn kleiner dan binnen de subregio Alkmaar. Dat is logisch: subregio Alkmaar is een dichtbevolkter gebied.

We zien vanuit maatschappelijk oogpunt geen hele duidelijke gemeente die een centrumfunctie voor de hele regio NHN vervult. Alkmaar en Hoorn vervullen dit gedeeltelijk voor de beide subregio's. Wat eveneens opvalt is dat de onderlinge stromen tussen Hoorn en Alkmaar beperkt zijn. Zij oriënteren zich beide sterker op Amsterdam dan op elkaar.

De grootste stromen in Noord-Holland Noord en van gemeenten buiten de regio zijn van en naar Amsterdam (in volgorde van stroomgrootte m.n. verplaatsingen tussen Amsterdam en Alkmaar, Hoorn, Castricum en Bergen). Ook tussen Alkmaar en Haarlem en Zaanstad vinden relatief veel bewegingen plaats.



Figuur 12. **Verplaatsingen vanuit regio's**

Box 5. Vergelijking BRE NHN met casusregio's Groningen, Drenthe, Friesland en Noord-Oost Brabant
Vergeleken met de andere casusregio's zijn er in Noord-Holland Noord gemiddeld iets meer verplaatsingen naar andere regiogemeenten, iets minder verplaatsingen binnen de eigen woongemeente en iets minder verplaatsingen buiten de regio (figuur 12).

2.3.2 Maatschappelijke actoren

Maatschappelijke initiatieven

Een groot deel van de gesprekspartners karakteriseert NHN als een samenleving met een sterke maatschappelijke veerkracht waar inwoners voor elkaar klaarstaan en daar ook samen met maatschappelijke organisaties (los van de gemeente) in optreden.

Deze burgers organiseren zich steeds vaker in burgercoöperaties, bijvoorbeeld rondom de RES of rondom het tegengaan van vergrijzing in de gemeente Stede Broec. De burgercoöperaties, dorpsraden en andere maatschappelijke organisaties vinden veelal oorsprong in de gemeente.

De opkomst voor de Tweede Kamerverkiezingen en de mate van vrijwilligerswerk is in Noord-Holland Noord gemiddeld iets hoger dan in de rest van Nederland, wat ook staat beschreven in deelvraag 1.

Onderwijs

Binnen het onderwijsveld zien we dat de VO-scholen primair op het gemeentelijke of subregionale schaalniveau zijn georganiseerd (zoals OSG de Hogeberg, SIVO, Stichting Scholen aan Zee). Met de VO-scholen en de gemeenten en lokale actoren zijn nauwe verbindingen. Op het vlak van het aantrekken van leraren werken alle besturen van de VO-scholen in Noord-Holland Noord samen in het Regionaal Platform Onderwijsarbeidsmarkt VO Noord-Holland Noord (RPOA-NHN).

Het MBO en het HBO richten zich meer op het regionale niveau van NHN. Binnen het MBO zijn ROC Kop van Noord-Holland, het Clusius College en het Horizon College de drie instellingen, voor het Hbo is dit Inholland Alkmaar. Het ROC en Clusius College gaan binnenkort fuseren tot de coöperatie Onderwijsgroep Noordwest-Holland om zich nog robuuster te kunnen richten op een passend onderwijsaanbod voor de regio.

Over het algemeen zijn gesprekspartners positief over de wijze waarop het onderwijs binnen de regio NHN is georganiseerd. Zij zijn goed aangetakt op initiatieven zoals de Kop Werkt! en de Regiodeal Maritiem Cluster. Ook wordt de samenwerkingen met het bedrijfsleven lokaal, subregionaal en regionaal als positief ervaren.

Wonen

In elk van de subregio's zijn woningcorporaties georganiseerd, vaak ook op subregionale schaal. Zij weten elkaar op het niveau van NHN goed te vinden. Daarbij worden zij goed betrokken in de gemeenten waar zij actief zijn. De woningcorporaties zijn dominant lokaal en subregionaal aangesloten in termen van afstemming en strategievorming. Bij de woonvisie NHN zijn zij niet direct betrokken geweest, dat is via het subregionale niveau verlopen.

Cultuur en sport

Veel van de maatschappelijke infrastructuur op het vlak van cultuur en sport (in termen van vrijwilligers, voorzieningen en maatschappelijke organisaties) is op het lokale schaalniveau georganiseerd. Dit betreffen bijvoorbeeld theaters, musea en sportverenigingen. De maatschappelijke kracht van sportverenigingen en culturele voorzieningen zijn vaak in de kernen sterk aanwezig in termen van maatschappelijke en economische betrokkenheid. Qua culturele voorzieningen wordt aangegeven dat deze in NHN relatief hoog is. Daarbij heeft Noord-Holland het grootse podiumkunstenaanbod van Nederland.[15]

Soms wordt er op subregionaal niveau ingezet op de organisatie van (sport)events. Voorbeelden van bovenlokale samenwerking op het vlak van sport betreft bijvoorbeeld Westfriesland Events waarmee samen met de Westfriese gemeenten de Iron Man wordt georganiseerd of het Europees Kampioenschap Wielrennen in de regio Alkmaar. Dit soort events vinden tot dusver incidenteel plaats.

Op bovenlokaal niveau zien we dat maatschappelijke organisaties op het vlak van sport en cultuur veelal sectoraal samenwerken. Zo vinden culturele instellingen (zoals theaters en bibliotheken) elkaar goed. Sectoroverstijgende samenwerking vindt op bovenlokaal (subregio en regio NHN) niveau naar het beeld van de meeste gesprekspartners niet georganiseerd plaats.

Natuur en recreatie

De mooie natuur en de ruimte in Noord-Holland Noord worden in veel gesprekken genoemd als belangrijke kenmerken van de regio. De recreatieschappen houden zich o.a. bezig met de toegankelijkheid van het landschap en de natuurontwikkeling. Over het algemeen weten zowel de gemeenten als de economische partners de recreatieschappen goed te vinden. Lokale en soms subregionale initiatieven komen vanuit die verbindingen voldoende goed tot stand. Wel wordt aangegeven dat een regionale visie ten aanzien van de ontwikkeling van natuur en recreatie mist maar dat dat wel toegevoegde waarde kan hebben.

Sociaal domein en zorg

Maatschappelijke organisaties op het vlak van het sociaal domein en zorg zijn veelal bovengemeentelijk georganiseerd. Soms op het niveau van subregio's (zoals jongerenloket Westfriesland, Jongerenwerk BUCH en in 2022 ook het participatiebedrijf Regio Alkmaar), maar in veel gevallen ook op het niveau van NHN (zoals Omring, Gezond NHN, Netwerk Dementie NHN, Geriant, Noordwest-Ziekenhuisgroep). Die bovengemeentelijke organisatie komt ook voort uit het feit dat veel van deze organisaties werkzaam zijn in meerdere gemeenten en daardoor een bovengemeentelijke organisatie van de aansturing een logisch schaalniveau vormt. Naar het beeld van de meeste gesprekspartners zijn deze organisaties goed in staat om aan te sluiten op het lokale en sublokale (kernen) schaalniveau waarop zij lokaal succes boeken in het versterken van de maatschappelijke veerkracht en dit beleidsmatig en bestuurlijk proberen te verbinden aan het bovenlokale niveau.

Ook is het beeld van de samenwerking tussen deze partijen redelijk positief. In de afgelopen jaren nemen deze maatschappelijke partijen samen ook initiatieven om tot samenwerking te komen op het niveau van NHN. Een voorbeeld hiervan is Holland Gezond, een initiatief van GGZ NHN, Omring en de Ziekenhuizen in de regio. Dat initiatief is uiteindelijk verbreed naar de verschillende gemeenten.

Op het regionale niveau is de GGD als onderdeel van het bestuurlijk ecosysteem aangesloten op het maatschappelijke ecosysteem van zorgpartijen. Verdere verbinding met het bestuurlijke ecosysteem vindt veelal op het niveau van de individuele gemeenten plaats. Dit heeft, zeker na de decentralisaties in het sociaal domein, in de ogen van maatschappelijke gesprekspartners tot een gefragmenteerde aanpak geleid, waarbij met elke individuele gemeente afzonderlijke afspraken gemaakt moesten worden. Dit wordt beschreven als tijdrovend, inefficiënt en, ook met oog op de lange termijn continuïteit van de zorginfrastructuur, als kwetsbaar. Maatschappelijke organisaties geven aan een positieve ontwikkeling te zien in termen van partnerschap met (sommige) gemeenten.

15 Een gedetailleerde uitsplitsing op het gebied van podiumkunsten is te vinden via *www.boekman.nl/regionale-cultuurindex/sectoren/podiumkunsten/*

Schaalniveau	Maatschappelijk regional ecosysteem
Bovenregionaal	**Sociaal domein** • Holland Gezond
Regionaal	**Arbeidsmarkt en onderwijs** • Onderwijsgroep Noordwest-Holland • Regionaal Platform Onderwijsarbeidsmarkt VO NHN • InHolland Alkmaar **Sociaal domein** • GGZ NHN • Crisisdienst Jeugd NHN • Noordwest-Ziekenhuisgroep • Geriant • Omring • Netwerk Dementie NHN • Omring
Subregionaal	**Sociaal Domein** • Jongerenloket Westfriesland • Jongerenwerk BUCH **Wonen** • Woonmatch West-Friesland • Woonmatch Kop van Noord-Holland • Wonen Plus Welzijn Kop van NH **Economie en toerisme** • West Friesland Events **Arbeidsmarkt en Onderwijs** • Intergemeentelijke Stichting Openbaar Basisonderwijs (ISOB)
Lokaal	Particuliere aanbieders (denk aan verenigingen op het gebied van sport en/of muziek; zorgaanbieders die al dan wel of niet lokaal verbonden zijn; primair onderwijs al dan wel of niet georganiseerd in lokale koepels etc.).

Tabel 5. **Samenwerkingsverbanden en organisaties MRE**

2.3.3 Verbinding tussen het MRE en het BRE

Wanneer we kijken naar de verbinding tussen het maatschappelijk regionaal ecosysteem en het bestuurlijk regionaal ecosysteem dan valt op dat:

- De verbindingen van de maatschappelijke actoren met het bestuurlijke ecosysteem sectoraal én lokaal zijn vormgegeven en op NHN schaal niet aanwezig. Het Pact van Westfriesland vormt hier een uitzondering op. De aantakking van maatschappelijke organisaties met het bestuurlijk ecosysteem verloopt overwegend individueel via de gemeente en/of de provincie (wethouder en/of gedeputeerde). In het sociaal domein
- Zien we hier verschillen in tussen de subregio's. In Westfriesland is de subregio de belangrijkste gesprekspartner voor het maatschappelijk veld, voor de Regio Alkmaar en Kop van NH zijn dit de afzonderlijke gemeenten of ambtelijke samenwerkingsverbanden (zoals de BUCH).
- Gesprekspartners vanuit het maatschappelijk ecosysteem geven over de breedte aan dat betrokkenheid bij een heldere (langetermijn) visie ten aanzien van sociaal-maatschappelijke vraagstukken zoals leefbaarheid, voorzieningen en (houdbaarheid van) gezondheidszorg – en de collectieve investeringen die daarvoor nodig zijn - in het gebied op (sub)regionaal niveau op dit moment niet of nauwelijks aanwezig is. Dat belemmert de gezamenlijke innovatiekracht. Ook voor natuur en recreatie ontbreekt er een breder regionaal perspectief op de ontwikkeling van het gebied.
- Succesverhalen in de verbinding tussen bestuurlijk en maatschappelijk ecosysteem betreffen veelal óf lokale voorbeelden waar casuïstiek integraal wordt aangepakt óf bovenlokale voorbeelden waarin er vanuit een gezamenlijke visie en perspectief wordt opgetrokken. Bijvoorbeeld waar het gaat om het begeleiden van leerlingen die in aanraking komen met leerplichtambtenaren. De begeleiding wordt lokaal georganiseerd, maar vanuit de onderwijsinstellingen zijn goede verbindingen met regionale verbanden zoals de GGD die waar nodig kan inspringen op het lokale niveau.

Box 6. Vergelijking verbinding tussen MRE en BRE met Groningen, Drenthe, Friesland en Noord-Oost Brabant

Van een maatschappelijk regionaal ecosysteem is in Noord-Oost Brabant eigenlijk geen sprake. Ook in Groningen is dit beperkt aanwezig. Maatschappelijke verbindingen vinden overwegend lokaal plaats. Op onderdelen en momenten is er in Friesland sprake van een maatschappelijk regionaal ecosysteem.

2.4 **Deelvraag 4:** Hoe ziet het economisch ecosysteem eruit?

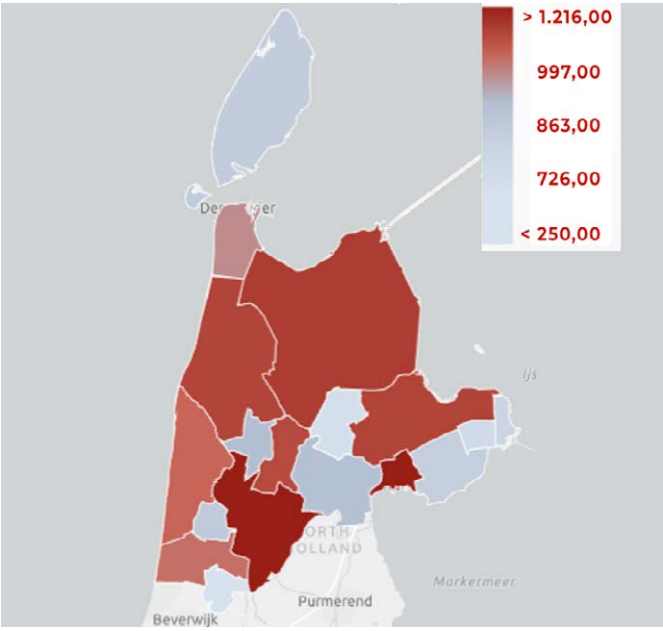
De economische kenmerken brengen wij met behulp van open data (CBS) in beeld op basis van de entrepreneurial ecosystems-benadering[16]. Wij zoomen in op de regionaliteit van het ecosysteem (locatie van bedrijven en sectorstructuur). Daarnaast beschrijven we systeemelementen (talent, nieuwe kennis, zakelijke dienstverlening) en randvoorwaarden (formele instituties, ondernemerschapscultuur, fysieke infrastructuur en vraag gemeten door de groei in het bruto regionaal product).

2.4.1 Regionaliteit

De meeste bedrijven zijn in de regio Alkmaar gevestigd, zoals te zien is in figuur 11. Als we het aantal bedrijven afzetten tegen het aantal inwoners, heeft Den Helder met 17,4 vestigingen per inwoner het hoogst aantal bedrijfsvestigingen per inwoner.

Qua aantal banen per gemeente in 2020 steken de steden Alkmaar (59.030), Hoorn (33.290) en Den Helder (26.400) erboven uit. De gemeenten met de minste hoeveelheid banen zijn Uitgeest (3.930), Opmeer (4.910) en Stede Broec (5.900).[17]

Opvallend aan de sectorstructuur in Noord-Holland Noord ten opzichte van de rest van Nederland is het relatief grote aandeel van de nijverheid en energiesector (o.a. door de haven in Den Helder en inzet op windenergie). Het aandeel zakelijke dienstverlening is daarentegen kleiner dan landelijk gemiddeld.



Figuur 13. **Spreiding bedrijfsvestgingen (2020)**

2.4.2 Systeemelementen

In Noord-Holland Noord is het aandeel *hoogopgeleiden* (29.19%) iets hoger dan in de rest van Nederland, en het aantal laagopgeleiden iets lager (28.61% ten opzichte van 28.92%). Ook hier zien we dat de regio Alkmaar een andere structuur kent, met veruit de meeste hoogopgeleide mensen van Noord-Holland Noord (gemiddeld boven de 30%). Vanuit deze regio is er bovendien een dagelijkse werkpendel naar de MRA van 50.000 mensen per dag. In de Kop van Noord-Holland ligt het aandeel hoogopgeleiden het laagst, gemiddeld onder de 25%.

De investeringen in Research & Development (*'nieuwe kennis'*) liggen in de regio Noord-Holland Noord lager dan landelijk gemiddeld (7,8%), waarbij COROP-regio Alkmaar en omgeving (7.2%) meer investeert dan COROP-regio de Kop van Noord-Holland en Westfriesland (5,7%).

2.4.3 Randvoorwaarden

De stabiliteit van formele instituties in de regio wordt onder meer bepaald op basis van het aantal wisselingen in het lokaal bestuur en integriteitsschendingen. Tussen 2015 en 2020 zijn er verspreid over de gemeenten in de regio in totaal 47 wethouders opgestapt. Dit is een groot aantal, namelijk een kleine 7% van het totaal aantal opgestapte wethouders in Nederland. Gemiddeld stappen in Nederland 3,9 wethouders op per gemeente. Wel is er een wisselende dynamiek in motieven waarneembaar: het aantal opgestapte wethouders was in de periode 2015-2017 hoger dan tussen 2018-2020. Veelal stapten wethouders op vanwege politieke redenen, echter zien we sinds 2019 ook persoonlijke motieven die aanleiding kunnen zijn.

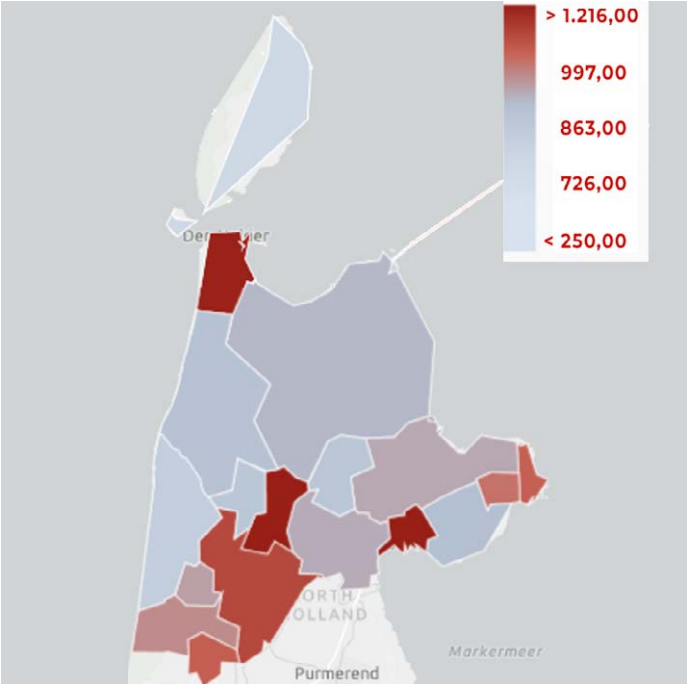
Qua fysieke infrastructuur zien we dat gemeenten in Noord-Holland Noord met een gemiddelde afstand van 2 km tot een hoofdverkeersweg gemiddeld zijn ontsloten (met uitzondering van Texel). De afstand tot een treinstation is voor het midden en noorden van de regio kleiner dan voor Den Helder en het zuiden van de regio. De woon-werkafstand in Noord-Holland Noord is met 22 km iets korter dan gemiddeld in Nederland. Over het algemeen kan gesteld worden dat de gemeenten in het zuiden van de regio en Den Helder beter ontsloten zijn dan de andere gemeenten.

16 Bron: Cloosterman, Stam & Van der Starre (2018). De Kwaliteit van Ecosystemen voor Ondernemerschap in Nederlandse regio's
17 Bron: 'LISA', 2020. www.lisa.nl/data/gratis-data/overzicht-lisa-data-per-gemeente

De data wijst op een actieve ondernemerscultuur in Noord-Holland Noord, waar meer nieuwe bedrijven (970 per 1000 vestigingen) worden opgericht dan gemiddeld in Nederland (908 per 1000 vestigingen). Binnen Noord-Holland Noord laat de data wel grote verschillen zien: de nieuwe bedrijfsoprichtingen concentreren zich in de meer stedelijke gemeenten (Den Helder, Hoorn, Heerhugowaard en Alkmaar).

Het BRP (Bruto Regionaal Product) in de regio is 0.75%, daarmee ligt het lager dan gemiddeld in vergelijking met de provincie en Nederland. NHN scoort dus lager op de potentiële bestedingsruimte ten opzichte van de provincie en Nederland.

Op basis van de data kunnen we in het algemeen stellen dat de systeemkenmerken en randvoorwaarden voor een florerend economisch ecosysteem in subregio Alkmaar over het algemeen sterker ontwikkeld zijn dan in de andere subregio's. Vergeleken met het Nederlands gemiddelde zien we dat de regio NHN gemiddeld scoort, soms iets boven het landelijk gemiddelde en soms er iets onder, maar niet met grote uitschieters omhoog of omlaag. De systeemkenmerken en randvoorwaarden lijken daarmee in de basis redelijk op orde.



Figuur 14. **Aantal bedrijfsoprichtingen per 1.000 vestigingen (2019)**

2.4.4 Structuur van het economisch regionaal ecosysteem

Het economisch ecosysteem in Noord-Holland Noord, dat wil zeggen het bedrijfsleven zelf, is sterk georganiseerd op subregionaal niveau en lokaal niveau met diverse ondernemersverenigingen. Op het regionale niveau van NHN zien we dat het Ontwikkelingsbedrijf, Greenport NHN en RPA NHN belangrijke partijen zijn die langs specifieke inhoudelijke lijnen zijn georganiseerd, maar niet altijd sterk op elkaar zijn aangesloten. Het Economisch Forum, dat als belangenbehartiger een (verbindende) rol speelt in de samenwerking van het bedrijfsleven op regionale schaal, speelt nog de grootste rol maar bevindt zich in de opbouwfase. De drijvende kracht in deze opbouwfase is voor een groot deel persoonsgebonden en daarmee afhankelijk van wisselingen. Het forum is een samenwerkingsverband van subregionale ondernemerskoepels, branchevereningingen en werkgeversorganisaties. Thema's waar het Economisch Forum zich op richt zijn lobby richting provincie, het Rijk en Brussel, zijn werklocaties, verduurzaming van energie, bereikbaarheid, arbeidsmarkt en toerisme. Er bestaan wisselende beelden over de effectiviteit van het Economisch Forum, waarbij met name het signaal is afgegeven dat het forum zich sterker kan profileren zodat het bij spelers binnen en buiten de regio meer aansluiting vindt. Ook zijn de subregionale ondernemerskoepels niet in alle drie de subregio's dermate georganiseerd dat de inbreng de inzet van het bedrijfsleven in de subregio vertegenwoordigt. Men ziet wel potentie van het forum om op regionale schaal de samenwerking tussen het bedrijfsleven te versterken.

Daar waar het Economisch Forum zich richt op de lobby op regionaal en bovenregionaal niveau, richten de ondernemerskoepels op subregionaal niveau zich op de binding met het lokale bedrijfsleven. Tussen de subregio's is een verschil te zien in de mate van organisatie. Daarbij geven enkele gesprekspartners aan dat de opbouw van het economisch regionaal ecosysteem voor een deel persoonsafhankelijk is.

Westfriesland wordt door veel gesprekspartners als een voorbeeld genoemd in hoe een subregio het bedrijfsleven sterk kan organiseren, samen met de overheid. De Westfriese Bedrijvengroep heeft zich subregionaal georganiseerd en fungeert als koepelorganisatie voor het Westfriese bedrijfsleven, ook richting bestuurders. De governance en uitvoering van het Pact van Westfriesland worden door velen beschouwd als succesvol. Op dit moment wordt gewerkt aan Pact 7.1 waarbij vanuit de ondernemers en overheden wordt ingezet om de maatschappelijke organisaties meer te betrekken.

De structuur in de Kop van Noord-Holland wordt gekenmerkt door kleinere bedrijven, die zich niet op subregionaal niveau hebben verenigd in koepelorganisaties. Zij hebben zich wel lokaal georganiseerd, zoals bijvoorbeeld de Ondernemersvereniging Schagen of TOP Texel. Een beeld wat daarbij wordt gegeven is dat er weinig gedeeld belang onder de bedrijven wordt ervaren om subregionaal meer samen te werken. Wel wordt gezocht naar manieren om in bijvoorbeeld het Economisch Forum een vertegenwoordiging van het bedrijfsleven in de Kop van Noord-Holland te organiseren. Desalniettemin heeft de Kop van Noord-Holland met het programma De Kop Werkt! een heldere visie en ambitie geformuleerd die onder meer heeft geresulteerd in de RegioDeal Maritiem Cluster. Belangrijke economische actoren in de Kop zijn de haven van Den Helder, de marine en de ontwikkelingen van windenergie en datacenters. Een sector die in De Kop van Noord-Holland verder wordt onderzocht is waterstof.

In de Regio Alkmaar is het bedrijfsleven georganiseerd binnen de koepelorganisatie Ondernemend Alkmaar. Ondernemend Alkmaar heeft 500 leden, met name bedrijvenverenigingen, en zet zich in voor belangenbehartiging zowel binnen de subregio Alkmaar en binnen het Economisch Forum.

Vanuit verschillende gemeenten en subregio's wordt de verbinding gezocht voor economische samenwerking buiten de regio, maar dit is niet in een dergelijke mate georganiseerd vanuit de subregio's of regio Noord-Holland Noord. Een uitzondering hierop betreft Seed Valley, die voor Westfriesland en regio Alkmaar ook een groot onderdeel van de economische activiteiten vormt en een duidelijk onderscheidende factor (met uitstraling naar heel NHN), zowel binnen als buiten de regio heeft. Naast Seed Valley zetten de grotere steden Alkmaar, Hoorn en Den Helder wel nadrukkelijker in op samenwerking buiten de regio. Dit geldt eveneens voor enkele grote bedrijven in de regio.

Kortom: er zijn binnen het economisch regionaal ecosysteem duidelijke schakels tussen de niveaus binnen het ERE, van de lokale bedrijvenkringen naar de koepelorganisaties (Westfriese Bedrijvengroep en Ondernemend Alkmaar). Dit verschilt wel sterk per subregio. In alle drie de subregio's zien we een beweging naar verdere organisatie en professionalisering van de samenwerking tussen bedrijven, in verschillende fasen. De aansluiting tussen de subregionale ERE's en het regionale ERE kan in ogen van de meeste gesprekspartners nog steviger worden ingevuld.

Schaalniveau	Economisch regional ecosysteem
Bovenregionaal	**Algemeen** • Omgevingsberaad Waddengebied (ook BRE) **Bereikbaarheid** • Provinciale Verkeer- en Vervoer Beraden **Natuur, energie en duurzaamheid** • Landbouwportaal (ook BRE) • Groen Kapitaal (ook BRE) **Economie en toerisme** • VNO-NCW West • LTO Noord
Regionaal	**Economie en Toerisme** • Economisch Forum • Greenport NHN (ook BRE) • Seed Valley • Ontwikkelingsbedrijf NHN (ook BRE)
Subregionaal	**Economie en Toerisme** • Westfriese Bedrijvengroep • Stichting Ondernemend Regio Alkmaar
Lokaal	Lokale samenwerkingsverbanden, zoals diverse ondernemersverenigingen (bijvoorbeeld in de Kop van NH de Helders ondernemers vereniging, Ondernemersvereniging Schagen en TOP Texel)

Tabel 6. **Samenwerkingsverbanden ERE**

2.4.5 Verbinding tussen het ERE en BRE

Op het niveau van Noord-Holland Noord is de verbinding tussen het economisch en bestuurlijk regionaal ecosysteem formeel georganiseerd via het Bestuurlijk Afstemmings Overleg (BAO). Hier zijn economische partijen uitgenodigd om aan deel te nemen. Echter ziet het bedrijfsleven nog weinig meerwaarde van het BAO, anders dan het uitwisselen van informatie, wat ook gefragmenteerd gebeurt. De behoefte ligt juist in aansluiting bij het bestuurlijk overleg op strategisch niveau. De recente ontwikkeling, dat ter voorbereiding van het BAO mogelijk thematische werkgroepen worden georganiseerd met het bedrijfsleven, werd aangegeven als een positieve ontwikkeling.

Andere verbindingen op Noord-Holland Noord niveau zijn georganiseerd via het Ontwikkelingsbedrijf, Greenport NHN en het RPA NHN. Vanuit bestuurders wordt de komst van de ROM ook gezien als een nieuwe impuls voor economische activiteit in Noord-Holland Noord.

Een speler die op regionaal niveau een verbindende rol speelt voor het bedrijfsleven is InHolland. Op NHN schaal is triple helix samenwerking niet echt gerealiseerd en daar ligt volgens veel gesprekspartners wel een rol om slagvaardig en samen op te treden.

De aansluiting van het bedrijfsleven op de overheid is op subregionaal niveau het sterkst georganiseerd. Vanuit de programma's zoals De Kop Werkt!, focusagenda regio Alkmaar en het Pact van Westfriesland wordt op subregionaal niveau actief de aansluiting gezocht met het bedrijfsleven.

Het bedrijfsleven ervaart een verschil in houding van de provincie en de gemeenten, waarbij de gemeenten veel op zichzelf zijn gericht. Een aantal gesprekspartners sprak de wens uit dat de overheden meer voortouw zouden nemen op die regionale samenwerking, omdat dat ook de samenwerking van het bedrijfsleven op die schaal vereenvoudigt. Op dit moment zijn ook nog veel verbindingen vanuit bedrijven op individuele basis of via bedrijvenkringen met de gemeenten georganiseerd.

Andersom ervaren bestuurders ook onduidelijkheid in hoeverre koepelorganisaties een vertegenwoordiging zijn van het bedrijfsleven in de regio. Bestuurlijke respondenten gaven aan waardering te hebben voor de inbreng en aanwezigheid van het bedrijfsleven bij het BAO en binnen Greenport NHN.

Box 7. Vergelijking economisch regionaal ecosysteem Groningen, Drenthe, Friesland en Noord-Oost Brabant

Systeemelementen. In vergelijking met de andere casusregio's heeft Noord-Holland Noord een gemiddeld aantal hoog- en laagopgeleiden. Er wordt relatief minder geïnvesteerd in Research & Development.

Randvoorwaarden. In Noord-Holland Noord zijn sinds 2015 veruit de meeste wethouders opgestapt, ongeveer twee keer zo veel als in de andere casusregio's. Dit zegt iets over de stabiliteit van formele instituties. Voor de randvoorwaarde fysieke infrastructuur geldt dat de gemiddelde afstand tot een hoofdverkeersweg overal ongeveer hetzelfde is. De gemiddelde woon-werkafstand is ongeveer gelijk in Noord-Oost Brabant en lager dan de andere casusregio's. De gemiddelde afstand tot een treinstation is in Noord-Holland Noord het laagst.

BRP en nieuwe bedrijven. Noord-Holland Noord is de enige casusregio waar meer nieuwe bedrijven worden opgericht dan gemiddeld in Nederland. Het Bruto Regionaal Product is over het algemeen wel lager dan in de andere casusregio's.

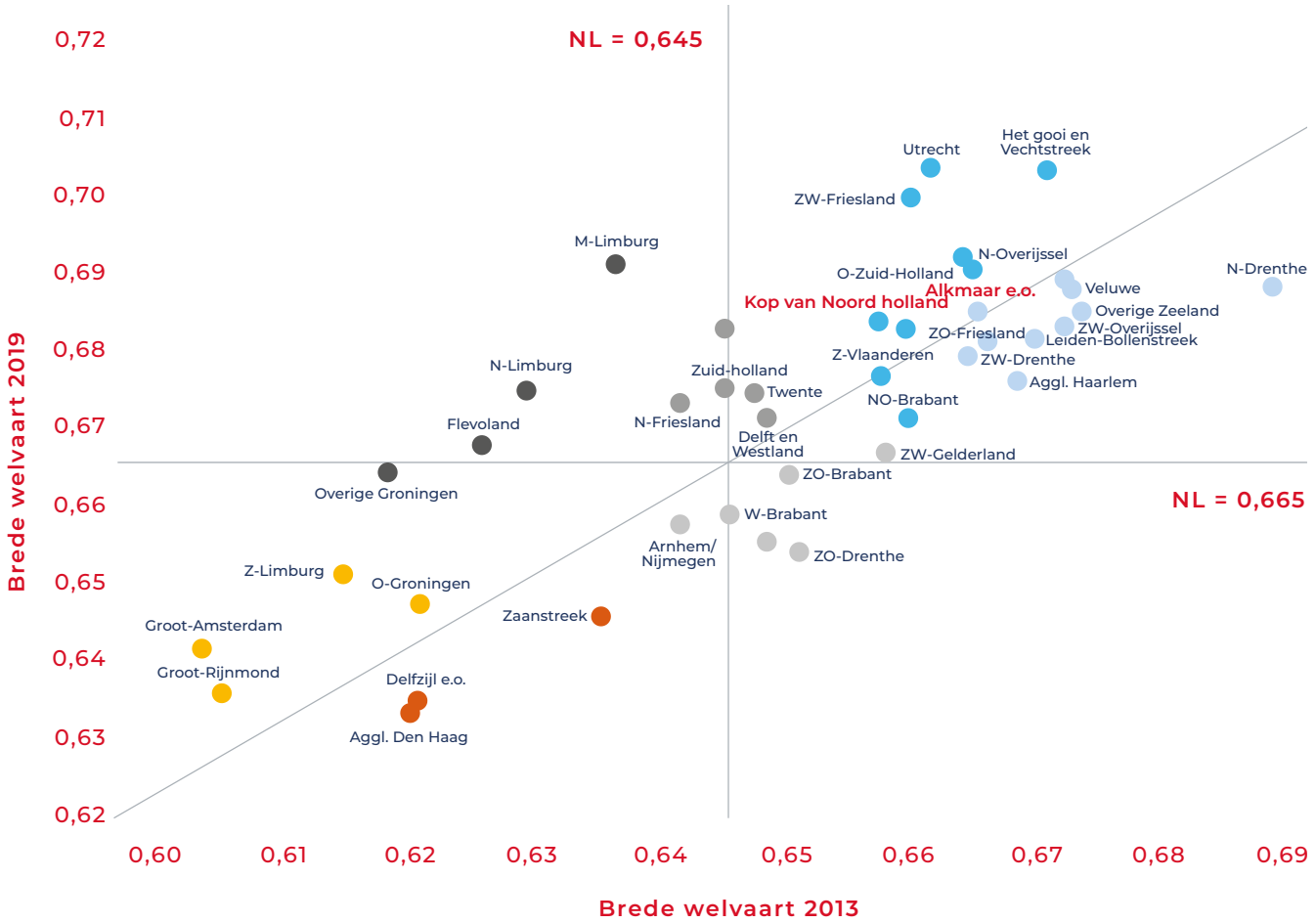
ERE en BRE. Het economisch regionale ecosysteem is in Noord-Oost Brabant in sterke mate gedomineerd en aangejaagd door het BRE in termen van oprichten, financieren en agendering. Daarbij is de samenhang tussen de ecosystemen niet in balans door het ontbreken van een MRE. In Fryslân weten economische partijen elkaar binnen een aantal sectoren te vinden waar in een deel van de gevallen wordt gekozen voor financiering vanuit het BRE. In Groningen is het economisch netwerk veelal opgebouwd uit verschillende verbanden die zich afhankelijk van de opgave en/of bestuurlijke indeling bevinden op lokale, subregionale of bovenregionale schaal.

2.5 **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. In maatschappelijke processen besluiten zij collectief (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 publieke waarde aan de hand van brede welvaartsindicatoren[18] en de ambities die de regio zichzelf stelt.

Het realiseren van publieke waarde 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, zie figuur 11. In het kwadrant linksonder staan de COROP-regio's Kop van Noord-Holland & West-Friesland en Alkmaar en omgeving. In het kwadrant linksonder staan de regio's met een gemeten beneden gemiddelde brede welvaart in de jaren 2013 en 2019[19]. Wat betreft de groei in de regio tussen 2013 en 2019 zien we dat beide COROP regio's e.o. hoger dan gemiddeld is gegroeid. Deze bevindt zich namelijk boven de diagonaal. De COROP-regio Alkmaar en Omgeving scoort iets hoger dan Kop & West-Friesland. Beide regio's hebben 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 NHN mogelijk een andere plek krijgen, dit kunnen we in deze rapportage alleen niet met cijfers bekrachtigen.



Figuur 15. **Scores van alle regio's op de regionale brede welvaart index in een vergelijk over tijd (2013 en 2019), Coöperatief Convenant van RaboResearch (17 mei 2021), gemeten op COROP-niveau**

18 Vergelijkingsscores zijn gebaseerd op de Regionale Monitor Brede Welvaart van het CBS, waar Noord-Holland wordt vergeleken met de andere provincies (12 in totaal) en de 2 COROP-regio's die binnen Noord-Holland Noord vallen, worden vergeleken met elkaar en de andere COROP-regio's (40 in totaal).

19 Het coöperatief convenant voor Nederland

Welzijn & Gezondheid

Monitor brede welvaart	Noord-Holland Noord scoort wisselend op de brede welvaartsindicator welzijn. Op het thema gezondheid scoren de Kop van Noord-Holland en Westfriesland gemiddeld. Regio Kop van NH heeft wel relatief veel inwoners met overgewicht. De regio Alkmaar heeft relatief weinig inwoners met overgewicht, maar relatief veel inwoners met langdurige ziekten/aandoeningen. In Regio Alkmaar e.o. is een daling in de ranking te zien op het gebied van welzijn, al blijft deze bovengemiddeld.
Beelden	De vergrijzing van de regio is in veel interviews een terugkerend vraagstuk: inwoners worden steeds ouder en krijgen dus meer gezondheidsproblemen. Daarbij wordt aangegeven dat de financiering van de zorg door decentralisatie alleen nog maar lastiger is geworden.
Ambities	De GGD heeft ambities geformuleerd om de gezondheid en veiligheid in Noord-Holland Noord te bewaken, beschermen en bevorderen. Daarnaast zijn zorgorganisatie Omring, het Dijklander Ziekenhuis, de Noordwest Ziekenhuisgroep, GGZ Noord-Holland Noord en de huisartsorganisaties gaan samenwerken met VGZ voor betere zorg die voor de patiënt toegankelijk en betaalbaar blijft.

Materiële welvaart

Monitor brede welvaart	In Noord-Holland Noord is materiële welvaart wisselend: de omvang van de economie in Noord-Holland Noord is beperkt, maar inwoners hebben een gemiddelde tot bovengemiddelde bestedingsruimte en vermogen. Op alle indicatoren doet Regio Alkmaar e.o. het beter dan de COROP-regio Kop van Noord-Holland. Regio Noord-Holland Noord is gedaald op de ranglijst met de andere COROP-regio's wat besteedbaar inkomen betreft in 2018 t.o.v. 2015. Het vermogen van huishoudens in Alkmaar e.o. laat juist een relatieve stijging zien.
Beelden	In gesprekken komt naar voren dat de economische opgaven per subregio verschillen. Zo zijn de haven van Den Helder en de ontwikkeling van datacenters en windenergie belangrijk in Kop van Noord-Holland, spelen bedrijven als Seed Valley een grote rol in Westfriesland en zijn de meeste bedrijven gevestigd in Regio Alkmaar e.o.
Ambities	Op het gebied van materiële welvaart zijn er ambities m.b.t. een toekomstbestendige Agribusiness (Greenport NHN). Het Ontwikkelingsbedrijf NHN heeft het doel gesteld om de samenwerking tussen ondernemers en onderwijs- en kennisinstellingen te versterken en om een positief vestigings- en ondernemersklimaat te ontwikkelen. Daarnaast streeft de Destinatiemarketing-organisatie Holland Boven Amsterdam naar meer bezoekers die meer besteden en vaker terugkomen.

Wonen

Monitor brede welvaart	De regio Noord-Holland Noord scoort gemiddeld tot bovengemiddeld t.o.v. de andere COROP-regio's op het thema wonen. Daarbij scoren subregio's Kop van Noord-Holland en Westfriesland beter dan Regio Alkmaar e.o. Wel valt op dat de tevredenheid met de woning en woonomgeving – hoewel relatief gezien nog steeds groot – fors gedaald is in 2018 t.o.v. 2015.
Beelden	Uit de interviews komt vaak naar voren dat er in de regio Noord-Holland Noord een grote woningbouwopgave ligt, met name in Regio Alkmaar e.o. Enkele gesprekspartners geven aan dat niet alleen de grotere steden, maar ook een aantal kleinere gemeenten meer woningen willen bouwen. Daarnaast is de huisvesting van arbeidsmigranten in een aantal interviews genoemd als belangrijk onderdeel van die opgave.
Ambities	In de Woondeal Noord-Holland Noord hebben de provincie, 18 gemeenten en marktpartijen met elkaar afgesproken om 40.000 extra woningen te bouwen in Noord-Holland Noord voor 2030. Ondanks de verschillen in de woningbouwopgaven hebben de gemeenten in Noord-Holland Noord elkaar gevonden in een gezamenlijk verhaal naar buiten. Met name Alkmaar, Heerhugowaard en Hoorn zullen een deel van de grote woningvraag opvangen als onderdeel van het Daily Urban System van Amsterdam. Het doel is om de woningen op binnenstedelijke locaties en zoveel mogelijk in de buurt van trein- en busstations te bouwen. Daarnaast wordt in Den Haag lobby gevoerd op o.a. het thema bereikbaarheid. Hierin is de ambitie vastgelegd om bestaande infrastructuur te optimaliseren en de bereikbaarheid van de haven van Den Helder te verbeteren.

Arbeid

Monitor brede welvaart	Op het thema arbeid en vrije tijd scoort Noord-Holland Noord over het algemeen gemiddeld, maar tussen de indicatoren en tussen de subregio's zien we aanzienlijke verschillen. Alkmaar e.o. scoort bovengemiddeld op bruto- en netto arbeidsparticipatie en werkloosheid. Over de reistijd voor woon-werk verkeer is men er zeer ontevreden, waar de Kop van Noord-Holland en Westfriesland juist weer goed scoren. De Kop van Noord-Holland en Westfriesland scoren bijzonder laag op hoogopgeleide bevolking. Noord-Holland Noord laat sinds 2015 een dalende lijn zien in de scores op de indicatoren op het thema arbeidsmarkt.
Beelden	In gesprekken worden door veel bestuurders en overige stakeholders zorgen geuit over de arbeidsmarkt. Deze zorgen richten zich op het vasthouden van (jonge) hoogopgeleide mensen en van mensen die willen werken in de agrarische sector. Zij hopen dat de trek vanuit de randstad en met name de MRA hier compensatie voor biedt, ook om krimp en vergrijzing het hoofd te bieden. Er wordt vanuit het onderwijs ingezet op meer contact met bedrijven voor stagemogelijkheden om de aansluiting op de arbeidsmarkt te verbeteren.
Ambities	Met de komst van de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij (ROM) kunnen ondernemers in Noord-Holland efficiënter aanspraak maken op budgetten vanuit het Rijk. De RPA NHN heeft als doel gesteld iedereen aan het werk te krijgen en een duurzame, ontwikkelingsgerichte en inclusieve arbeidsmarkt te creëren.

Milieu

Monitor brede welvaart	Regio Noord-Holland Noord scoort wisselend op het thema milieu. De Kop van Noord-Holland en Westfriesland scoren laag op natuurgebied per inwoner maar hoog op broeikasgasemissies per inwoner (wat wil zeggen dat deze relatief laag zijn per inwoner) en natuur- en bosgebieden. Regio Alkmaar e.o. scoort bovengemiddeld op afstand tot openbaar groen en broeikasgasemissies per inwoner, maar laag op de andere indicatoren.
Beelden	Respondenten bestempelen vraagstukken rondom het thema milieu vaak als belangrijk waaronder stikstof uitstoot, duurzaamheid (circulaire economie) en de energietransitie. Daarbij zien veel gesprekspartners veel kansen in de regio voor de transitie naar een waterstofeconomie.
Ambities	Het is de ambitie van de GR Omgevingsdienst NHN om in 2022 de leefomgevingsautoriteit te zijn, met focus op milieu, duurzaamheid en natuurtaken. De Regio Deal Maritiem cluster Kop van Noord-Holland focust zich naast kennis- en talentontwikkeling en maritieme opkomende technologieën ook op de energietransitie-waterstofeconomie. Vanuit de overheid zijn de recreatieschappen een belangrijke actor op het vlak van natuur, toerisme en recreatie. Daarbij ligt enerzijds de focus richting de gemeente- en provinciebesturen en anderzijds richting de ondernemers die actief zijn in- en rondom het recreatieschap.

Samenleving

Monitor brede welvaart	Noord-Holland Noord scoort niet hoog op de brede welvaartsindicator samenleving. In Regio Alkmaar e.o. heeft men relatief veel vertrouwen in landelijke instituties en in anderen, maar er is relatief weinig contact met familie, vrienden of buren. Ook scoort Alkmaar e.o. gemiddeld op vrijwilligerswerk. In de Kop van Noord-Holland en Westfriesland is de situatie andersom: er is een gemiddelde hoeveelheid contact met familie, vrienden of buren, en ook het vertrouwen in anderen is gemiddeld. Castricum scoort op alle indicatoren relatief hoog.
Beelden	Uit de gevoerde gesprekken ontstaat het beeld dat er voornamelijk sprake is van sociale cohesie op lokale en subregionale schaal. Daarbij is er druk op de leefbaarheid door de vergrijzing en ontgroening. Daarnaast werd in een enkel gesprek gesteld dat de solidaire cultuur en samenhang groter is in rurale gebieden, ondanks de afstanden.
Ambities	Er zijn weinig regionale ambities naar voren gekomen die erop gericht zijn de samenleving als welvaartsindicator te versterken.

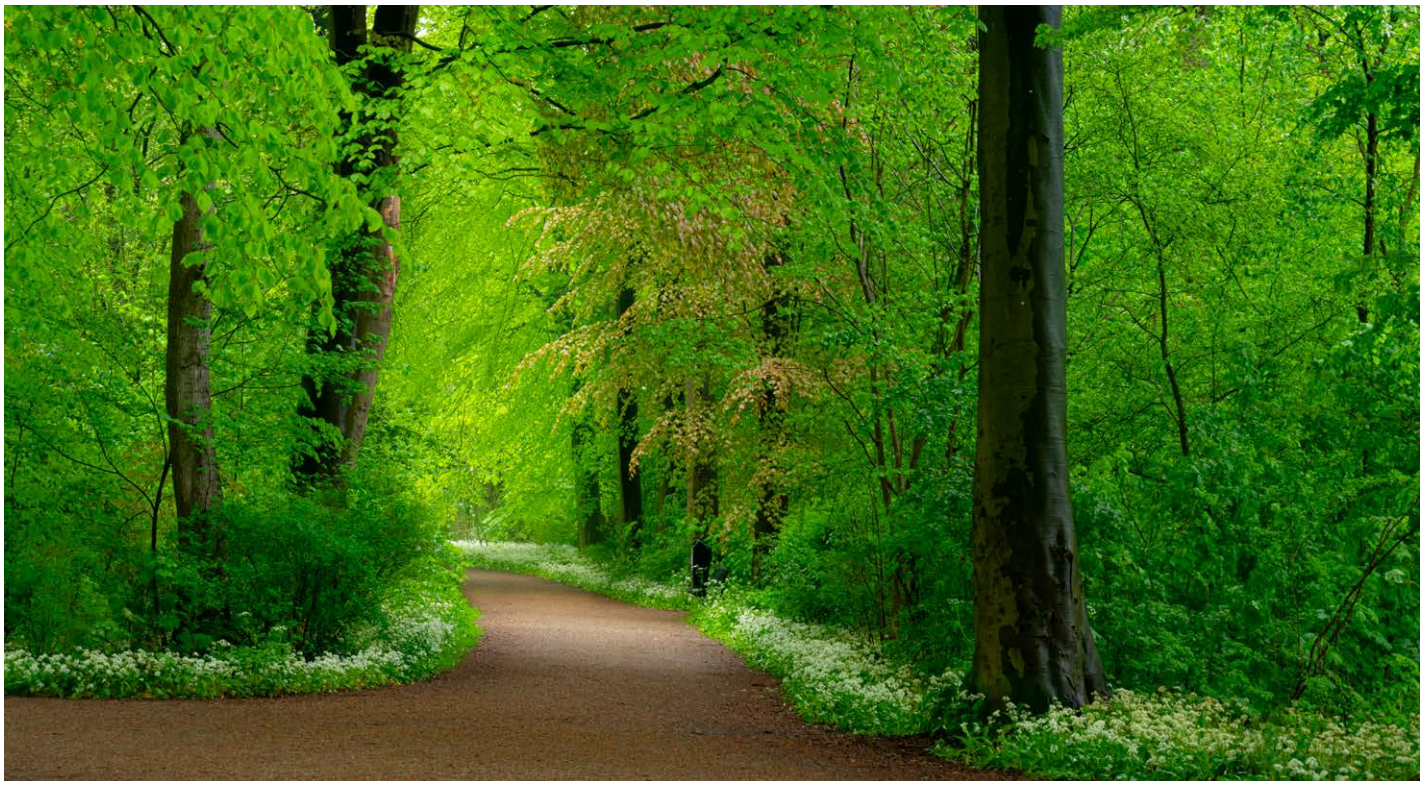
Vanuit de Regionale Monitor Brede Welvaart en de gesprekken hebben we onvoldoende beeld over de veiligheid in de regio. De ambitie van de Veiligheidsregio Noord-Holland Noord richt zich op het verkleinen van risico's en het beperken van leed en schade bij incidenten.

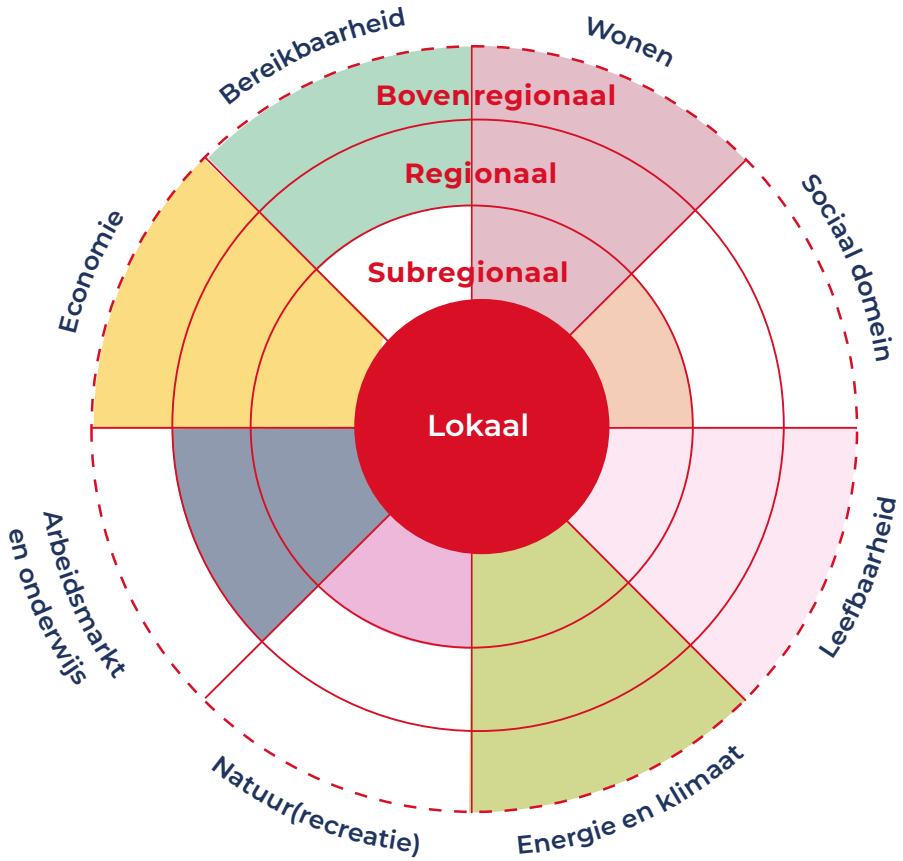
Opgavenprofiel Noord-Holland Noord

Op basis van de beantwoording van de voorgaande deelvragen komen we samengevat tot het volgende opgavenprofiel gerelateerd aan de wijze waarop het BRE, MRE en ERE is georganiseerd als fundament om die opgaven aan te pakken. We schetsen de voornaamste opgaven op (boven)regionaal en subregionaal niveau. Het opgavenprofiel bevat dus geen uitputtende weergave van alle opgaven voor de regio.

Sociaalmaatschappelijke opgaven	Dominant schaalniveau
Demografische opgave Bevolkingskrimp is voor de subregio Kop van Noord-Holland een belangrijke opgave. Hier krimpen alle gemeenten licht tot aanzienlijk Ook voor een deel van de gemeenten in de subregio West-Friesland ligt hier een uitdaging (Medemblik en Koggenland). Voor de regio Alkmaar en een deel van de gemeenten in de regio West-Friesland verwacht men een lichte tot behoorlijke bevolkingsgroei. In Noord-Holland Noord is er een bovengemiddelde vergrijzing en een hoge grijze druk, met name aan de kustgemeenten. In de gemeenten Alkmaar, Heerhugowaard, Uitgeest en Hoorn is de grijze druk iets lager.	**Regionaal <--> subregionaal <--> lokaal** De demografische opgave en de aanpak daarvan heeft in algemene zin gevolgen voor de ruimtelijke, economische en andere sociaalmaatschappelijke opgaven die we hieronder schetsen.
Sociaal domein en gezondheid In de regio NHN zien we dat de gezondheid van inwoners over het algemeen gemiddeld is. De sociale problematiek in de grotere steden is gemiddeld genomen iets groter dan in de plattelandsgemeenten. De toenemende vergrijzing gaat voor alle gemeenten in de regio naar verwachting leiden tot een groeiende zorgvraag. De financiering van de (toenemende) zorg en het realiseren van innovatie om de zorg op het gewenste kwaliteitsniveau te kunnen (blijven) bieden is een belangrijke opgave voor alle gemeenten in de regio NHN.	**Subregionaal <--> lokaal** In de aanpak van de opgaven in het sociaal domein kan NHN bouwen op een sterk georganiseerd MRE met een goede verbinding met het BRE op lokale en subregionale schaal. Op regionale schaal is er geen verbinding tussen het MRE, het BRE en het ERE.
Leefbaarheid en welzijn Als we kijken naar de leefbaarheid en welzijn in brede zin van inwoners in het gebied van NHN dan zien we dat over de linie de tevredenheid met de sociale en fysieke leefomgeving gemiddeld tot goed is. De materiële welvaart is gemiddeld tot bovengemiddeld in de hele regio. De leefbaarheidsopgave richt zich op het behouden en versterken van de het gebied als regio waar het goed wonen, werken, leven en recreëren is. De leefbaarheidsopgave raakt aan de andere sociale, ruimtelijke en economische opgaven. We zien dat op die opgaven meer druk de komende jaren komt te staan, wat van invloed kan gaan zijn op de bredere leefbaarheid in het gebied.	**Lokaal** In de aanpak van de leefbaarheidsopgave kunnen de NHN gemeenten bouwen op een sterk MRE en ERE op lokaal schaalniveau, die overwegend goed in verbinding staan met het lokale BRE. Dat vormt een krachtig fundament. Ook subregionaal krijgen deze verbindingen steeds sterker vorm. De verbinding tussen het BRE, ERE en MRE ten aanzien van de integrale opgave leefbaarheid komt op het niveau van NHN niet zichtbaar tot stand.
Ruimtelijke opgaven	***Dominant schaalniveau***
Wonen Het is over het algemeen goed wonen in de regio Noord-Holland Noord. De komende jaren ligt er zeker in de Regio Alkmaar en Hoorn er een sterke druk op het bouwen van nieuwe woningen (als overloopgebied van de MRA). In de Kop van NH en andere meer landelijke gemeenten ligt er een belangrijke opgave om het aanbod en de bereikbaarheid van woonvoorzieningen voor alle doelgroepen te verbeteren om zo de uitstroom van jongeren en hoger opgeleiden te remmen maar ook om thuiswonen mogelijk te blijven maken. Voor de Kop en delen van West-Friesland ligt er een belangrijke opgave in de verwachte bevolkingskrimp.	**Bovenregionaal <--> regionaal <--> subregionaal** De aanpak van de woonopgave is in sterke mate op het niveau van het subregionaal en lokaal BRE georganiseerd. Daar vindt besluitvorming plaats en de afstemming tussen het BRE-ERE-MRE plaats. De aansluiting van het regionale BRE met het bovenregionale BRE is nog niet stevig vormgegeven.
Bereikbaarheid Bereikbaarheid binnen de subregio's Kop van NH en West-Friesland is voor woon-werkverkeer beter dan in de regio Alkmaar. Bereikbaarheid van landelijke gemeenten en voorzieningen in kleine kernen is een aandachtspunt. Voor de regio Alkmaar en Hoorn ligt er een grote opgave in het verbeteren van de bereikbaarheid en de ontsluiting richting het zuidelijk deel van de provincie (MRA), waar veel woon-werkverkeer tussen plaatsvindt (o.a. de A7, spoor). Met oog op de woningbouwopgave brengt dit ook opgaven ten aanzien van bereikbaarheid met zich mee.	**Bovenregionaal <--> regionaal** Het bovenregionale BRE is belangrijk in de aanpak van de bereikbaarheidsopgave. De verbinding tussen het bovenregionale en het BRE op het schaalniveau NHN beginnend wordt vormgegeven. We zien dat afstemming ten aanzien van de bereikbaarheidsopgave vanuit het lokale en subregionale BRE het sterkst is vormgegeven, maar dat de verbinding naar regionaal en bovenregionaal nog niet krachtig is vormgegeven.

Natuur(recreatie) en toerisme De regio NHN beschikt over veel landschappelijke kwaliteiten. Voor veel gemeenten en subregio's wordt de opgave geformuleerd om dit breder te profileren. De groeiende vraag naar vrijetijdsvoorzieningen leidt tot een toenemende behoefte aan ruimte en druk op het landschap Tegelijkertijd ligt er een grote opgave om de kwaliteit van de natuur te behouden. Deze komt steeds meer onder druk te staan. De biodiversiteit neemt in sterke mate af en er is een meervoudige wateropgave (vasthouden en bufferen zoetwater, op peil houden kwaliteit en tegengaan verziliting). Dit verhoudt zich in sterke mate tot de klimaatopgave.	**subregionaal <--> lokaal** Op het vlak van natuur is het BRE, en het samenspel met het MRE en ERE, subregionaal en lokaal vormgegeven. Een verbinding met het regionale BRE, ERE en MRE is niet zichtbaar.
Energie en klimaat Ten aanzien van energie en klimaat moeten er in de verschillende subregio's flinke stappen worden gezet om te voldoen aan de eisen van het deltaprogramma, klimaatakkoord en de energietransitie. Zo ligt het aandeel hernieuwbare energie bij veel gemeenten nog onder het landelijk gemiddelde. Er moet ruimte worden geboden voor de grootschalige innovatieve energieontwikkeling en verduurzaming van het (landelijk) gebied.	**Regionaal <--> subregionaal <--> lokaal** De energietransitie wordt opgepakt en aangepakt vanuit het BRE elk schaalniveau, waarop de verbinding met elkaar is georganiseerd. De samenhang met andere domeinen is minder zichtbaar.
Economische opgaven	
Arbeidsmarkt en onderwijs Op het vlak van arbeidsmarkt ligt er een grote opgave in de regio NHN. De arbeidsparticipatie in brede zin neemt af. Met name in Westfriesland en Kop van NH ligt een opgave ten aanzien van een krimpende potentiële beroepsbevolking, een hoog percentage inactieven en een krappe arbeidsmarkt. De regio NHN staat in brede zin voor de opgave om voldoende gekwalificeerd personeel te behouden en aan te trekken, werklocaties te bieden en de aansluiting/mismatch met onderwijs te verbeteren. Daarin ligt een specifieke opgave richting technische beroepen. De opgave is eveneens om duurzame afstemming te faciliteren tussen arbeidsmarkt en onderwijs, die goed kan inspelen op veranderingen.	**Regionaal <--> subregionaal <--> lokaal** We zien dat het BRE ten aanzien van de arbeidsmarkt en het onderwijs sterk subregionaal en regionaal is georganiseerd en goed is aangesloten op het ERE.
Economie en innovatie De regio NHN staat qua economie de komende jaren voor verschillende opgaven. We zien een relatieve daling van het BBP, de arbeidsparticipatie en het besteedbaar inkomen wat op zijn beurt weer impact heeft op de ontwikkeling van het gebied. De economische sectoren in NHN staan ook voor specifieke opgaven. Dit betreft onder meer de verduurzaming en innovatie in de agrosector, om traditionele landbouw om te zetten naar duurzamere voedselsystemen en een natuurinclusieve bedrijfsvoering. Daarnaast ligt er een belangrijke opgave in de toekomstbestendigheid van bedrijven en ruimte te bieden voor innovatie en ervoor te zorgen dat ondernemers toegang hebben tot kennis, middelen en netwerk voor innovatie. Meer lokaal en subregionaal liggen er opgaven ten aanzien van de (overcapaciteit) aan detailhandelsoppervlakte, bedrijventerreinen en (economische en toeristische) profilering.	**(boven)regionaal <--> subregionaal** Ten aanzien van de economische opgave zien we dat NHN kan bouwen op een sterk ERE op lokale en subregionale schaal die elkaar ook beginnend op regionale schaal vinden. Het BRE is sterk subregionaal georiënteerd.





Figuur 16. **Opgaveprofiel NHN in relatie tot schaalniveaus**

2.6 **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.

Het BRE kent een aantal uitvoeringsorganisaties zoals de Veiligheidsregio, GGD en Omgevingsdienst. De uitvoeringsorganisaties in Noord-Holland Noord lijken geen capaciteitsproblemen te ervaren voor de huidige taken.

Veel respondenten signaleren dat het moeizaam is om binnen het BRE capaciteit beschikbaar te maken voor het werken aan meer strategische regionale opgaven of projecten die niet direct horen tot de (wettelijke) taak van samenwerkingsverbanden. Noord-Holland Noord wijkt hierop niet af van andere regio's.

De capaciteit om op regionale schaal te acteren als BRE moet actief georganiseerd worden. Bijdragen daaraan worden geleverd door partijen zoals het Ontwikkelingsbedrijf NHN, RPA NHN, Greenport NHN, de provincie en de gemeenten.

Binnen het BAO wordt de regionale afstemming georganiseerd. Respondenten ervaren dat de opvolging van afspraken of ambities die in dit gremium worden gemaakt moeizaam verloopt, voornamelijk door een gebrek aan capaciteit. Ook ziet men een gebrek aan capaciteit in de voorbereiding van het BAO, terwijl gedegen ambtelijke voorbereiding in de ogen van respondenten ook zou leiden tot een effectiever overleg.

Als oorzaak voor de beperkte capaciteit voor regionale samenwerkingsverbanden zoals het BAO wordt onder meer gegeven dat gemeenten al zeer beperkte capaciteit en middelen hebben voor hun lokale taken, dat het vrijmaken van capaciteit voor regionale taken niet als prioriteit wordt gezien. Een deel van de benodigde capaciteit wordt ingevuld door het Ontwikkelingsbedrijf (en de provincie), die hierin een grotere rol dan oorspronkelijk bedacht op zich nemen. Overigens wordt ook aangegeven dat er niet veel ambtelijke capaciteit nodig is voor NHN, maar dat zelfs het vrijspelen van een beperkt aantal uren en mensen al een opgave is.

Box 8. Vergelijking organisatorische capaciteit Groningen, Fryslân en Noord-Oost Brabant

Met de RNOB kent Noordoost Brabant een regiobureau met enige capaciteit voor de regionale samenwerking. De RNOB heeft geen eigen personeel in dienst en werkt op basis van inhuur. Dit wordt aangevuld met capaciteit vanuit gemeenten. Het regiobureau in Noordoost Brabant wordt gefinancierd door de deelnemende gemeenten en door extra gelden die vanuit de provincie of het Rijk naar de regio komen. Daarnaast is er in Noordoost Brabant voor gekozen om de keten rondom agrifood, de economische en maatschappelijke signatuur van de regio, als verbindend thema te nemen. Stichting AgriFood Capital, een publiek-private ontwikkelmaatschappij, is hier de uitkomst van. Het is een door de overheid geïnitieerde stichting waarin het RNOB, ondernemers en onderwijs met een gelijke hoeveelheid bestuurders in het stichtingsbestuur zijn vertegenwoordigd. Stichting AgriFood Capital stuurt de uitvoeringsorganisatie AgriFood Capital BV aan, waar ongeveer 25 projectleiders actief zijn. AgriFood Capital BV ontvangt het overgrote deel van haar financiering uit de publieke sector, voornamelijk uit het RNOB.
Het BRE NoordOost Brabant heeft bewust gekozen voor vormgeving van de netwerken RNOB en AgriFood Capital door middel van zogeheten Netwerk Administrative Eenheden[20]: er zijn kleine organisaties ingericht met de enkele functie om het netwerk te laten functioneren. Ze hebben een agenderende, ondersteunende en najagende functie.

Dit ligt anders in de regio's Fryslân en Groningen, waar de provincies een prominentere taak innemen bij het versterken en onderhouden van het regionale netwerk.

Dit heeft er onder meer mee te maken dat de schaal van BRE Fryslân gelijk valt met de schaal van de provincie. Er is daarmee een organisatie beschikbaar die werkzaamheden kan uitvoeren voor de regio. Daarnaast is er met Leeuwarden een centrumgemeente die capaciteit kan leveren en daarin ook haar verantwoordelijkheid pakt. Het effect daarvan is dat de regio voor de inzet van capaciteit grotendeels afhankelijk is van de wil en bereidheid van provincie en grotere gemeenten.

Ook in Groningen leunen veel samenwerkingsverbanden op de inzet (in termen van mensen en middelen) van de provincie Groningen. Daar speelt de broze financiële positie van Groningse gemeenten een rol in, waardoor zij minder mogelijkheden hebben om (sub)regionaal te investeren. Door de herindelingsgolf is de afhankelijkheid van de provincie Groningen wel minder geworden. Wat in termen van organisatorische capaciteit heeft geholpen is de financiering van subregionale samenwerkingsverbanden door het Rijk (Nationaal Programma Groningen).

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

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

Politiek-bestuurlijke legitimiteit

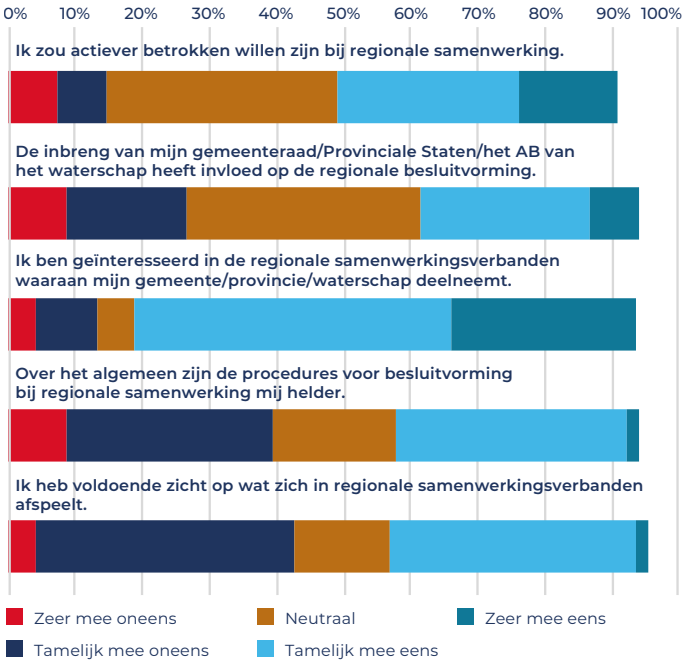
Uit interviews komt naar voren dat de fundamentele legitimiteit voor het BRE op het niveau van Noord-Holland Noord niet zonder meer aanwezig is. Daarmee wordt bedoeld dat bestuurders en politici niet allemaal overtuigd zijn van de meerwaarde van samenwerking op het schaalniveau van NHN. Een gedeelte van de bestuurders ziet deze meerwaarde juist heel sterk, maar dit wordt niet door alle bestuurders en politici in dezelfde mate gedragen.

Ten aanzien van verdere samenwerking op de subregio's is deze fundamentele legitimiteit hoger. Het merendeel van de bestuurders en politici ziet hier een sterke meerwaarde voor samenwerking.

Op basis van de enquête blijkt dat het belang van regionale samenwerking wel gedragen wordt door raadsleden: 82% van de respondenten geeft aan dat samenwerking tussen overheden in de regio nodig is om maatschappelijke vraagstukken op te lossen.

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

Uit de enquête (figuur 13) blijkt dat driekwart van de raadsleden in de basis wel (erg) geïnteresseerd is in de regionale samenwerkingsverbanden en dat meer dan 40% ook actiever betrokken wil zijn bij de samenwerkingsverbanden in de regio. Slechts 14% geeft aan niet meer betrokken te willen zijn. Daarmee zien we dat er wel fundamentele legitimiteit is voor samenwerking in de regio. Tegelijkertijd zien we ook dat in het onderzoek vanuit volksvertegenwoordigers de betrokkenheid van raadsleden met een responsratio van 15,7% op de BRE NHN enquête relatief laag is geweest[21]. Er was eveneens weinig animo voor de focusgroep voor raadsleden.



Figuur 17. **Stellingen uit enquête volksvertegenwoordigers[22]**

Slechts 50% van de raadsleden vindt dat de regio (inwoners en ondernemers) beter af is door de regionale samenwerking, terwijl 83% van de raadsleden meent dat samenwerking tussen overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en inwoners op regionale schaal nodig is om maatschappelijke vraagstukken op te lossen.

In veel interviews wordt aangegeven dat duurzame relaties belangrijk zijn voor de steun voor het BRE NHN. Juist in een netwerksamenwerking is het van groot belang om onderling vertrouwen, gedeeld draagvlak en gedeelde urgentie op te bouwen. Wisselingen van wethouders en bestuurders zijn hierin een belemmerende factor geweest, eveneens in het opbouwen van duurzame relaties met het maatschappelijk middenveld (en vice versa). Deze wisselingen kwamen in Noord-Holland Noord relatief een stuk vaker voor dan in de andere casusregio's. Ook de politieke fragmentatie in gemeenteraden werkt niet bevorderend. Daarnaast wordt het gebrek aan ambtelijke capaciteit door veel gesprekspartners als een obstakel ervaren. Daarbij wordt aangegeven dat de doorloop bij ambtenaren hoog is en er niet altijd even goed wordt overgedragen.

Instrumentele legitimiteit

Ten aanzien van instrumentele legitimiteit (steun voor het handelen en uitkomsten van het BRE) zien we een aantal terugkerende obstakels: men wil eerst het resultaat (1) van de regionale samenwerking zien, voordat ze erin investeert. Ook wordt het draagvlak kleiner zodra geld of zeggenschap (2) in het geding lijken te komen. Daarin zien we dat er een sterke(re) focus ligt op het realiseren van lokale ambities (3), welke voorrang krijgen op regionale ambities. Hieronder lichten we elk van deze obstakels nader toe.

1. *Resultaat*

Gemeenten in Noord-Holland Noord willen meewerken met regionale samenwerking, mits er concrete resultaten geboekt worden. Dit is echter een vicieuze cirkel: men wil eerst resultaat zien, voordat er gronding geïnvesteerd wordt in de regionale samenwerking. Om resultaat te zien, zal men echter eerst moeten investeren in de samenwerking.

Dit betekent overigens niet dat er nu geen resultaat geboekt wordt: de resultaten die worden geboekt, worden in de ogen van de meeste gesprekspartners te weinig gedeeld, waardoor het onduidelijk is wat de samenwerking in de regio voor gemeenten te bieden heeft. Dit geldt zowel op NHN niveau, als op subregionaal niveau. Dit wordt onderstreept in de enquête: 38% van de respondenten geeft aan niet voldoende inzicht te hebben in de activiteiten van regionale samenwerkingsverbanden.

21 De enquête had een respons van 93, hiervan waren 67 resultaten bruikbaar (de overige 30 waren niet volledig ingevuld). Het respons percentage is over alle gemeenteraadsleden 15,7%. De respondenten zijn evenredig verdeeld over de regio.
22 De percentages tellen niet op tot 100 procent omdat een deel 'geen mening' als antwoord heeft ingevuld.

Uit gesprekken die we hebben gevoerd met bestuurders en samenwerkingsverbanden komt ook naar voren dat het resultaat van de samenwerking in grote mate bepalend is voor de legitimiteit van de samenwerking onder politici. Op het moment dat de resultaten uitblijven of tegen te hoge kosten worden gerealiseerd, komt al snel de legitimiteitsvraag om de hoek, terwijl bij goede prestaties legitimiteit minder een probleem lijkt te zijn. Uit de enquête blijkt dat 40% van de raadsleden ziet dat de regionale ambities worden gerealiseerd, terwijl 25% van de raadsleden deze realisatie niet ziet. Dit geeft allereerst een positief beeld ten aanzien van de perceptie van de realisatie van de regionale ambities, maar uit de enquête blijkt ook dat 23% van de raadsleden meent dat de regio Noord-Holland Noord beter presteert dan andere regio's, terwijl 12% denkt dat dit (echt) niet het geval is.

2. *Investeringen en/of zeggenschap*

Uit de interviews blijkt dat er overwegend draagvlak is voor regionale samenwerking. Tegelijkertijd ligt het in de regio NHN gevoelig wanneer er geld geïnvesteerd moet worden of wanneer de samenwerking het mandaat van de raadsleden meer op afstand plaatst. De bereidheid om samen ambities te formuleren is er, maar de concrete uitwerking en uitvoering (de mensen en de middelen om de doelen te bereiken) komt nog beperkt tot stand.

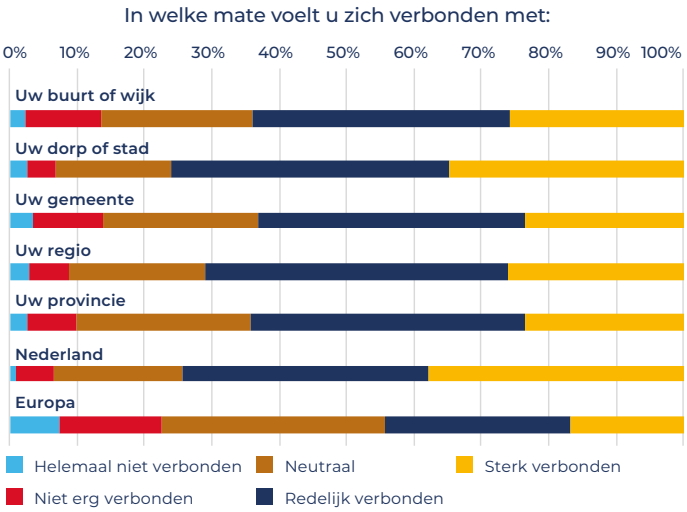
- Gemeenten geven aan financiële druk te ervaren ten aanzien van de eigen (lokale) huishouding. Het investeren in regionale samenwerking is daarmee niet vanzelfsprekend en gaat in het beeld van veel gesprekspartners mogelijk ten koste van lokale prioriteiten.
- In de regio NHN (zowel subregionaal als regionaal) werkt men bovengemiddeld veel samen op basis van afstemming. Dat betekent dat besluitvorming vaak op het niveau van de lokale raden dient plaats te vinden. Regionale planvorming en uitvoering loopt daardoor nogal eens vertraging op.
- We constateren dat het onvoldoende lukt om de gemeenteraden op regionale processen op een effectieve manier in het proces mee te nemen. De resultaten uit de enquête onderschrijven dat. We zien dat voor een groot deel van de raadsleden (40%) de procedures bij regionale samenwerking niet helder zijn en ze ook onvoldoende zicht hebben op wat zich in regionale samenwerkingsverbanden afspeelt (42%). Een derde geeft aan het gevoel te hebben dat de inbreng van raden op regionale besluitvorming invloed heeft. Slechts een kwart geeft aan te ervaren dat inbreng wél invloed heeft op regionale samenwerking.
- De regioraden die binnen NHN actief zijn bieden toegevoegde waarde, maar kunnen tegelijkertijd nog winnen in transparantie en duidelijkheid voor wat besluiten betekenen in termen van legitimatie en budget.

3. *Lokale ambities*

Uit interviews komt veel naar voren dat bestuurders en raadsleden sterk gericht blijven op hun eigen lokale prioriteiten en belangen (veelal op de korte termijn). Uit de enquête blijkt dat 44% van de raadsleden vindt dat de ambities op regionaal niveau aansluiten op de ambities van hun gemeente. Dit is weliswaar minder dan de helft, maar slechts 13% van de raadsleden heeft aangegeven dat de ambities niet of totaal niet aansluiten met hun lokale ambities. Het merendeel is neutraal of heeft geen mening.

Legitimiteit onder inwoners

Onder de enquête die is uitgezet onder inwoners van de regio Noord-Holland Noord zien we (in figuur 16) opvallend genoeg dat inwoners meer verbondenheid voelen met de regio waarin zij wonen dan de gemeente waarin ze wonen. 71% geeft aan zich redelijk tot sterk verbonden te voelen met de regio, versus 63% met de gemeente. Wanneer gevraagd wordt welk gebied de inwoners beschouwen als de regio waarin ze wonen, grijpt men vaak terug op hun subregio Kop van Noord-Holland, Westfriesland of Alkmaar en Omgeving. Noord-Holland Noord wordt een stuk minder genoemd. Inwoners in de regio NHN identificeren zich het meest met Nederland en het eigen dorp of stad (beide 75%).



Figuur 18. **Stelling uit enquête inwoners**

Box 9. Vergelijking draagvlak Groningen, Drenthe, Friesland en Noord-Oost Brabant

Zicht op regionale samenwerkingsverbanden. In vergelijking met de andere casusregio's hebben raadsleden in Noord-Holland Noord en Groningen het minste zicht op wat er speelt op regionaal niveau (38%). In Noord-Oost Brabant ligt dit percentage iets hoger (40%). Hier wordt door raadsleden ook aangegeven dat de samenwerkingsverbanden die al langer bestaan, concrete doelen formuleren en/of een wettelijke taak vervullen het meeste draagvlak hebben. In Groningen wordt door veel raadsleden aangegeven dat het moeilijk is om de lokale meerwaarde van een regionale samenwerking inzichtelijk te maken voor de achterban. Raadsleden in casusregio Drenthe hebben het meeste zicht op wat er speelt op regionaal niveau (46%).

Interesse in regionale samenwerkingsverbanden. De raadsleden van Noord-Holland Noord zijn ongeveer even geïnteresseerd in regionale samenwerkingsverbanden als de andere casusregio's (75%), maar het minst geïnteresseerd om ook actief betrokken te zijn bij deze samenwerkingsverbanden (40%). In Fryslân willen relatief de meeste raadsleden actief betrokken worden bij regionale samenwerkingsverbanden (63%). De interesse in regionale samenwerkingsverbanden is in Fryslân wel iets lager (69%). Daarbij zetten de Friese raadsleden ook sneller vraagtekens bij de legitimiteit van regionale samenwerking zodra resultaten uitblijven, onduidelijk zijn of veel geld kosten.

HOOFDSTUK 3

Inzicht: hoe functioneert het BRE NHN? Deelvragen 8 t/m 10

In dit hoofdstuk geven we inzicht in het functioneren van het BRE. Dit doen we door middel van beantwoording van de onderzoeks-vragen 8 tot en met 10. Op elk van deze deelvragen geven we eerst een algemeen antwoord. Vervolgens zoomen we op een aantal elementen dieper in.

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

Het BRE NHN staat aan het begin van de zogenaamde levenscyclus en kent daarmee een jonge volwassenheidsfase. Onze taxatie is dat het schaalniveau NHN een BRE in wording is. De afgelopen jaren is (zichtbaar) geïnvesteerd in een aantal verbindende samenwerkingsverbanden en strategieën voor de regio NHN en de inliggende subregio's. Dat zijn belangrijke stappen voor een regio om gezamenlijk tot resultaat te komen, maar dit moet zeker op het niveau van de regio NHN nog wel zijn beslag gaan krijgen. We constateren dat de publieke waarde die de samenwerking in de regio heeft gerealiseerd op het niveau van het BRE NHN in termen van concrete resultaten op dit moment nog beperkt is. In de subregio's zijn eerste resultaten wel (al) zichtbaar. Op regionaal en subregionaal niveau zien we dat de intensivering van de samenwerking tussen het BRE en het ERE in brede zin zorgt voor meer samenwerking in de regio met als uitgangspunt om meer gezamenlijke resultaten te behalen.

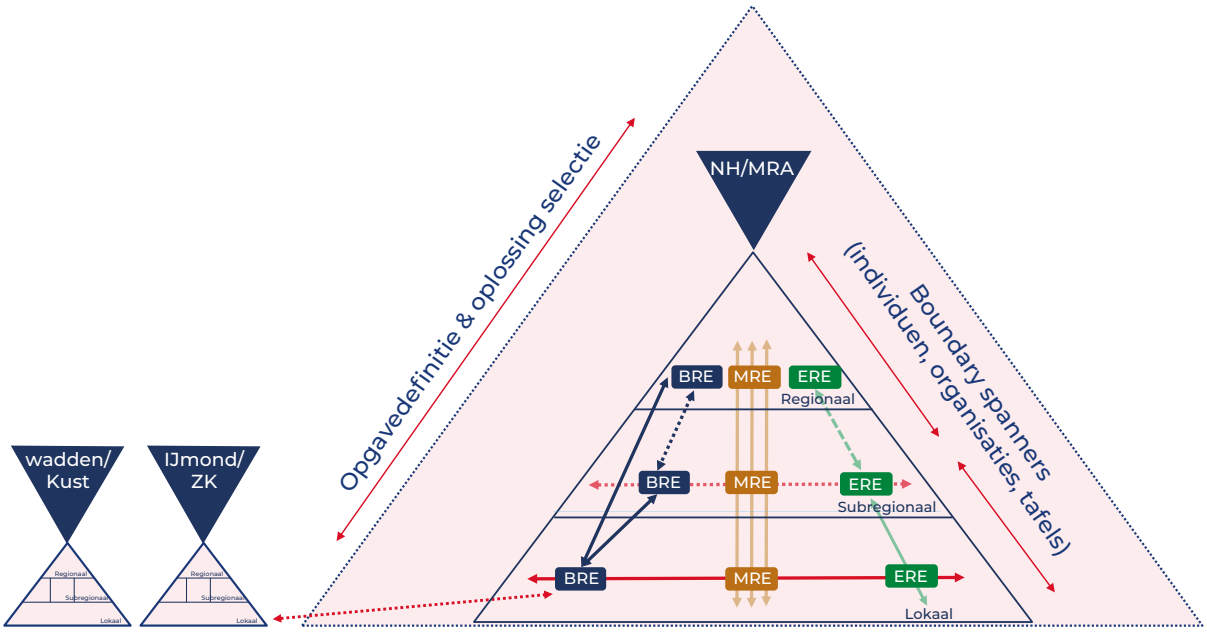
We plaatsen een aantal belangrijke observaties bij het samenspel in de regio NHN:

- **Het gaat gemiddeld in de regio, maar zien we op verschillende thema's dat dit onder druk komt te staan.** Dit blijkt uit de objectieve data (brede welvaart-indicatoren), die in de breedte laten zien dat alhoewel de regio haar relatieve positie in Nederland weet vast te houden en deze hierop gemiddeld scoort, die positie voor de toekomst onder druk kan komen te staan. Dat zien we onder meer terug in een relatieve daling van het BBP, de arbeidsparticipatie en het besteedbaar inkomen. Daarnaast neemt de zorgvraag toe onder druk van vergrijzing, trekken jongeren en hoogopgeleiden nog uit het gebied weg, liggen er grote vraagstukken ten aanzien van klimaat en energie en staat de kwaliteit van de natuur de komende jaren verder onder druk. Dit gaat van invloed zijn op de ontwikkeling van de brede welvaart in het gebied.
- **De regionale samenwerking is vooral terug te zien in de ontwikkeling van visies op de (te realiseren) publieke waarde op het niveau van NHN.** Domeinen waar op het niveau van NHN aan gezamenlijke visie is en wordt gewerkt zijn wonen (de Woondeal), de energietransitie (de Regionale Energiestrategie), bereikbaarheid (bereikbaarheidsvisie NHN) en arbeidsmarkt (RPA NHN, en de komst van de ROM). Kijkend naar het opgaveprofiel van de regio NHN sluiten deze visies daar goed op aan. De afgelopen jaren is voor de regio, net als andere regio's in Nederland, een toegenomen urgentie ontstaan voor regionale samenwerking op het gebied van de energietransitie. Wat opvalt is dat er geen leidende overkoepelende visie voor NHN is geformuleerd die door alle gemeenten wordt gedragen. We zien dat op subregionaal niveau er wel thema-overstijgende visiedocumenten zijn opgesteld (Pact van Westfriesland, de Kop Werkt! en de Focusagenda). De aansluiting tussen de regionale visiedocumenten en de subregionale visies is niet helder. Wat de verschillende visies exact voor publieke waarde voor de regio opleveren is op dit moment nog niet te zeggen.
- **In termen van uitvoeringssamenwerkingen binnen NHN constateren we op basis van de gevoerde gesprekken dat het presteren voldoende op orde is.** Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat eigenlijk niemand onvoldoende presteren ervaart in de uitvoerende domeinen van de regionale samenwerking (primair GGD, de Veiligheidsregio en de Omgevingsdienst).
- **De ontwikkeling van het schaalniveau NHN is functioneel én komt primair voort uit een bestuurlijke behoefte die door economische partners gevolgd wordt.** Met Holland Boven Amsterdam en andere initiatieven om zich te organiseren als regio ten opzichte van de MRA heeft het schaalniveau NHN een impuls gekregen. Ook zijn er op regionaal niveau een aantal trekkers, waaronder een aantal burgemeesters, wethouders, provincie en Ontwikkelingsbedrijf die de regionale samenwerking op NHN schaal willen versterken. Het kunnen voeren van een gezamenlijke lobby richting Amsterdam, Den Haag en Brussel vormt hier tevens een belangrijke reden voor. Echter is er bij een aantal gemeenten ook een dubbele gerichtheid te zijn: de gemeente Uitgeest is ook nauw verbonden aan de regio IJmond/Zuid-Kennemerland en de gemeente Texel is naast NHN ook gericht op de samenwerking Kust/Wadden.
- **Het BRE NHN kent geen duidelijke centrumgemeente die een trekkersrol speelt op de regionale opgaven.** Binnen de subregio's zien we dat Alkmaar in de subregio Alkmaar en Hoorn in de subregio Westfriesland positie innemen als centrumgemeente van de betreffende subregio. Wat deze twee centrumgemeenten verbindt is de gezamenlijke gerichtheid op de MRA. Tussen beide subregio's is die verbinding minder sterk. In de Kop van Noord-Holland wordt Den Helder gezien als centrumgemeente. In het lobbyoverleg stelt Den Helder zich ook zo op richting de andere subregio's, zoals in het H2A-overleg, maar die positie is minder evident en sterk dan in de andere twee subregio's. Zo vervult bijvoorbeeld Schagen soms ook een trekkende rol binnen de Kop.

- **Het BAO is een afstemmingsoverleg waar vooralsnog een beperkte (verbindende) kracht vanuit gaat.** In de regio ligt er een sterke nadruk op lokale besluitvorming en wordt er ook geen breed genoeg gedeelde urgentie gevoeld om op regionale schaal verregaand samen te werken. In het BAO, het belangrijkste bestuurlijke gremium op NHN schaal waar regionale afstemming (ook met partners in het ERE) wordt georganiseerd verloopt het maken van afspraken en vaststellen van ambities moeizaam. De relevantie van het BAO, zowel voor de gemeenten en subregio's, als voor het ERE is daarmee nog te beperkt. De onderlinge verbindingen tussen de (dominante) subregio's komen niet op andere wijze tot stand.
- **Om succes te boeken is capaciteit nodig om de ambities binnen het BRE tot uitvoering te brengen.** Als groot probleem wordt aangegeven dat er te weinig ambtelijke capaciteit is om de regionale inzet uit te voeren. De capaciteit binnen NHN is veelal óf verbonden aan de verplichte regionale samenwerkingsverbanden óf wordt geleverd door de provincie, het Ontwikkelingsbedrijf NHN, Greenport NHN of RPA NHN. Uit gesprekken blijkt dat een onderliggende factor voor het gebrek aan ambtelijke capaciteit de gerichtheid op het behoud van autonomie als gemeente en daarbij ook de focus op de lokale ambities is, waardoor capaciteit daar wordt ingezet en niet voor de regionale samenwerking.
- **De politiek staat nog teveel op afstand van de regionale samenwerking.** Raadsleden geven aan regionale samenwerking in de regio Noord-Holland Noord noodzakelijk te vinden voor het aanpakken van opgaven. Tegelijkertijd zien we, zowel op basis van de enquête als de interviews, dat het de regio nog onvoldoende lukt om de raden op een goede manier bij de regionale samenwerking te betrekken. Subregionaal wordt dit weliswaar steeds beter ingevuld (o.a. met raadscommissies). De verbinding tussen de raden op NHN schaal is niet aanwezig.
- **In de bestuurscultuur van de regio NHN wordt elkaar onderling niet veel 'gegund' en is er weinig gezamenlijke trots.** We zien een samenspel tussen politiek en bestuur waarin eigen belangen vaak vooropstaan en het veel tijd en moeite kost om vanuit gezamenlijk belang te handelen. We zien ook een regio waarin onderlinge verschillen liever benadrukt worden dan dat er gezocht wordt naar overeenkomsten (die er wel degelijk lijken te zijn). Het gebrek aan elkaar iets 'gunnen' wordt versterkt door de sterke behoefte bij gemeenten(raden) aan autonomie en het op de eigen manier willen doen. Alhoewel bestuurlijk een breed gedeeld perspectief is dat de regio veel potentie heeft, ontbreekt het aan een (gezamenlijke) trots op de regio.

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

Het samenspel tussen het MRE, het ERE en het BRE bevindt zich op NHN schaal eveneens in een beginnend stadium. In onderstaande figuur is een schematische weergave te zien van hoe het bestuurlijke, economische en maatschappelijke ecosysteem op de verschillende niveaus zijn georganiseerd én hoe sterk de verbinding tussen de ecosystemen is.



Figuur 19. **Schematische weergave van het samenspel tussen en binnen de ecosystemen in NHN**

Een verbinding tussen zowel het bestuurlijke, economische als het maatschappelijke ecosysteem op NHN niveau is het BAO, waar economische en maatschappelijke partijen worden uitgenodigd door de bestuurders. Over een echte verbinding tussen de ecosystemen op regionaal schaalniveau die leidt tot de creatie van publieke waarde is echter op dit moment geen sprake. Met het MRE is er op NHN schaal in enige mate aansluiting met partijen uit het onderwijsveld. Het MRE is zelf op regionale schaal op het vlak van het sociaal domein, woningcorporaties, natuur en recreatie en sport en cultuur binnen de eigen domeinen goed georganiseerd, maar de aansluiting onderling vindt dominant plaats op het lokale schaalniveau. Voor het ERE geldt dat deze lokaal en subregionaal het dominantst is georganiseerd en er de afgelopen jaren met beginnend succes is geïnvesteerd in verbinding op NHN-schaalniveau. Echte triple-helix samenwerking op NHN schaalniveau, waar gezamenlijk innovatie en vernieuwing vormgegeven wordt, komt echter nog beperkt tot stand. De samenwerking heeft meer de vorm van gezamenlijk informeren en afstemmen dan van gezamenlijk innoveren. De verbinding tussen het BRE, ERE en MRE is op lokale schaal het sterkst georganiseerd. We lichten dit hieronder verder toe.

Door het ontbreken van sterke ecosystemen op de schaal van Noord-Holland Noord is het onderlinge samenspel tussen het BRE, MRE en ERE nog niet in balans

We constateren dat de kracht en tegenkracht tussen de ecosystemen in NHN op het regionale schaalniveau nog niet in balans zijn. Zowel bestuurlijke als economische en maatschappelijke actoren zijn veel gericht zijn op het lokale of subregionale niveau. Dat is ook het niveau van waaruit integraal naar het gebied wordt gekeken. De afstemming en samenwerking op de schaal van NHN is daarentegen nog niet in balans. Daar ontstaat – ook in het samenspel met het subregionale schaalniveau – nog onvoldoende slagkracht en samenhang tussen opgaven. Dat leidt er toe dat de regio ook bovenregionaal minder daadkrachtig kan opereren.

Hiernaast zien we een aantal gerichte verbindingen tussen de ecosystemen, hetzij sectoraal of tussen twee van de drie ecosystemen. Op het gebied van landbouw, dus sectoraal, is Greenport NHN als triple helix verband een belangrijke verbinding tussen de ecosystemen. Tegelijkertijd geeft ook Greenport NHN aan vooral op het niveau van de subregio's de triple helix verbanden in samenhang te zien. Het samenspel tussen het bestuurlijke en economische ecosysteem wordt grotendeels bepaald door het Ontwikkelingsbedrijf NHN. De capaciteit en middelen van het Ontwikkelingsbedrijf NHN zijn een grote kracht achter economische ontwikkeling in de regio en hebben onder meer geleid tot de RegioDeal Maritiem Cluster in de Kop van Noord-Holland. Als we zoeken naar boundary spanners in NHN, partijen die een positieve ontwikkeling creëren in het versterken van het samenspel tussen de ecosystemen, zien we RPA NHN, Greenport NHN, het Ontwikkelingsbedrijf NHN die rol innemen.

Met een meer gebalanceerd stakeholderveld zouden economische - maar zeker ook maatschappelijke - afwegingen, belangen en urgentie een eigen positie in de discussie kunnen krijgen. Een andere afloop is dan vanzelfsprekend niet gegarandeerd, maar de kansen op een daadwerkelijk regionaal product zouden wel zijn vergroot.

Daar waar het ecosysteem zich op hetzelfde niveau (verbinding) organiseert ontstaat positieve dynamiek

De subregio's zijn een verband waartoe zowel de maatschappelijke organisaties, ondernemers en bestuurders zich hoofdzakelijk verhouden. Hier is dat samenspel tussen de ecosystemen iets sterker, maar zien we ook verschillen in de mate van samenspel tussen de drie subregio's. In Westfriesland wordt veel toegevoegde waarde ervaren van het nauwe samenspel tussen bedrijfsleven en overheden in het Pact van Westfriesland. Daar waar het bedrijfsleven zich organiseert en zorgt voor goede verbinding op subregionaal niveau lijkt de aansluiting tussen de ecosystemen sterker, zoals in Westfriesland en in iets mindere mate in de Regio Alkmaar. In de Kop van Noord-Holland zien we deze positieve dynamiek meer op lokaal schaalniveau ontstaan, maar minder op subregionaal schaalniveau. Daar kan de Regiodeal overigens wel weer een positieve impuls geven.

Een bijkomende complicatie is dat de vertegenwoordiging binnen de verschillende ecosystemen niet helder is. Bij het maatschappelijk ecosysteem geldt dat er geen regionaal platform is die namens de maatschappelijke actoren kan aansluiten bij het regionale debat. Vanuit het bedrijfsleven lijkt het Economisch Forum zich te willen ontwikkelen richting een platform op NHN niveau met afvaardigingen vanuit de koepelorganisaties van bedrijven op subregionaal niveau. Maar ook het bestuurlijke ecosysteem kent geen getraptheid: op lokaal en regionaal niveau zijn dezelfde actoren actief. Het is bijvoorbeeld niet zo dat op regionaal niveau afspraken gemaakt worden tussen vertegenwoordigers per subregio of tussen de drie centrumgemeenten. Steeds is daardoor afstemming nodig met 18 gemeenten. Dit gebrek aan getraptheid in én verbinding tussen de ecosystemen op de verschillende schaalniveaus maakt het samenspel op regionale schaal erg complex en onvoldoende slagkrachtig.

Dominantie in het samenspel door het BRE; waar het ERE en MRE eigen schaalniveaus vinden

We constateren dat het samenspel in de regio in sterke mate bepaald wordt door de wijze waarop publieke actoren handelen, vanuit het bestuurlijk regionale ecosysteem. Spelers binnen het ERE geven aan dat de sterkste impuls voor hun regionale samenwerking is wanneer de overheden zich op regionale schaal sterker organiseren. Het MRE geeft aan vooral gericht te zijn op het lokale niveau maar vanuit de aard van hun werk noodzakelijkerwijs zelf op regionale schaal te zijn georganiseerd. Vanuit maatschappelijke organisaties wordt een grote behoefte geuit voor een betere strategische aansluiting en afstemming met het BRE op (sub)regionale schaal om zo tot krachtigere samenwerking en innovatie te komen.

NB: we constateren dat in andere regio's, waar de balans tussen de drie domeinen in de discussie over lastige regionale opgaven evenwichtig is en kracht-tegenkracht dus in balans zijn, dit vaker leidt tot uitkomsten waarbij de maatschappelijke opgave leidend is.

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

Zoals bij deelvraag 7 geconstateerd: het draagvlak binnen het bestuurlijke regionale ecosysteem is wisselend aanwezig voor het bestuurlijk regionale ecosysteem. Hierbij geldt dat naarmate de afstand van een respondent tot het bestuurlijk regionale ecosysteem toeneemt (bijvoorbeeld een bestuurder (dichtbij) vs. een raadslid (verder weg)), de noodzaak voor de regionale samenwerking afneemt en het draagvlak meer diffuus wordt. Ook geldt dat er per gemeente een verschil in draagvlak waar te nemen is. Onder maatschappelijke en economische partijen wordt het belang gezien om meer samen op te trekken in de regio NHN om zo tot meer en betere publieke waarde creatie te komen.

De problematiek rondom democratische legitimiteit werkt de publieke waardecreatie op onderdelen tegen

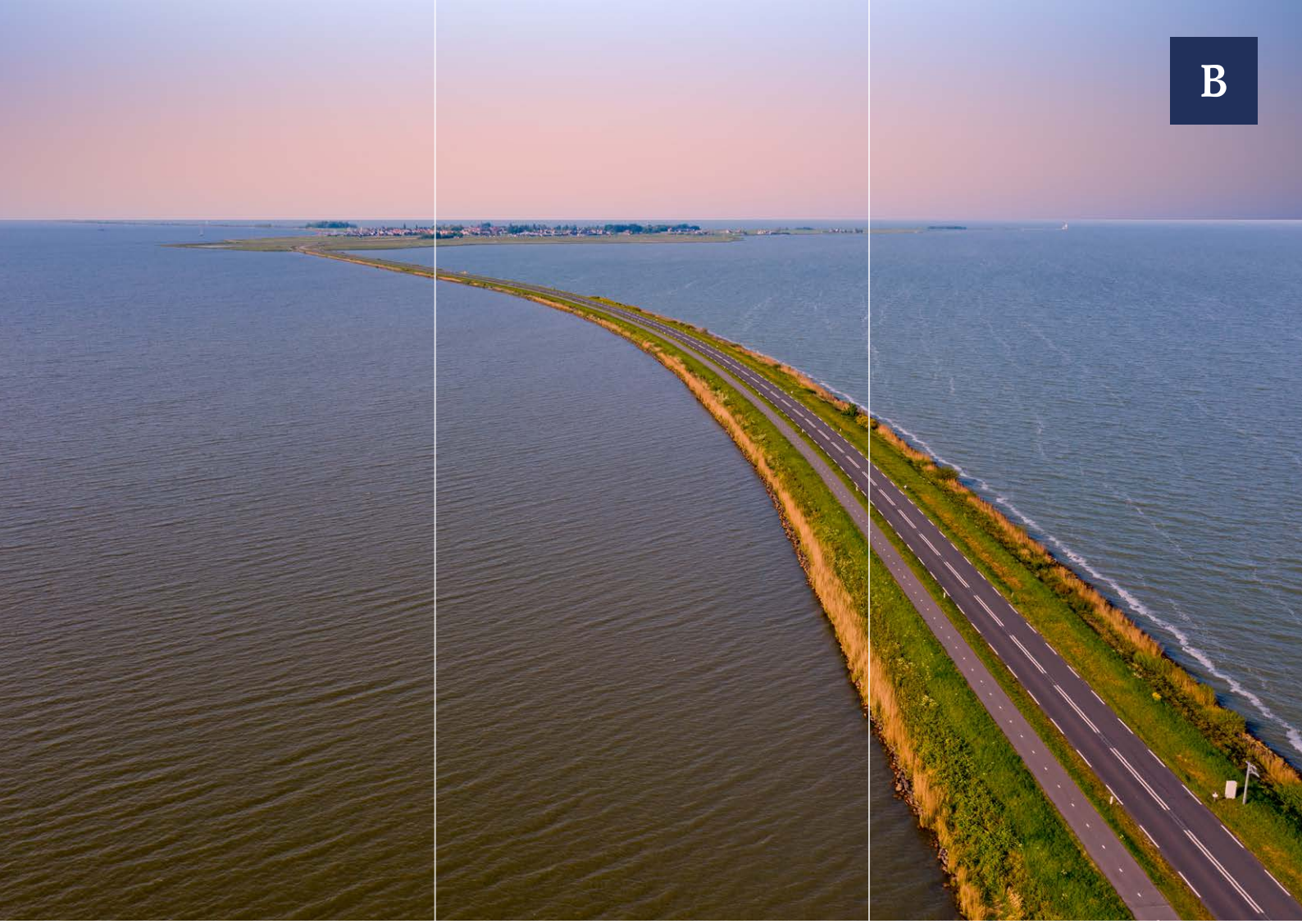
In NHN is duidelijk dat draagvlak van groot belang is voor het bereiken van publieke waarde op regionaal niveau. Het ontbreken van draagvlak bij gemeenten voor een intensivering van de regionale samenwerking is dan ook één van de belangrijkste belemmerende factoren voor het BRE NHN. Overigens kost het op subregionaal niveau al veel moeite om draagvlak voor samenwerking te organiseren, laat staan op regionaal niveau. Dat draagvlak is onder meer van belang om gezamenlijk regionale ambities vast te stellen en mogelijk in de toekomst op ingewikkelde opgaven, zoals de energietransitie en woningbouw, de voor- en nadelen te verdelen over de regio. Het verdelen van pijn gaat uit van een bepaalde mate van solidariteit en belang van de regio dat erkend wordt in de afzonderlijke gemeenteraden. Gevolg van het vergroten van draagvlak is ook dat ambtelijke capaciteit mogelijk toegekend kan worden aan regionale ambities.

Meer publieke waarde realiseren op regionale schaal kan alleen wanneer hier capaciteit voor beschikbaar is, maar door het gebrek aan legitimiteit voor die regionale samenwerking is die capaciteit niet beschikbaar. Door deze vicieuze cirkel wordt dan ook niet meer publieke waarde gerealiseerd dat het draagvlak voor regionale samenwerking en dus ook het beschikbaar stellen van capaciteit zou kunnen vergroten.

Identiteit is functioneel en niet cultureel – daardoor zijn het goede verhaal en successen nog belangrijker

De identiteit op het niveau van NHN is niet cultureel of historisch bepaald. De belangrijkste verbinding is te zien in de gezamenlijke opgaven die door alle partijen worden erkend. Het belang van regionale samenwerking op de opgaven rond wonen, bereikbaarheid, arbeidsmarkt en energietransitie wordt niet betwist. Er is in NHN sprake van een functionele identiteit, die overigens nog wel in de kinderschoenen staat.

Wanneer de opgaven de centrale verbinding vormen op de regionale schaal, is het boeken van resultaat des te belangrijker om aan draagvlak te kunnen werken. Bestuurders, en ook economische en maatschappelijke partners, moeten een sterk verhaal uitdragen waarbij ook duidelijk is wat de regionale samenwerking heeft opgeleverd voor de individuele gemeente. Op dit moment worden de successen van de regio onvoldoende gedeeld, dit geldt zowel op subregionaal als op regionale schaal. Hierdoor onderschatten individuele gemeenten het belang van de regionale samenwerking. Uiteraard zit hier een zekere mate van afhankelijkheid in ('kip en ei'), want om die regionale successen te boeken is lokale capaciteit nodig. Het doorbreken van deze vicieuze cirkel lukt maar niet, maar is wel hard nodig.



HOOFDSTUK 4

Conclusie

De hoofdvraag van het onderzoek in Noord-Holland Noord luidt: Hoe succesvol is het BRE Noord-Holland Noord 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 5.

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

Algemene beeld

We zien een BRE dat in de beginfase van haar ontwikkeling staat. Alhoewel er de afgelopen jaren positieve stappen in de samenwerking zijn gezet, 'marcheert' de regionale samenwerking binnen het BRE Noord-Holland Noord en in samenspel met het MRE en ERE in onze taxatie nog onvoldoende. Het BRE Noord-Holland Noord slaagt er op regionaal niveau nog niet zichtbaar genoeg in om gezamenlijk concrete resultaten tot stand te brengen die in termen van directe publieke waarde iets opleveren, terwijl hier wel gezamenlijke kansen en opgaven liggen. Op subregionaal niveau worden wel eerste resultaten geboekt. We zien in NHN veel potentie en ruimte om het BRE en het samenspel met het ERE en MRE verder vorm te geven en te versterken (op alle schaalniveaus). Dat vraagt meer krachtige verbindingen binnen het samenspel tussen BRE, MRE en ERE, maar ook méér commitment vanuit gemeenten en subregio's dan tot dusver het geval is geweest.

In het volgende hoofdstuk formuleren we een aantal specifieke aanbevelingen om de volgende stap te zetten in de samenwerking. In dit hoofdstuk gaan we nader in op de verklarende factoren die wij zien voor de mate waarin het BRE NHN nog niet goed in staat is om publieke waarde te realiseren.

Verklarende factoren

Wat ons betreft zijn er een aantal belangrijke verklarende factoren, waarvan sommigen zorgen voor bespoediging van het realiseren van publieke waarde en andere factoren dit juist belemmeren. We zien de volgende verklarende factoren.

1) *Er zijn wisselende beelden bij de urgentie en noodzaak voor samenwerking op regionale schaal, waardoor benodigde besluitvorming en uitvoeringscapaciteit moeizaam (integraal) tot stand komt.*

Met de regio zelf gaat het over het algemeen gemiddeld in termen van brede welvaart. De regio NHN steekt nergens met kop en schouders bovenuit, maar scoort ook nergens beduidend lager dan het landelijk gemiddelde.

Voor een gedeelte van de gesprekspartners betekent deze relatief gunstige uitgangspositie dat er geen grote noodzaak is om het heel anders of extra te doen ten opzichte van de huidige situatie of om echt extra te investeren in de (sub)regionale samenwerking. Zij vinden veelal het subregionale schaalniveau het meest geschikt om de opgaven die zij zien op aan te pakken. We zien daarmee dat voor een deel van de gesprekspartners een gezamenlijk gevoelde urgentie als drijvende kracht onder de regionale samenwerking ontbreekt.

Tegelijkertijd voelt een gedeelte van de bestuurlijke, economische en maatschappelijke partners juist wel veel urgentie om de handen sterker ineen te slaan. Enerzijds gezien de toenemende urgentie van de opgaven die de komende jaren voor het hele gebied spelen (t.a.v. arbeidsmarkt en economie, klimaat, wegtrekken jongeren, vergrijzing, bereikbaarheid), anderzijds gezien de grote kansen die ze zien voor het gebied (natuurrecreatie en toerisme, innovatie van economische sectoren, wonen), mede in relatie tot de MRA en de bovenregionale financieringsmogelijkheden. Zij ervaren dat intensivering van de samenwerking op regionale schaal cruciaal is om enerzijds de kansen te benutten en anderzijds ook tot goede oplossingen te komen voor de opgaven van het gebied.

Door het ontbreken van een gezamenlijke probleemdefinitie van de opgaven voor de regio Noord-Holland Noord en door wisselende gerichtheden op de noodzaak tot samenwerking om deze opgaven aan te pakken is er een gefragmenteerd landschap in de regio NHN ontstaan. Op onderdelen werkt de samenwerkingsaanpak van vraagstukken op het NHN niveau goed, zoals op het vlak van arbeidsmarkt. Maar op andere thema's zoals natuur, wonen, bereikbaarheid en economie en innovatie komt de gezamenlijke aanpak een stuk minder vanzelfsprekend van de grond. Voor deze thema's geldt dat de opgaven veelal niet vanuit een gezamenlijk perspectief worden aangevlogen, maar dat de visie en aanpak een optelsom is van lokale of subregionale belangen.

We zien dat door de verschillende perspectieven op zowel de urgentie van de opgaven voor NHN als het belang van het (sub)regionale schaalniveau voor de aanpak van een deel van die opgaven, besluitvorming, uitvoering en gezamenlijk commitment moeilijk (integraal) tot stand. Zeker op opgaven waarvan deze zich dominant voordoen op (boven)regionale schaal, bijvoorbeeld op (economie-)innovatie, bereikbaarheid, natuur en woningbouw, is de slagkracht van het BRE vooralsnog beperkt. Dat beperkt ook de kracht van de regio NHN om op bovenregionale borden 'mee te schaken'.

2) *De samenwerking op (sub)regionale schaal bevindt zich in een beginnende fase, met onvoldoende krachtige verbindingen onderling.*

De Regio Noord-Holland Noord is bestuurlijk gezien nog geen vanzelfsprekend ecosysteem. De afgelopen jaren is daarop wel geïnvesteerd, vanuit de provincie en enkele bestuurlijke trekkers in de regio. Alhoewel dat recent tot visievorming heeft geleid op NHN niveau, wordt nog te weinig zichtbare resultaten tot stand gebracht waarop de regio trots kan zijn en die kunnen werken als katalysator voor de samenwerking. Met de recent opgestelde bereikbaarheidsvisie, de RES en de woondeal zijn hierin positieve stappen gezet. Deze visies moeten zich nog (gaan) vertalen naar uitvoering en realisatie van de opgestelde ambities.

Het BRE is momenteel het sterkst op het subregionale schaalniveau, waar de afgelopen jaren is ingezet om samenwerking en agenda's bestuurlijk én met economische partners en maatschappelijke partners te versterken. Daar is visie vaker gekoppeld aan uitvoering, en worden bijvoorbeeld op het vlak van sociaal domein, betekenisvolle stappen gezet die wel zichtbaar tot publieke waarde leiden. Zij vormen binnen het BRE NHN de belangrijkste bovenlokale entiteit voor het realiseren van publieke waarde. Van gezamenlijkheid en verbinding tussen de subregio's is nog weinig sprake. Al is er geen zichtbare concurrentiestrijd tussen de subregio's, er is ook nog weinig gezamenlijkheid. Gezamenlijke (boven)regionale kansen worden daarmee nog niet benut.

We zien een beperkte aansluiting tussen het regionale ecosysteem NHN en de subregionale ecosystemen. De wijze waarop deze verbinding vorm moet krijgen is niet helder. Dit zorgt ervoor dat de individuele gemeenten overal centraal staan en dat met 18 gemeenten tot overeenstemming gekomen moet worden op het regionale niveau. Dit geldt binnen het BRE: de subregio's vormen geen vertegenwoordigend niveau. Dit zorgt voor een complex proces op regionaal niveau, en het zorgt tegelijkertijd voor veel bestuurlijke drukte voor het lokale bestuur, wanneer gemeenten zowel actief moeten zijn in de subregio en ook gevraagd worden meer in te zetten voor het regionale niveau. Het is daarmee eveneens niet duidelijk wat op welke tafel wordt besproken en wat de status daarvan is. De beperkte aansluiting tussen de niveaus in het BRE maakt ook dat maatschappelijke en economische partijen te maken hebben met die complexiteit en waardoor ook zij genoodzaakt zijn steeds op het lokale niveau afspraken te maken, ook over regionale opgaven. De belangen van de individuele gemeenten zijn binnen alle samenwerkingsverbanden in de regio zeer prominent aanwezig en leidend.

De aansluiting tussen het BRE en het ERE en MRE op regionaal schaalniveau is nog niet vanzelfsprekend. Alhoewel er met het BAO wel eerste stappen zijn gezet om de onderlinge verbinding te verstevigen, constateren we dat de samenwerking op dit moment meer gericht is op gezamenlijk informeren en afstemmen, dan van gezamenlijke visievorming en innovatie. De triple-helix samenwerking komt daarmee nog beperkt tot stand, terwijl partners wel kansen zien voor versterking. We zien een aantal belangrijke 'boundary spanners' in de regio, zowel binnen het BRE, ERE als MRE die de onderlinge verbindingen tussen de ecosystemen wel vormgeven. Belangrijke boundary spanners zijn het Ontwikkelingsbedrijf, Greenport NHN en individuele bestuurders (zowel van het bestuurlijk, maatschappelijk als het economisch regionaal ecosysteem). Deze organisaties of personen zijn een belangrijke stimulans voor het draagvlak en totstandkoming van regionale samenwerking. Een risico is dat het BRE op dit moment nog niet op zichzelf staat, maar sterk afhankelijk is van deze individuen, die ook om de zoveel tijd van positie veranderen.

3) *Het lokale belang staat over het algemeen voorop, wat gezamenlijke realisatiekracht belemmert.*

Bestuurlijk is er geen grote basis van onderling vertrouwen of gezamenlijke identiteit waarop de samenwerking kan voortbouwen of op basis waarvan elkaar wat gegund wordt. Er is sprake van een functionele samenwerking die niet kan bouwen op een hoge mate van formele en instrumentele legitimiteit.

Bij gemeenten(raden) bestaat een sterke behoefte aan autonomie en het op de eigen manier willen doen en weinig genegenheid om middelen voor regionale samenwerking vrij te spelen. Het wordt lastig gevonden raden op goede wijze bij de regionale samenwerking te betrekken en er wordt voor raden nog onvoldoende resultaat geboekt. Dat maakt het lastiger om tot benodigde (uitvoerings)capaciteit en besluitvorming te komen. Dat leidt tot een moeilijk te doorbreken vicieuze cirkel die er toe leidt dat wat er op (sub-)regionaal niveau wordt afgestemd daardoor moeilijk doorwerkt.

HOOFDSTUK 5

Uitzicht: handelingsperspectief

Centraal in onze onderzoeksvragen en redenering staat de hypothese dat de benodigde publieke waarde, de ingezette organisatorische vormen én de legitimiteit en betrokkenheid - zowel politiek, bestuurlijk als maatschappelijk - in balans moeten zijn. Die balans is iets wat ook moet groeien en meebewegen met de dynamiek in de regio.

Aanknopingspunten voor de versterking van die regionale samenwerking bieden we in dit hoofdstuk. Dit hoofdstuk verwoordt, op basis van voorgaande feiten en analyse, onze aanbevelingen voor verbeterde werking van de regio als geheel, werkend aan nog meer publieke waarde. Hiermee beantwoorden we deelvragen 11, 12 en 13 die als volgt luiden:

- **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?

De aanbevelingen zijn primair gericht aan het bestuurlijk regionale ecosysteem maar raken ook aan het maatschappelijk en economisch ecosysteem. Het is uiteindelijk van belang om als bestuurders in het bestuurlijke regionale ecosysteem in Noord-Holland Noord vast te stellen of en waar het daadwerkelijk urgent is om op die kansen voor regionale samenwerking in te zetten en hoe NHN daar een katalysator voor kan zijn; geredeneerd vanuit de inhoud.

5.1 Op weg naar de volgende fase van het regionaal ecosysteem NHN

Er is geen eenduidig antwoord op hoe een regionaal ecosysteem zich het beste verder kan ontwikkelen: dat is onder meer afhankelijk van de biotoop, de ambities en de (bestuurs) cultuur. De opgaven van regio's zijn context-specifiek en verschillen per regio in aard en omvang. Dat maakt ook dat de regionale dynamiek en het bijbehorende groeipad tussen regio's in Nederland verschillen.

In ons onderzoek constateren we dat het met de regio Noord-Holland Noord zeker niet slecht gaat. De brede welvaart in het gebied is gemiddeld tot goed. Tegelijkertijd constateren we ook dat het gebied als geheel de komende jaren belangrijke opgaven spelen op het vlak van wonen, natuur, bereikbaarheid, arbeidsmarkt en economie. De onderlinge verwevenheid van deze opgaven is groot. Een aantrekkelijk woonklimaat heeft direct te maken met het (nabij) kunnen recreëren in een aantrekkelijk natuurgebied en werkgelegenheidsmogelijkheden in de regio die bereikbaar zijn. Die opgaven houden zich niet aan (sub)regionale grenzen, maar spelen bij uitstek in een (boven)regionale dynamiek. Maar gaan op termijn ook impact hebben op de leefbaarheid van het gebied. Dat vraagt volgens ons om een bewuste omgang met de ruimte in NHN, het aanbrengen van onderlinge verbindingen en integrale keuzes over de toekomst van het gebied.

Dit onderstreept ons inziens ook het belang en de urgentie om de komende jaren in NHN de samenwerking op het regionale schaalniveau verder te versterken. Een betere gezamenlijke benutting van het regionale schaalniveau zorgt ervoor dat NHN zich beter kan positioneren ten aanzien van bovenregionale kansen en ontwikkelingen en om synergie in de aanpak van opgaven tussen de gemeenten en subregio's te versterken. Het versterken van het regionale niveau gaat wat ons betreft hand-in-hand met verdere versterking van het subregionale schaalniveau. Daar is de afgelopen jaren veel in geïnvesteerd, is de samenbindende kracht sterk, kan tot concrete uitvoering worden overgegaan en is voor velen ook een logische schaalniveau voor onderlinge ontmoeting. Belangrijke elementen in de samenwerking om verder op voort te bouwen

Als we kijken naar het ecosysteem in NHN dan hebben we geconcludeerd dat er sprake is van een ecosysteem die in de beginfase van haar ontwikkeling staat. Een logische stap – in de analogie van ecosysteemontwikkeling- is om tot een meer volwassen ecosysteem te komen waarmee de opgaven die voor de regio NHN spelen krachtiger kunnen worden aangepakt. Waarmee de regionale samenwerking productiever én effectiever wordt. De crux van de volgende volwassenheidsstap zit hem wat ons betreft in het versterken van de samenwerking op het regionale schaalniveau en het organiseren van 'schakelkracht' met de subregio's.

Wij hebben hiermee in lijn vier hoofdaanbevelingen geformuleerd waarlangs het functioneren van het BRE NHN de komende jaren langs versterkt kan worden. Dit zijn:

1. Stel gezamenlijk de focus en prioriteiten voor de NHN schaal vast
2. Investeren in balans tussen en binnen de ecosystemen
3. Afspraken maken over capaciteit
4. Inzetten op vergroten van draagvlak en 'trots' op de regio

In de volgende paragrafen werken we elk van deze aanbevelingen nader uit.

5.2 Stel gezamenlijk de focus en prioriteiten voor de 'NHN' schaal vast

Als eerste stap om de samenwerking in NHN te versterken is het, in lijn met de aanbeveling van de ROB (zie kader hieronder) van belang om helderheid te krijgen over de integrale regionale agenda voor het gebied. De opgaven waar NHN voor staat zijn complex en hangen sterk met elkaar samen. We constateren dat er in NHN op dit moment geen leidende integrale agenda is. Wel zien we inmiddels meerdere (veelal sectorale) visiedocumenten, waarbij deze nog niet altijd breed doorleefd en bekend zijn. Op subregionaal schaalniveau zijn er wel integrale visies, die gedeeltelijk ook gaan over (boven)regionale vraagstukken. Eveneens constateren we dat er, ondanks dat er wel veel onderzoeken zijn, er geen gezamenlijk gedeelde integrale probleemanalyse is voor het gebied. We constateren dus dat er veel bouwstenen voor de integrale agenda voorhanden zijn, maar dat het ontbreekt aan de vertaling naar een richtinggevend (kernachtig) document met daarin de belangrijkste prioriteiten voor NHN om op in te zetten.

Wij denken dat een goede eerste stap voor versterking van de samenwerking is om – op basis van de bouwstenen – tot een beknopte integrale agenda te komen die de komende jaren focus geeft aan de regionale inzet. Met daarin, vanuit een gedeelde probleemanalyse, een (her)herbevestiging van welke opgaven de regio urgent acht en welke kansen voor de regio worden gezien. Daarmee bedoelen we niet dat er een grootschalig visietraject of uitgebreid document moet worden opgezet, maar dat er vanuit onderlinge synergie en kansen gekeken wordt wat de regio op onderdelen verbindt en ruimte te laten daar waar de regio verdeeld is.

Wanneer de gezamenlijke opgaven zijn herbevestigd geeft dit ook de mogelijkheid om focus aan te brengen. Waar wil je nu als regio op inzetten? Niet alles is mogelijk, er moeten keuzes worden gemaakt. Onderscheid maken tussen de korte en lange termijn helpt hierbij: kies waar je de komende tijd zichtbaar resultaat als regio op wilt behalen.

In termen van 'schakelkracht' is het belangrijk om een goede verbinding te leggen tussen de (beknopte) integrale regionale agenda en de subregionale visies. Kijk scherp op welke elementen het logisch is om het regionale schaalniveau als 'vliegwiel' te benutten en op welk niveau het subregionale niveau hiervoor het juiste niveau is. Dat kan per opgave verschillen. Helderder onderscheid hiertussen biedt eveneens een steviger houvast en positie om op bovenregionale schalen te acteren als gebied én daar ook kansen te verzilveren.

Binnen die focus van de regionale prioriteiten moet ruimte zijn voor de verschillende snelheden waarop subregio's en/of gemeenten aan die prioriteiten kunnen werken (zie ook het voorbeeld van het Stedelijk Gebied Eindhoven in het kader hieronder over andere regionale agenda's). De kracht van NHN is juist dat er sterke subregio's zijn die allen bezig zijn met een eigen ontwikkeling. Door in de regionale prioritering wel de inhoudelijke focus met elkaar vast te stellen, maar ruimte te laten voor verschillen, verwachten we dat dit maatwerk het beste resultaat zal opleveren.

Wellicht ten overvloede, maar deze regionale prioritering en aanpak komt ons inziens niet in de plaats van subregionale of lokale agenda's en initiatieven, maar is hier aanvullend op. De urgentie voor samenwerking op regionale schaal is echter zo groot, dat tegelijkertijd op subregionaal en regionaal niveau ingezet zou moeten worden op verdere versterking.

Voorbeelden integrale regionale agenda's

Sinds 2018 werken de ondernemers, maatschappelijke organisaties en de overheid intensief samen in de Achterhoek. In de Achterhoek Visie 2030 formuleren de partijen hun kernvisie en hun zes 'streefbeelden'. De zes belangrijkste thema's in de visie zijn:

1. Een productieve regio: gericht op economische en sociale innovatie
2. Een gekwalificeerde regio: gericht op juiste kwaliteiten op de arbeidsmarkt (onderwijs) en het benutten van talenten
3. Een bereikbare regio: gericht op duurzame en slimme mobiliteitsoplossingen
4. Een schone regio: gericht op de energietransitie, verduurzaming en grootschalige energieopwekking, kringloop-landbouw, circulair ondernemen en circulair vastgoed.
5. Een leefbare regio: gericht op duurzame en passende woningen en de ontwikkeling van dorpen.
6. Een gezonde regio: gericht preventie en zorginnovatie.

De kern van de visie is als volgt: *"De Achterhoek is een uniek gebied met een grote potentie voor ontwikkeling. Sterke waarden zijn de prachtige woon- en werkomgeving, de bloeiende en innovatieve economie en de cultuur van samenwerken en vertrouwen. De potentie zien we in de versterking en verbreding van de Achterhoek als open innovatiesysteem, de ruimte voor experimenteren en in het verhogen van de kwaliteit van de leefomgeving zoals de woningen, het buitengebied en de bereikbaarheid. Ruimte voor innovatie, groeien in kwaliteit!"*

Een ander voorbeeld van een integrale regionale agenda is van het SGE (Stedelijke Gebied Eindhoven). In hun Samenwerkingsagenda 2018-2025 stellen de negen gemeenten van het SGE hun ambitie vast: de snelheid van ontwikkeling binnen het SGE is verschillend, maar de ogenschijnlijk tegengestelde belangen kunnen ieder hun plek krijgen en dit vraagt om continu onderhoud. Daarnaast wil het SGE doorgroeien met meer inwoners in de regio en meer toonaangevende hightech. Dit wil het SGE langs twee speerpunten vormgeven Quality of life (gelukkige bewoners) en Economic (een bloeiende economie).

Rond deze twee speerpunten zijn 4 actieprogramma's gemaakt:

- Economie: creëren van een vitale economie
- Wonen: gericht op het realiseren van voldoende goede woningen en onderscheidende en aansprekende woon-milieus.
- Voorzieningen en evenementen: gericht de kwaliteit van voorzieningen en evenementen.
- Ruimte: gericht op een samenhangende inzet en benutting van de ruimte.

5.3 Investeer in de balans tussen en binnen de ecosystemen

Vanuit de theorie van ecosystemen wordt voorgeschreven dat samenhang, samenspel en balans tussen de drie ecosystemen nodig is om tot een florerend ecosysteem te komen. Een sterk regionaal ecosysteem heeft als belangrijk kenmerk dat de onderlinge verbindingen goed zijn. Een jong ecosysteem kan zich ontwikkelen door in te zetten op het versterken van verbindingen die op dit moment nog zwak zijn. Hiermee wordt de piramide als het ware compleet gemaakt. Die verbinding tussen ecosystemen vindt met name plaats door in te zetten op boundary spanners. Deze boundary spanners kunnen inspiratie bieden en leiderschap binnen de regionale samenwerking tonen.

In onderstaande figuur hebben we de huidige balans tussen en binnen de ecosystemen van NHN gevat. Dat biedt zicht op de aanknopingspunten waarop verder versterkt kan worden.

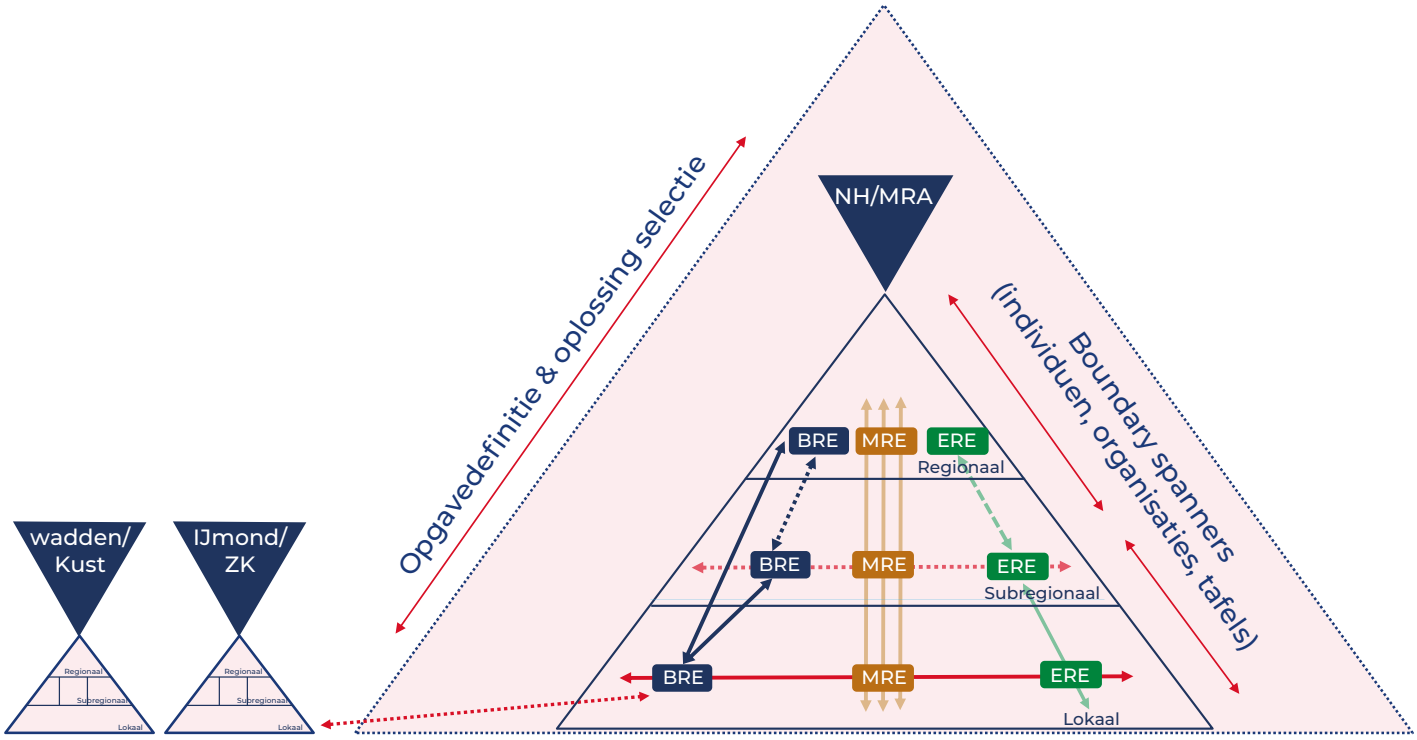
Het beter met elkaar verbinden van die partijen in het BRE, ERE en MRE en tussen de verschillende niveaus (lokaal, subregionaal en regionaal) is een belangrijke stap om de (schakel)kracht van de regio NHN te versterken. We zien hiervoor de volgende aanknopingspunten op de verschillende schaalniveaus.

Regionaal: De grootste opgave ligt op het versterken van de verbinding tussen het BRE, ERE en MRE en het doorbreken van fragmentatie en verkokering. Tussen het BRE en ERE zien we met het Economisch Forum en het BAO een eerste stap, maar dit kan verder bestendigd worden. Maatschappelijke actoren zijn op dit schaalniveau nog beperkt aangehaakt, terwijl dit zeker gericht op het realiseren van gezamenlijke innovatiekracht of het bereiken van synergie in activiteiten van het BRE-MRE en ERE van toegevoegde waarde kan zijn (zie ook het voorbeeld van de SGE in het kader). Een sterkere triple-helix samenwerking waar op concrete opgaven samen strategisch wordt nagedacht over synergie en innovatie kan de samenwerking op bovenregionale schaal een sterke impuls én toegevoegde waarde geven.

Ook de provincie kan een stimulerende rol spelen in het versterken van het belang van het regionale niveau voor de aanpak van opgaven op wonen, bereikbaarheid maar ook natuur en economie door zichzelf als gesprekspartner sterker op dit schaalniveau te positioneren en minder zich te richten op subregio's en gemeenten individueel. Op deze manier wordt ook meer legitimiteit voor het regionale schaalniveau gecreëerd en daarmee een impuls voor het BRE.

Voorbeeld aantakking MRE in het Stedelijk Gebied Eindhoven:
Sinds 2004 werken de negen gemeenten in het Stedelijk Gebied Eindhoven (SGE) samen. Om de aantakking van het MRE in het SGE beter te organiseren zijn verschillende partijen uit de ecosystemen om tafel gaan zitten. Er is eerst een inhoudelijke analyse gemaakt van de ecosystemen: waar liggen de krachten en waar liggen de zwaktes van elk ecosysteem? Met deze kennis als basis is gekeken hoe de zwaktes van bijvoorbeeld het MRE aangevuld kunnen worden met sterke punten van de andere ecosystemen. Op die manier is het MRE krachtiger in de regio komen te staan.

Een concreet voorbeeld: de bewoners van het SGE werden steeds internationaler, terwijl de voorzieningen in de regio (bijvoorbeeld het onderwijs of op cultureel vlak) niet op deze ontwikkeling aanhaakten. Door de voorzieningen beter aan te laten sluiten ontstaat er synergie: de internationale bewoners blijven in het SGE wonen (wat goed is voor de arbeidsmarkt en innovatie in de regio) en de voorzieningen trokken meer mensen (wat goed is voor de maatschappelijke partijen en de economie).



Subregionaal: Elke subregio is de verbinding binnen het BRE en met het ERE en MRE op een eigen manier verder aan het professionaliseren en bestendigen. Dat is een positieve ontwikkeling om verder op door te bouwen. De verbinding tussen de subregio's kan nog verder worden versterkt, als fundament onder de regionale samenwerking. Hier kunnen bijvoorbeeld de regiobureaus van de subregio's een belangrijke rol in spelen. Bijvoorbeeld door het onderling afstemmen van regionale processen en het uitwisselen van goede voorbeelden.

Regionaal-subregionaal BRE: op dit moment ontbreekt het aan een duidelijke verbinding tussen het subregionale schaalniveau en het regionale schaalniveau. Op regionaal schaalniveau zijn het primair de 18 gemeenten die aan tafel zitten, wat een grote groep is om mee af te stemmen. We denken dat het voor de slagkracht van het BRE goed is om hier een zekere mate van getraptheid in aan te brengen. Het is niet efficiënt en effectief als iedereen met iedereen in gesprek moet. Vanuit de subregio's kunnen centrumgemeenten een belangrijke rol spelen in de verbindingen tussen het BRE op lokaal en regionaal niveau. Belangrijk is dat de gemeenten die deze rol vervullen hier mandaat voor krijgen van de andere gemeenten. Een stedendriehoek die zorgt voor regionale verbinding zien we ook functioneren in andere regio's in Nederland. In NHN zouden Alkmaar, Hoorn en Den Helder hier een meer prominente rol in kunnen nemen. Dit vereist uiteraard wel afstemming met de andere gemeenten, zodat zij ook een 'gedragen' rol als 'boundary spanner' kunnen vervullen.

Verbindingen MRE-ERE-BRE. In de verbinding tussen het MRE-ERE-BRE zijn boundary spanners (ook wel bruggenbouwers, verbinders of grenswerkers genoemd) cruciaal. Zij spelen vaak een sleutelrol bij het werken aan complexe maatschappelijke opgaven. Deze 'boundary spanners' zijn belangrijk in het versterken van de kracht van en het vertrouwen in het netwerk. Dit doen ze door een proactieve en zichtbare rol te spelen in het vieren van successen, het leren bij knelpunten, het informeren en verbinden van partners, het ophalen van belangen van netwerkpartners en het bouwen aan persoonlijke relaties. Voor de regio NHN geldt dat ze, zeker aan de ERE en MRE kant deze boundary spanners al op verschillende plekken aanwezig zijn. Dat biedt een krachtig fundament om op door te bouwen.

- Aan de bestuurlijke en ambtelijke kant ligt ons inziens ruimte voor versterking in de invulling van deze rol. Hiertoe zijn verschillende mogelijkheden, zoals bijvoorbeeld:
- Bestuurlijk en ambtelijk ambassadeurs op specifieke thema's die op NHN schaal spelen
- Verbindingstafels tussen ERE, MRE en BRE organiseren die erop gericht zijn om vanuit verschillende invalshoeken creatief na te denken over oplossingen op opgaven in NHN

5.4 Zonder capaciteit kun je bovenstaande niet realiseren; maak daar expliciete afspraken over

Een ander belangrijk aspect van de samenwerking is de uitvoeringscapaciteit, waar vooral problemen ontstaan op het moment dat er capaciteit nodig is voor niet-wettelijke taken. Vanuit de constatering dat het telkens moeten zoeken naar capaciteit ertoe leidt dat samenwerking soms niet of moeizaam van de grond komt, zien we een noodzaak in het maken van expliciete afspraken over het beschikbaar stellen van capaciteit voor de regionale samenwerking.

Versterking van de capaciteit voor regionale samenwerking is hard nodig om een volgende stap te kunnen zetten als regionaal ecosysteem. Het sterk formaliseren of groot optuigen van capaciteit voor regionale samenwerking ligt op dit moment in NHN niet voor de hand gezien het beperkte draagvlak voor de regionale samenwerking en de hoge mate van organisatie op het subregionale niveau. Het inzetten van bestaande gremia en organisaties voor het uitvoeren van een coördinerende rol op het niveau van NHN lijkt meer gepast.

Bij andere regio's zien we dat regionale capaciteit is georganiseerd in een relatief klein regiobureau met nadrukkelijke uitvoeringscapaciteit in de gemeenten (zie ook box 8 in paragraaf 2.6). Het regiobureau is de spil in het BRE en zorgt voor ontmoeting tussen het BRE, MRE en ERE en stuurt op die gezamenlijke opgaven. Alhoewel de regio's met een regiobureau een sterk regionale structuur hebben ingericht, blijft ook daar het organiseren van voldoende capaciteit een uitdaging. Voor NHN geldt dat op subregionale schaal er regiobureaus zijn/worden ingericht. Een stevigere samenwerking tussen deze regiobureaus kan een belangrijke stap zijn om de gezamenlijke capaciteit te vergroten. De coördinerende rol op het niveau van NHN zou deze samenwerking faciliteren en zorgen voor verbinding met economische en maatschappelijke partners.

Voor de uitvoeringskracht kunnen de subregio's en gemeenten zelf een rol spelen binnen de huidig beschikbare capaciteit. Waarbij overigens ook daar duidelijke signalen zijn van krapte in het personeelsbestand bij gemeente en een toename van lokale taken. Hiervoor kan regionale samenwerking of specialisatie per gemeente mogelijk ook gedeeltelijk een oplossing bieden.

Randvoorwaardelijk voor het organiseren van capaciteit voor de regionale samenwerking zijn bestuurlijke inzet en draagvlak. Concrete acties die ons vervolgens voor NHN relevant lijken zijn: (1) het inzetten op een stevigere samenwerking tussen de subregionale regiobureaus, (2) het maken van afspraken tussen gemeenten onderling over arbeidsspecialisatie en onderlinge (kennis)uitwisseling. Afgesproken kan worden dat de ene gemeente kennis in huis heeft over datagedreven sturing en de ander over het faciliteren van lokale energiecorporaties. Daarmee wordt voorkomen dat elke gemeente deze kennis zelf moet opbouwen, wat in veel gevallen onmogelijk is. (3) Het maken van concrete afspraken over ambtelijke capaciteit en/of budget dat door gemeenten en provincie structureel beschikbaar wordt gesteld ten behoeve van de regio of subregio. Bijvoorbeeld in het kader van de RES of de regiodeals. (4) Op specifieke opgaven kennis en expertise uitwisselen in (ad hoc) leerbijeenkomsten of via digitale communicatiemiddelen tussen ambtenaren uit verschillende subregio's, binnen bepaalde domeinen, waardoor men kennis en vaardigheden naar een hoger niveau tilt, en van elkaar kan leren over goede oplossingen voor vergelijkbare problemen. Vanuit de bureaus van de subregio's zou de leerbehoefte kunnen worden geïdentificeerd en verbinding worden opgezet.

5.5 Investeer in politieke ontmoeting; met urgentie en gericht op draagvlak en trots

Het draagvlak voor versterking van de regionale samenwerking op het niveau van NHN is beperkt. Een deel van de bestuurders en politici ziet de meerwaarde van de samenwerking op regionale schaal, maar er is veel meer draagvlak voor samenwerking op subregionaal niveau. Maar voor alle samenwerking op bovenlokaal niveau constateren we een aantal belangrijke obstakels: zonder resultaat is er geen bereidheid tot investeren in de samenwerking; men is niet bereid verantwoordelijkheden op een ander schaalniveau te leggen; de lokale ambities krijgen voorrang boven de (sub) regionale ambities.

De urgentie van samenwerking op regionale schaal, zoals ook de ROB aangeeft, lijkt nog onvoldoende voeten aan de grond te krijgen in Noord-Holland Noord. Dat gemeenten zich richten op wat er voor hun inwoners de prioriteiten zijn en hoe andere initiatieven daaraan bijdragen is logisch. De toegevoegde waarde van of de noodzaak om opgaven op regionaal niveau aan te pakken en daarmee ook voor gemeenten individueel voordelen te behalen wordt weinig gedeeld. Waar we hiervoor schreven dat een gezamenlijke regionale agenda belangrijk is om het realiseren van publieke waarde voor de regio te versterken, kan dit niet zonder draagvlak vanuit gemeenten.

Organiseer democratische legitimiteit voor regionale samenwerking

Het organiseren van draagvlak voor regionale samenwerking moet aansluiten bij de regionale bestuurlijke identiteit, die in NHN wordt geformuleerd als open, duidelijk, direct en eerlijk en niet lullen maar poetsen. In andere regio's zoals bijvoorbeeld de regio Friesland, zorgt de Friese identiteit voor verbinding en een logische schaal waarop samenwerking wordt georganiseerd. In Noord-Holland Noord is die verbondenheid op het gebied van identiteit er niet; de resultaten die je bereikt zijn des te belangrijker. Ook in het creëren van draagvlak moet dit de overhand hebben: niet inzetten op allerlei gezamenlijke documenten maken maar doen en laten zien wat er al aan resultaten zijn in de (sub)regio's.

Het is van belang continu te laten zien wat er gebeurt in de samenwerking op regionale schaal. Zeker aan het begin van de samenwerking zullen er nog niet veel concrete resultaten zijn, maar natuurlijk gebeurt er op procesniveau dan al van alles, zoals werkgroepen die zijn gestart of nieuwe partners die zijn aangesloten. Deel ook deze successen.

In andere regio's die een functionele identiteit hebben en zich ontwikkelen naar een volwassen ecosysteem zien we dat gemeenteraden vooral die stevige positie in de samenwerking krijgen en behouden. De democratische legitimiteit van de samenwerking en het lokaal eigenaarschap worden op deze manier goed geborgd. De governance van de regionale samenwerking wordt daarbij licht georganiseerd, ondersteund door de regionale netwerkorganisatie.

Door elkaar als volksvertegenwoordigers te kennen, te merken dat gemeenten met vergelijkbare opgaven te maken hebben en kennis uit te wisselen over mogelijke oplossingen kan deze verbinding worden versterkt en het draagvlak voor een gezamenlijke visie op het oplossen van deze opgaven toenemen. In het kader 'Investeren in democratische legitimiteit' hebben we een aantal voorbeelden genoemd van hoe de democratische legitimiteit voor regionale samenwerking kan worden versterkt. Deze vallen uiteen in laaghangend fruit (o.a. hanteren goede formats, werkbezoeken en regiotour) en meer fundamentele versterkingen van de democratische legitimiteit (verbinden van raden, versterking positie raden in regelingen). Afhankelijk van de behoefte van individuele raden en raden gezamenlijk kan hierop worden geïnvesteerd.

Investeren in democratische legitimiteit

In het land zien wij allerlei mogelijkheden om de gemeenteraden intensiever te betrekken bij regionale samenwerking. Onderstaand enkele suggesties:

- Regiotour door bestuurders en directeur van samenwerkingsverband.
- Werkbezoeken. Raadsleden worden uitgenodigd op bijvoorbeeld een locatie voor Beschermd Wonen.
- Adoptiegriffiers die per regeling bespreken hoe de informatiestroom naar de gemeenteraden dient te verlopen.
- Raadsvertegenwoordigers. Twee leden uit de raad houden intensief zicht op een specifiek samenwerkingsverband. Zo worden de lasten verdeeld.
- Goede informatievoorziening. Geen pakken papier naar de gemeenteraad maar gebruik maken van goede informatieformats.
- Versterking positie raden in regelingen. Bijvoorbeeld mogelijkheid geven tot extra zienswijzen of als bestuur inhoudelijk op zienswijzen reageren.
- Verbinden van raden. Versteviging van de positie van de raden vindt ook plaats door onderlinge uitwisseling mogelijk te maken. Dit kan ook van licht tot zwaar.

Bron: www.kennisopenbaarbestuur.nl/media/257826/08-informatieformat-wgr-voor-bzkdef.pdf

Zorg voor een gezamenlijke trots in de regio

Een kenmerkende eigenschap in de regio NHN lijkt ook een zekere mate van bescheidenheid te zijn. Het breed delen van successen en resultaten die danwel op regionaal danwel op subregionaal niveau worden behaald gebeurt beperkt. Hierdoor is er ook geen verhaal ontwikkeld die uitgaat van de kracht en trots van de regio.

Omdat regionale samenwerking stap voor stap ontwikkelt en gemeenteraden in NHN wel het belang van regionale samenwerking onderschrijven, zien wij mogelijkheden voor, en de toegevoegde waarde van versterking van de onderlinge verbinding tussen gemeenteraden. Een onmiskenbare factor bij regionale samenwerking is ook dat je elkaar iets moet gunnen om uiteindelijk als regio verder te komen. Door elkaar beter te leren kennen en elkaars kwaliteiten en opgaven te kennen kun je hier als regio ook stappen in zetten. Dit kan formeel georganiseerd worden, maar dat is zeker niet nodig. In de subregio's wordt in verschillende mate al ontmoeting tussen de raden georganiseerd.

In het kader "Verbinding tussen gemeenteraden in Nederland" hebben wij een aantal manieren opgenomen waarop in het land de verbinding tussen raden wordt gezocht. Mede gezien de sterkte behoefte aan autonomie bij de verschillende gemeenten en een sterker draagvlak voor het subregionale niveau, denken wij niet dat de oplossing (op dit moment) ligt in het opzetten van een regionaal gremium met doorzettingsmacht. Een regiocongres waarbij raden elkaar jaarlijks ontmoeten of een thematische radenbijeenkomst met aansluiting van partijen uit het ERE en MRE, bijvoorbeeld rondom economie of klimaat, zou voor NHN een goede eerste stap kunnen zijn. Door deze ontmoetingen te organiseren leert men de andere gemeenten en subregio's beter kennen en kan het gezamenlijke verhaal verrijkt worden. Ook verkleint dit de afstand tussen regio en raad.

Verbinding tussen gemeenteraden in Nederland

In Nederland wordt op uiteenlopende wijze verbinding gezocht tussen gemeenteraden. Het doel daarvan is vaak om meer grip te krijgen op samenwerking in de regio maar ook om elkaar te ontmoeten, kennis te delen en te weten wat er bij de ander speelt. Mogelijke vormen van verbinding zijn:

- Een **regiocongres of conferentie** waarop raadsleden elkaar een of twee keer per jaar ontmoeten, bestuurlijk en zich gezamenlijk verdiepen in een thema.
- Een **themabijeenkomst** waarop door vertegenwoordigers uit het MRE en/of ERE iets wordt verteld over een specifiek thema.
- Een **regionale agendacommissie**. Een afvaardiging vanuit de raden gaat twee keer per jaar in gesprek met regionale bestuurders over inhoud en proces.
- Een **regioraad** waarin raadsleden regionaal besluiten nemen over regionale thema's.

Ongeacht de verbinding is de rol van griffiers en mindere mate de burgemeesters cruciaal. Daarnaast kan een (digitale) infrastructuur ondersteuning bieden bij deze uitwisseling tussen raadsleden.

Er zijn tal van (andere) manieren om gemeenteraden op een goede manier bij de regio te betrekken. Van licht tot zwaar. De menukaart "afstemming tussen raden bij intergemeentelijke samenwerking" schetst de mogelijkheden die er op dat gebied zijn (Ministerie BZK, 2020).

BIJLAGEN

Het BRE Noord-Holland Noord

1. Aanpak vergelijkend onderzoek
2. Stuurgroep en begeleidingsgroep
3. Respondenten
4. Geraadpleegde documenten
5. Overzichtstabel samenwerkingsverbanden
6. Resultaten enquête volksvertegenwoordigers
7. Resultate n enquête inwoners
8. ‘Foto’ van het BRE Noord-Holland Noord

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 Noord-Holland Noord. Het samenspel tussen het Bestuurlijk Regionale Ecosysteem (BRE), het economische ecosysteem en het maatschappelijke ecosysteem staat hierbij centraal. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft zich financieel en inhoudelijk gecommitteerd aan het onderzoek.

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

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

Beschrijvend

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

NB: deze twee vragen vormden de startpunt van het onderzoek. We hebben de bestuurlijk regionale ecosystemen in beeld gebracht door alle bestuurlijke samenwerkingsverbanden te plotten op de kaart van Nederland (zie de eerste figuur in de inleiding van dit rapport)[23]. Hierbij is te zien dat er verschillende gebieden ontstaan met meer of minder onderlinge bestuurlijke samenhang. Een dergelijk gebied vormt het BRE.

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

Verklarend

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

Handelingsperspectief

12. Welke interventies zijn effectief en opportuun voor specifieke BRE's om het succes van hun regio verder te verbeteren?
13. Welke interventies zijn effectief en opportuun voor individuele gemeenten om meer te profiteren van regionale samenwerking?

23 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.

Dit onderzoek kent drie doelgroepen en daarmee drie typen resultaten:

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

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

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

BIJLAGE 2.
Stuurgroep en begeleidingsgroep

Bestuurlijke stuurgroep

- **Monique Stam**, wethouder Heerhugowaard, namens Regio Alkmaar
- **Theo Meskers**, wethouder Hollands Kroon, namens Regio Kop van Noord-Holland
- **Monique Bonsen-Lemmers**, burgemeester Koggenland, namens Regio Westfriesland
- **Ilse Zaal**, gedeputeerde provincie Noord-Holland

Ambtelijke begeleidingsgroep

- **Nico van Ginkel**, namens subregio Alkmaar
- **Bhartie Brandsma**, namens subregio Westfriesland
- **Joey van der Werff**, namens subregio Kop van Noord-Holland
- **Thijs Pennink**, namens Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord
- **Jannie van der Pluijm**, namens provincie Noord-Holland
- **Anne Weike Noorman**, namens provincie Noord-Holland
- **Martine van der Klugt-van Asperen**, namens provincie Noord-Holland
- **Debby van Egmond**, namens provincie Noord-Holland

BIJLAGE 3.
Respondenten

In totaal zijn er 53 mensen en organisaties gesproken, deze staan weergegeven in onderstaande tabel

Naam	Functie	Organisatie	Ecosysteem
Albert Gieling	Directeur	De Woonschakel	MRE
Anne Weike Noorman	Regiomanager Westfriesland	Provincie Noord-Holland	BRE
Ben Tap	Directeur	RPA NHN	BRE
Edward John Paulina	Directeur publieke gezondheid	GGD Hollands Noorden & Veiligheidsregio NHN	MRE
Erik van Wattingen	Gemeentesecretaris	Gemeente Koggenland	BRE
Evert Bunt	Interim-raadsgriffier	Gemeente Reimerswaal	BRE
Falgun Binnendijk	Wethouder	Gemeente Castricum	BRE
Friso de Zeeuw	Voorzitter	Economisch Forum, Holland Boven Amsterdam	ERE
Hans Huibers	Voorzitter	Westfriese Bedrijvengroep	ERE
Herman Schartman	Directeur beleid	Provincie Noord-Holland	BRE
Ilse Zaal	Gedeputeerde	Provincie Noord-Holland	BRE
Jacoba Bolderheij	Directeur	Port of Den Helder	ERE
Jan Paasman	Programmamanager	De Kop Werkt!	BRE
Jannie van der Pluijm	Beleidsmedewerker	Provincie Noord-Holland	BRE
Jeroen Noot	Programmamanager	Greenport NHN	BRE/ERE
John Hagens	Comissiegriffier	Regionale raadscommissie Noordkop	BRE
Jolanda Buwalda	Voorzitter	Omring	MRE
Kees Mosch	HR & General Affairs Manager	Bejo Zaden B.V.	ERE
Leontien Kompier	Burgemeester	Gemeente Langedijk	BRE
Marco Berkhof	Programmamanager Noord-Holland Zuid		BRE
Mark Boerée	Programmamanager Kop van NH		BRE
Mark Versteeg	Raadsgriffier	Gemeente Opmeer	BRE
Martin Kuipers	Secretaris-directeur	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier	BRE
Martin Menger	Journalist	Noord-Hollands Dagblad	MRE
Martine Berkenbosch	Programmamanager	Regio Alkmaar	BRE
Mascha ten Bruggencate	Burgemeester	Gemeente Heiloo	BRE
Menno Huisman	Raadsgriffier	Gemeente Den Helder	BRE
Michael Omvlee	Manager Beheer	Recreatie Noord-Holland	MRE
Michiel Uitdehaag	Burgemeester	Gemeente Texel	BRE
Monique Stam	Wethouder	Gemeente Heerhugowaard	BRE
Nico van Ginkel	Secretaris	Regio Alkmaar	BRE
Pieter Dijkman	Wethouder	Gemeente Alkmaar	BRE
Quinten Foppe	Directeur	Omgevingsdienst NHN	BRE
Richard Oerlemans	Vestigingsdirecteur	Hogeschool Inholland Alkmaar	MRE
Rien van Tilburg	Voorzitter	Clusius College, Greenport NHN	BRE/ERE/MRE
Rob Niele	Voorzitter	Ondernemend Alkmaar	ERE
Robert Reus	Gemeentesecretaris	Gemeente Den Helder	BRE
Stefan van Schaik	Directeur	Wooncompagnie	MRE
Theo Meskers	Wethouder	Gemeente Hollands Kroon	BRE
Thijs Pennink	Directeur	Ontwikkelingsbedrijf NHN	BRE
Klaas Zwart	Directeur GR Waddeneilanden	GR Waddeneilanden	BRE

Focusgroep	Organisatie	Ecosysteem
Cultuur & sport	• Plein C • Alkmaar Sport N.V.	MRE
Natuur, landschap & milieu	• Recreatieschap NH • Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer en Geestmerambacht • Landschap Noord-Holland • Recreatieschap Westfriesland	BRE/MRE
Sociaal domein	• Geriant • Parlan Jeugdhulp • GGZ NHN • Meganta Zorg • Omring • WerkSaam Westfriesland	MRE/BRE

BIJLAGE 4.
Geraadpleegde documenten

- Actieplan Duurzaamheid Noord Holland Noord (2017).
- Agenda IJsselmeergebied 2050. Krachten bundelen voor het Blauwe Hart (2018).
- Arbeidsmigranten in West-Freisland. Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord namens de zeven gemeenten in West-Friesland (2020).
- Atlas voor Gemeenten. (2017). De positie van de regio Drechtsteden. Relatieve sterktes en zwaktes van de regio en knoppen om aan te draaien.
- Behoefteraming werklocaties Noord-Holland Noord. Samenwerken aan toekomstbestendige werklocaties (2021).
- Berenschot. (2020). Menukaart afstemming tussen raden, Berenschot.
- Berenschot. (2021). Naar meer realisatiekracht in de regio. Meer kracht in de regio's door interventies van het Rijk
- Boekman Stichting. (2018). Regionale Cultuurindex, capaciteit. Via www.boekman.nl/regionale-cultuurindex/pijlers/capaciteit/
- Boekman Stichting. (2018). Regionale Cultuurindex, podiumkunsten. Via www.boekman.nl/regionale-cultuurindex/sectoren/podiumkunsten/
- Cloosterman, E. & Stam, E. (2020). Entrepreneurial Ecosystem Index 2020. Een kwantitatieve vergelijking van regionale ecosystemen voor ondernemerschap.
- Cloosterman, E., G. Marlet & van Woerkens. (2014). De Nieuwe Gemeentekaart.
- Cloosterman, E., Stam, E. & Van der Starre (2018). De Kwaliteit van Ecosystemen voor Ondernemerschap in Nederlandse regio's.
- Cocensus. Jaarstukken 2019.
- Convenant samenwerking Waddeneilanden. Programmaplan 2018.
- Convenant samenwerking Waddeneilanden. Begroting 2021.
- De Kop Werkt! Jaarverslag 2020.
- Destinatiemarketing Holland boven Amsterdam. Jaarplan 2021.
- De Voogd, J. (2017). Zicht op Verschil.
- Duurzame Energie Coöperatie Regio Alkmaar (DECRA). Bedrijfsplan.
- Economische visie Regio Alkmaar 2026.
- Een Dijk van een Regio. (2016). Structuurschets Westfriesland.
- Energietransitie Westfries Kompas 2019.
- Focusagenda Regio Alkmaar 2018-2022.
- Gesubsidieerde arbeid kop van Noord-Holland. Kadernota 2022.
- Groenleer, M. & Verheul, W.J. (2017), Regiovorming: tussen inhoud en institutionalisering. Bestuurskunde (26)2.
- GR De Waddeneilanden. Programmaplan 2018.
- GR De Waddeneilanden. Begroting 2021.
- GR Omgevingsdienst Noord Holland Noord. Kadernota 2021.
- GR Omgevingsdienst Noord Holland Noord. Aanbiedingsbrief.
- GR Recreatiegebied. Visie recreatiegebied Geestmerambacht 2030.
- GR Regionaal Historisch Centrum Alkmaar. Jaarverslag 2019.
- GR Werkorganisatie BUCH. Begroting 2021.
- GR Werkorganisatie BUCH. Begroting 2022.
- GR WerkSaam Westfriesland. Jaarstukken 2020.
- Hospers, G.J. & Rutgers-Zoet, J. (2018). Regional cooperation in rural areas: the case of the Achterhoek.
- Kenis en Provan (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness in Journal of Public Administration Research and Theory, 18(2), 229-252.
- 'LISA', 2020. www.lisa.nl/data/gratis-data/overzicht-lisa-data-per-gemeente.
- Moore, M.H. (1995). Creating public value: strategic management in government. Harvard University Press.
- Natuur- en recreatieplan Westfriesland 2016.
- Omgevingsvisie NH2050. Balans tussen economische groei en leefbaarheid (2018).
- Ondersteuningsplan. Samenwerken aan samen leren samenleven 2018-2022.
- Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V. Jaarverslag 2019.
- Pact 7.1 Westfriesland – einddocument en uitvoeringsprogramma (2020).
- Perspectief mobiliteit Provincie Noord-Holland. Slim – Schoon – Veilig. (2021).
- Raad van Openbaar Bestuur. (2021). Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's.
- Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer (RAUM). Samenvatting bestaande plannen en denkrichtingen (2020).
- Recreatieschap Westfriesland. Programmabegroting 2020.
- Regiobeeld Regio Alkmaar 2025.
- Regio Deal Maritiem Cluster Kop van Noord-Holland 2020.

- Regionaal Convenant Werklocaties Kop van Noord-Holland.
- Regionaal Convenant Werklocaties West-Friesland.
- Regionaal Educatieve Agenda West-Friesland 2016.
- Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid Noord-Holland Noord (RPA NHN). Convenant voor een werkende arbeidsmarkt 2019.
- Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid Noord-Holland Noord (RPA NHN). Uitvoeringsagenda 2021.
- Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid Noord-Holland Noord (RPA NHN). Campagne 2019-2025.
- Regionaal Verkeers- en veiligheidsplan 2019-2022.
- Regionale Netwerkorganisatie Alkmaar (RNO).
- Regionale retailvisie Kop van Noord-Holland 2018.
- Regionale visie verblijfsrecreatie NHN 2021.
- RES Noord-Holland Noord. Met elkaar naar een schone en duurzame regio – samenvatting (2021).
- Samenwerkingsagenda Noord-Hollandse kust.
- Schone Stranden. Green Deal.
- Stam (2017) Measuring Entrepreneurial Ecosystems.
- Stam (2018) Rapport-Ecosystemen-voor-Ondernemerschap-in-Nederland.
- Stichting surplus. Jaarrekening 2020.
- Strategisch Beleidskader Economie provincie Noord-Holland. Noord-Holland duurzaam, vernieuwend en ondernemend.
- Strategische visie Greenport Noord-Holland Noord.
- Studiegroep IFV. (2020). Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet.
- Studiegroep Openbaar Bestuur. (2016). Maak Verschil.
- TechniekPact Kop van Noord Holland. Activiteitenplan 2019.
- Terlouw, K. (2012). From thick to thin regional identities?
- Toekomstvisie kwetsbare inwoners regio Westfriesland 2018-2023.
- Tordoir, P. (2015). De veranderende geografie van Nederland. De opgaven op mesoniveau.
- Uitvoeringskader inkoop sociaal domein West-Friesland 2019-2021.
- Van Vergrijzing naar Vernieuwing in de Kop van Noord-Holland 2019.
- Visserij voor een Schone Zee. Green Deal Samenvatting.
- Voor een werkende arbeidsmarkt. Convenant 2019-2025.
- West-Friesland Regionale detailhandelsvisie 2015.
- Woonakkoord regio Alkmaar 2021-2025.
- Woonakkoord regio Westfriesland 2020-2025.
- Woondeal Noord-Holland Noord 2021.
- Woonvisie Westfriesland 2017.

BIJLAGE 5.
Overzichtstabel samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsverbanden, platforms en organisaties ingedeeld per ecosysteem en niveau[24]

Schaalniveau	Bestuurlijk ecosysteem	Economisch ecosysteem	Maatschappelijk ecosysteem
Bovenregionaal	**Algemeen** • Metropoolregio Amsterdam • Bestuurlijk Overleg Waddengebied (BOW) • Omgevingsberaad Waddengebied (ook ERE) • Convenant samenwerking Waddeneilanden • Vereniging van Waddenzee gemeenten • GR De Waddeneilanden • Bestuurlijk overleg Kustvisie **Economie en toerisme** • Regionale Ontwikkelingsmaatschappij (ROM) **Bereikbaarheid** • BO MIRT Noord-West Nederland • Stuurgroep Zaancorridor • BO Spoor • Provinciaal Verkeers en Vervoerberaad NH **Natuur, energie en duurzaamheid** • Omgevingsdienst IJmond • Green Deals voor Schone Stranden • Visserij voor een Schone Zee • Aardgasvrije Wijken • HVC-groep • Landbouwportaal Noord-Holland (ook ERE) • Groen Kapitaal (ook ERE) **Arbeidsmarkt en onderwijs** • IJmond Werkt! • Werkvoorzieningsschap Noord-Kennemerland **Veiligheid** • Regionaal Informatie en Expertise Centrum Noord-Holland (RIEC) • Veiligheidsregio Kennemerland	**Algemeen** • Omgevingsberaad Waddengebied (ook BRE) • Natuur, energie en duurzaamheid • Landbouwportaal (ook BRE) • Groen Kapitaal (ook BRE) **Economie en toerisme** • VNO-NCW West • LTO Noord • Amsterdam Economic Board	**Sociaal domein** • Holland Gezond

24 In de tabel nemen we alleen de samenwerkingsverbanden op: niet de verschillende programma's of projecten die onder de samenwerkingsverbanden hangen. Hierdoor staat bijvoorbeeld het Ontwikkelingsbedrijf NHN wel in de tabel, maar projecten van het Ontwikkelingsbedrijf NHN (zoals MKB digitale werkplaats of Fieldlab Techvalley) niet. De inhoud van de tabel is tevens gebaseerd op interviews en een door de begeleidingsgroep geverifieerd databestand met samenwerkingsverbanden en geven de meest genoemde voorbeelden weer (de tabel is dus niet uitputtend).

Regionaal	**Algemeen** • Bestuurlijk Afstemmingsoverleg (BAO) NHN • Grote Kring van Gemeentesecretarissen • H2A-overleg: Bestuurlijk Lobbyoverleg **Economie en toerisme** • Ontwikkelingsbedrijf NHN (ook ERE) • Greenport NHN (ook ERE) **Arbeidsmarkt en onderwijs** • RPA NHN **Wonen** • Woningmarktregio NHN • Natuur, energie en duurzaamheid • Convenant RES NHN • Omgevingsdienst NHN **Sociaal domein** • GGD Hollands Noorden **Veiligheid** • Veiligheidsregio NHN • Zorg- en Veiligheidshuis NHN	**Economie en Toerisme** • Economisch Forum • Greenport NHN (ook BRE) • Seed Valley • Ontwikkelingsbedrijf NHN (ook ERE) **Arbeidsmarkt en onderwijs** • Werkgeversservicepunt NHN (WSP)	**Arbeidsmarkt en onderwijs** • Onderwijsgroep Noordwest-Holland • Regionaal Platform Onderwijsarbeidsmarkt VO NHN • InHolland Alkmaar **Wonen** • Platform woningcorporaties • Sociaal domein • GGZ NHN • Crisisdienst Jeugd NHN • Noordwest-Ziekenhuisgroep • Diverse grote zorgpartijen die op (boven)regionale schaal zijn georganiseerd (Geriant, Omring, Evean, VGZ) • Netwerk Dementie NHN
Subregio WF	**Algemeen** • Pact van Westfriesland • SED-Organisatie • Westfries Archief • Shared Service Center (SSC) De Som • Regionale Raadsledenbijeenkomst Westfriesland • Inkoop KOM • Ondersteuning bestuurlijke samenwerking West-Friesland • Algemeen PHO ABZ **Bereikbaarheid** • Portefeuillehoudersoverleg Verkeer en Vervoer • Volkshuisvesting, RO, EZ (VVRE) • Poort van Hoorn (ook ERE) **Arbeidsmarkt en onderwijs** • WerkSaam Westfriesland • Stichting Leergeld West-Friesland • Regionaal Meld en coördinatiepunt WF **Natuur, energie en duurzaamheid** • Recreatieschap West-Friesland (RSW) • Centraal Afvalverwijderingsbedrijf Westfriesland (CAW) **Sociaal domein** • MADIVOSA (PHO Sociale Zaken)	**Economie en toerisme** • Westfriese Bedrijvengroep	**Sociaal Domein** • Jongerenloket Westfriesland **Wonen** • Woonmatch West-Friesland • Economie en toerisme • West Friesland Events
Kop van NH	**Algemeen** • De Kop Werkt! • Regionale Raadscommissie Noordkop **Economie en toerisme** • PHO Ruimte-Economie • Regiodeal Maritiem Cluster Kop van NH **Bereikbaarheid** • Stuurgroepen Waddenbaai, Helderse Lijn **Arbeidsmarkt en onderwijs** • Stuurgroep huisvesting buitenlandse werknemers Kop van NH • GR gesubsidieerde arbeid Kop van NH • Noorderkwartier N.V. • Regionaal Meld en coördinatiepunt Kop NH **Sociaal domein** • Portefeuillehoudersoverleg Sociaal Domein, Kop van Noord-Holland	**Arbeidsmarkt en onderwijs** • Tech@Connect **Natuur, energie en duurzaamheid** • Energy&Health Campus	**Wonen** • Woonmatch Kop van Noord-Holland • Wonen Plus Welzijn **Sociaal domein** • HKN Huisartsen

Alkmaar	**Algemeen** • Regio Netwerkorganisatie Alkmaar • Werkorganisatie BUCH • Werkorganisatie Langedijk-Heerhugowaard • PHO Regio Alkmaar **Arbeidsmarkt en onderwijs** • HalteWerk • Werkvoorzieningsschap Noord-Kennemerland • Intergemeentelijke Stichting Openbaar Basisonderwijs (ISOB)-raad (ook MRE) • Regionaal Meld en coördinatiepunt Noord-Kennemerland **Natuur, energie en duurzaamheid** • Duurzame Energie Coöperatie Regio Alkmaar (DECRA) • Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer (RAUM) • GR Twiske-Waterland • Recreatieschap Geestmerambacht **Sociaal domein** • Portefeuillehoudersoverleg	**Economie en toerisme** • Stichting Ondernemend Regio Alkmaar	**Sociaal domein** • Jongerenwerk BUCH **Arbeidsmarkt en onderwijs** • Intergemeentelijke Stichting Openbaar Basisonderwijs (ISOB) **Wonen** • Wonen Plus Welzijn
Lokaal	Gemeenten	MKB en lokale ondernemersverenigingen	Particuliere aanbieders (denk aan verenigingen op het gebied van sport en/of muziek; zorgaanbieders die al dan wel of niet lokaal verbonden zijn; primair onderwijs al dan wel of niet georganiseerd in lokale koepels etc.).

BIJLAGE 6.
Resultaten enquête volksvertegenwoordigers

Als apart document bijgevoegd

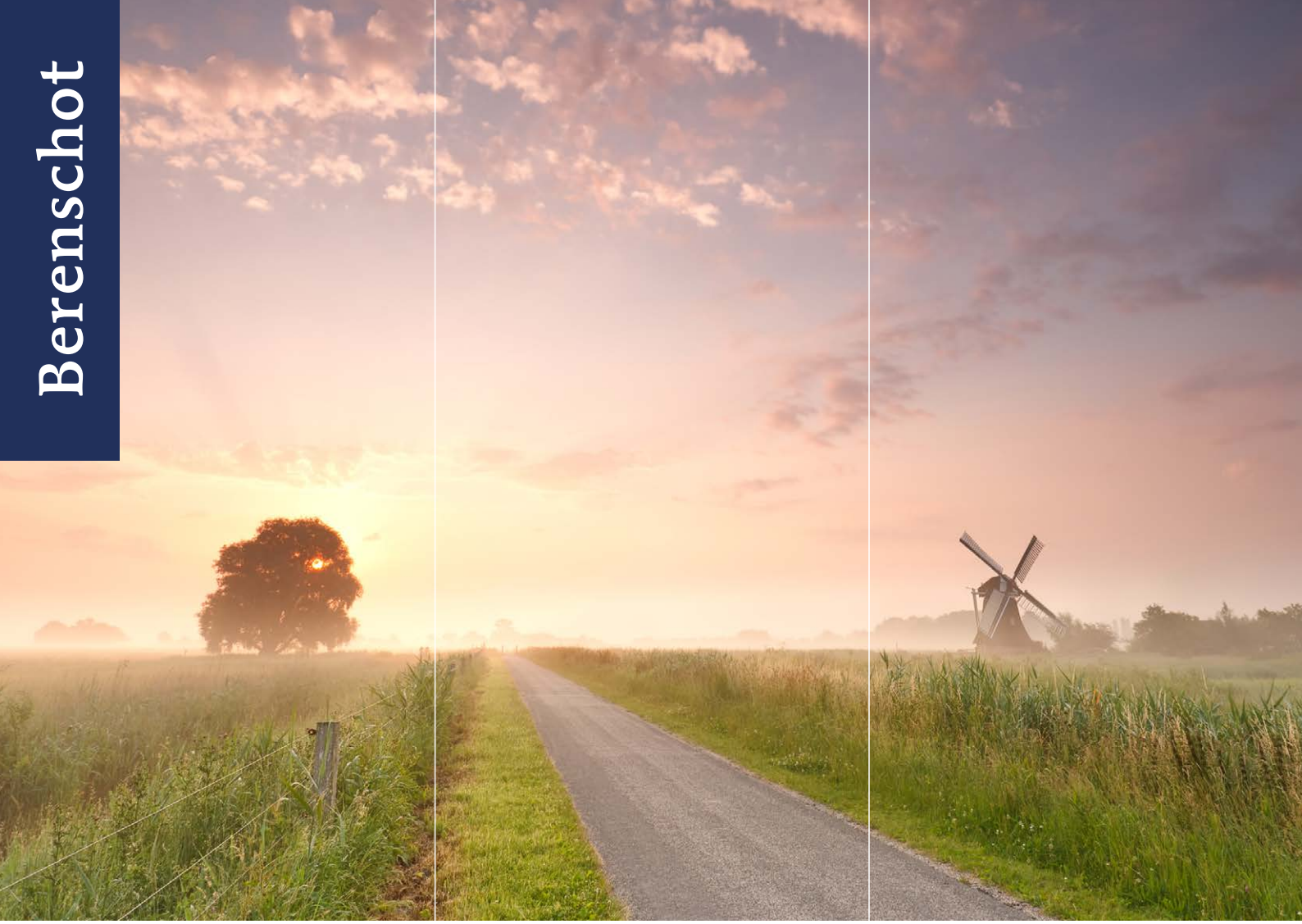
BIJLAGE 7.
Resultaten enquête inwoners

Als apart document bijgevoegd

BIJLAGE 8.
‘Foto’ van het BRE Noord-Holland Noord

Als apart document bijgevoegd

Berenschot



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al meer dan 80 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzaam advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan. Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op:

- Toekomst van werk en organisatie
- Energietransitie
- Toekomst van zorg
- Transformatie van openbaar bestuur

Berenschot Groep B.V.
Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl

rijksuniversiteit groningen
campus fryslân