



> RETOURADRES Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht

BEZOEKADRES
Mosae Forum 10
6211 DW Maastricht

Aan de dames en heren,
leden van de gemeenteraad

POSTADRES
Postbus 1992
6201 BZ Maastricht

ONDERWERP
Rapport Bestuurlijk Regionale Ecosystemen

DATUM
31 mei 2023
Verz. 31 mei 2023

BIJLAGEN
1

BEHANDELD DOOR
GEH (Guido) Houben

TELEFOONNUMMER
--

ONZE REFERENTIE
2023.02456

E-MAILADRES
Guido.Houben@maastricht.nl

FAXNUMMER
--

UW REFERENTIE
--

Geachte raadsleden,

Hierbij bieden wij u het eindrapport Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem Zuid-Limburg aan. Dit onderzoek is uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Groningen in samenwerking met bureau Berenschot. Het samenspel tussen het bestuurlijk, economisch en maatschappelijk ecosysteem is in tien regio's in Nederland op eenzelfde wijze onderzocht. Het realiseren van publieke waarde in een regio staat daarbij centraal. In het najaar van 2023 volgt nog een algehele, vergelijkende rapportage over de tien regio's. De opdracht voor dit onderzoek in Zuid-Limburg is een gedeelde opdracht van de drie centrumgemeenten (Heerlen, Maastricht en Sittard-Geleen), de Provincie Limburg en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). In de uitvoering zijn ook Zuid-Limburgse gemeenten betrokken. Ook u als gemeenteraad.

Sinds 2020 geeft Zuid-Limburg uitvoering aan de agenda "Samen maken we Nederland groter." Dit heeft er onder andere toe geleid dat Zuid-Limburg is aangewezen als een van de NOVI/NOVEX gebieden in Nederland. Er wordt in Zuid Limburg veel samengewerkt door het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen. Zuid-Limburgse gemeenten en maatschappelijke partijen werken in vele verbanden samen: in verplichte en vrijwillige gemeenschappelijke regelingen, maar ook in verschillende informele verbanden zoals het Katalysatorteam Zuid-Limburg, Tripool en het Middengebied. Bestuurlijk weten we elkaar makkelijk te vinden en zijn de lijnen kort. Uit het rapport komt naar voren dat de wettelijk verplichte gemeenschappelijke regelingen in Zuid-Limburg (zoals de Veiligheidsregio en de GGD) effectief en efficiënt hun taken uitvoeren. Ook de vrijwillige gemeenschappelijke regelingen (onder andere in het sociaal domein) leveren goed werk op hun taakgebied.

De onderzoekers stellen dat de toegevoegde waarde voor inwoners met name plaatsvindt in de verschillende subregio's in Zuid-Limburg en tussen en in individuele gemeenten. Het ontbreekt aan overkoepelende coördinatie en uitvoering op de schaal van Zuid-Limburg. In het rapport wordt aangestipt dat planvorming op Zuid-Limburgse schaal soms lukt, maar dat de stap naar realisatie erg lastig is (meerwaarde zou bijvoorbeeld te halen zijn in gezamenlijk optrekken in de lobby). Een verschillend idee van urgentie, verschillend belang en gebrekkig vertrouwen hebben hier volgens de onderzoekers invloed op. Het grote aantal regionale samenwerkingsverbanden en een gevoel van overvraagd worden (door bestuurders, ambtenaren, gemeenteraden) zorgt ervoor dat het onderwerp 'regionale samenwerking' in de regio onder druk staat. In het rapport wordt het aantal samenwerkingsverbanden (te weten 124) en de bestuurlijke drukte een "hyperventilerende realiteit" genoemd, een situatie waarin gemeenten vastlopen. Er is richting de onderzoekers een brede



DATUM
31 mei 2023

behoefte uitgesproken aan een heroverweging van – en stoppen met – een deel van de bestaande samenwerkingen op de schaal van Zuid-Limburg (en daarbinnen).

In Zuid-Limburg wordt volgens het rapport de samenwerking vaak ook beïnvloed door de zogeheten onderstroom. Daarbij gaat het niet om structuren, schalen of governance, maar over cultuur, interne verhoudingen en onderlinge dynamiek. In de regio werkt deze onderstroom volgens de geïnterviewden vaak belemmerend. De drie hoofdelementen die in dit kader in het rapport zijn benoemd zijn: een gebrek aan echt gelijkwaardige samenwerking tussen de gemeenten en subregio's, de keuze voor eigen belang ook als dit het regiobelang tegenwerkt en tot slot de neiging om negatieve voorbeelden te herhalen. Voor een succesvolle samenwerking stelt het rapport dat een gedeeld niveau van urgentie, een gedeeld belang en onderling vertrouwen van groot belang zijn.

Het belang van de Zuid-Limburgse schaal komt nadrukkelijk uit het rapport naar voren. De regionale opgaven zijn urgent, aangezien Zuid-Limburg zeer laag scoort wat betreft brede welvaart in vergelijking met de rest van Nederland. En dan gaat het om concrete zaken als gezondheidsachterstanden en een hoge mate van armoede. Maar ook om gezamenlijke lobby voor bijvoorbeeld de verduurzaming van Chemelot, internationale verbindingen en de EinsteinTelescoop. De behoefte aan samenwerking op de schaal van Zuid-Limburg verschilt hierbij per opgave en thema. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om gemeenschappelijke afstemming, uitvoering of lobby. Triple helix-partners zien het belang van de regio. Maatschappelijke organisaties en economische partijen zien de opgaven waar Zuid-Limburg voor staat op het gebied van economische en sociale ontwikkeling. Deze partijen willen hier, vanuit hun eigen rol, aan bijdragen. De volgende onderwerpen worden in het rapport aangedragen als startpunt voor een verdere uitwerking voor een strategie op de schaal van Zuid-Limburg: de versterking van de regionale economie, de regionale ruimtelijke inrichting en een gemeenschappelijke lobby (richting Den Haag, de provincie én richting het buitenland).

De rol van de provincie is in het rapport ook benoemd; een rol die als waardevol wordt gezien maar tegelijkertijd onder druk staat. De provincie heeft volgens de geïnterviewden een positieve invloed gehad op publieke waarde realisatie in Zuid-Limburg, door samenwerking te initiëren en faciliteren. Een aantal gesprekspartners heeft daarbij aangegeven de afgelopen jaren een veranderende provincie te zien. Daarbij speelt mee dat het Rijk in groeiende mate naar provincies kijkt, om doelen te behalen en samenwerking met regionale medeoverheden en stakeholders te organiseren. Dit speelt met name in het ruimtelijk domein en vraagt aandacht voor regionale samenwerking en afspraken hierover. De onderzoekers geven aan dat het een delicaat evenwicht is om tot een gebalanceerde rolinvulling te komen die voor iedereen afdoende is.

Het rapport stelt dat onder bestuurders, gemeentesecretarissen, bedrijven en maatschappelijke organisaties brede behoefte heerst aan een verbetering van de bestuurlijke samenwerking op de schaal van Zuid-Limburg. In het rapport worden verschillende handelingsperspectieven geschetst. Goed begeleid komen tot waar je elkaar wél op kan vinden voor samenwerking op de schaal van Zuid-Limburg wordt daarbij benoemd. De Tripool-steden willen hier samen het voortouw in nemen en met de subregio's en de Provincie in op gaan trekken. En op de gebieden circulariteit, brede welvaart en economie meer samen optrekken. Dit zijn tevens de thema's waarop de Regiodeals zijn gebouwd. Verder geven de onderzoekers het advies om de gemeentesecretarissen uit de regio te vragen om vanuit de gemeenten met een overzicht te komen waar op het gebied van samenwerkingen en overleggen meer efficiëntie kan worden bereikt (door het samenvoegen van of stoppen met verbanden). Wij hebben de gemeentesecretarissen dan ook verzocht om dit advies uit het rapport in een overleg op Zuid-Limburgse schaal verder te bespreken.



DATUM
31 mei 2023

Gelijkwaardigheid tussen de zestien gemeenten is een belangrijk uitgangspunt voor verdere stappen op basis van dit rapport. Ook de betrokkenheid van gemeenteraden is een nadrukkelijk aandachtspunt. Op politiek-bestuurlijk en ambtelijk niveau zal dan ook een bijeenkomst worden georganiseerd. Hierover zult nu nader geïnformeerd worden.

Hoogachtend,

J.M. Penn-te Strake
Burgemeester



EINDRAPPORT

Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem Zuid-Limburg

Peter Teunisse, Sam Huberts, Hugo Geurts, Caspar van den Berg

1 maart 2023



Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 Vergelijkend onderzoek naar Bestuurlijk Regionale Ecosystemen	4
1.2 BRE-onderzoek in Zuid-Limburg	4
1.3 Aanpak	6
1.4 Leeswijzer	7
2. Hoe functioneert het BRE Zuid-Limburg?	8
2.1 Deelvraag 8: (Hoe) draagt het samenspel binnen het BRE bij aan publieke waarde creatie?	9
2.2 Deelvraag 9: (Hoe) draagt het samenspel tussen de drie ecosystemen bij aan publieke waardecreatie?	14
2.3 Deelvraag 10: Hoe verhouden draagvlak en publieke waarde creatie zich tot elkaar?	18
3. Conclusie	20
4. Uitzicht: handelingsperspectief	25
4.1 Waarom moet je regionale samenwerking in Zuid-Limburg beter organiseren?	26
4.2 Maar hoe dan?	28
5. Overzicht	34
5.1 Deelvraag 1: Wat zijn specifieke kenmerken van de regio?	35
5.2 Deelvraag 2: Hoe ziet het BRE eruit?	39
5.3 Deelvraag 3: Hoe ziet het maatschappelijk ecosysteem eruit?	48
5.4 Deelvraag 4: Hoe ziet het economisch ecosysteem eruit?	51
5.5 Deelvraag 5: Welke publieke waarde wordt er in de regio gerealiseerd?	55
5.6 Deelvraag 6: Welke organisatorische capaciteit is er?	58
5.7 Deelvraag 7: In hoeverre is er draagvlak voor het BRE?	62
6. Bijlagen	65
Bijlage 1 Aanpak vergelijkend onderzoek	66
Bijlage 2 Respondenten	68
Bijlage 3 Geraadpleegde documenten	69



HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Vergelijkend onderzoek naar Bestuurlijk Regionale Ecosystemen

Het kabinet-Rutte IV investeert stevig in de aanpak van de klimaattransitie, woningbouw, stikstof, bereikbaarheid en de arbeidsmarkt – thema's waarop Nederlandse regio's de afgelopen jaren steeds intensiever zijn gaan samenwerken en waarvoor de regio ook 'aan de lat stond'. Daarbij legt het kabinet op enkele thema's een belangrijke regierol bij het Rijk, waardoor het samenspel in 'multischalig besturen' en de (gezamenlijke) slagkracht van het binnenlands bestuur in een nieuw daglicht komt te staan. Dit alles vraagt om een nieuwe rolverdeling tussen Rijk en regio.

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 **Zuid-Limburg**. 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 opdracht voor dit onderzoek is in Zuid-Limburg een gedeelde opdracht van de drie centrumgemeenten, de provincie en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). In de uitvoering van het onderzoek zijn alle gemeenten betrokken.

1.2 BRE-onderzoek in Zuid-Limburg

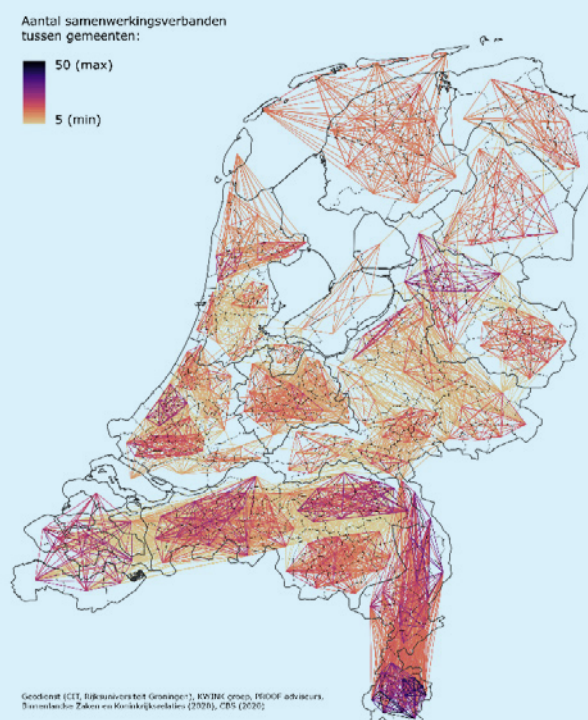
Het Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem

Decentrale overheden in elke regio staan voor grote maatschappelijke opgaven: investeren in wonen en bereikbaarheid, klimaatadaptatie en het creëren van 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.

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..

Bestuurlijk Regionale Ecosystemen



Voorliggende eindrapportage beschrijft het onderzoek naar deze samenwerking, in **Zuid-Limburg**. De regio Zuid-Limburg is het zuidelijkste puntje van Nederland en heeft 594.000 inwoners. In de regio wordt zowel op bovenregionaal, regionaal als subregionaal niveau in verschillende samenwerkingsverbanden samengewerkt. Zo kan gedacht worden aan bovenregionale samenwerking met heel Limburg of met overheden aan de andere kant van de grens (bijvoorbeeld in de Euregio Maas-Rijn), aan regionale samenwerking op de schaal van Zuid-Limburg in verplichte (bijvoorbeeld Veiligheidsregio) of vrijwillige (bijvoorbeeld Economische Samenwerking Zuid-Limburg) samenwerkingsverbanden, en aan lokale samenwerkingen tussen individuele gemeenten. Het goed vormgeven van al deze samenwerkingen om te komen tot publieke waarde voor de inwoners en het gebied van Zuid-Limburg, is de inzet waaraan gemeenten, provincie en soms ook de waterschappen samenwerken.

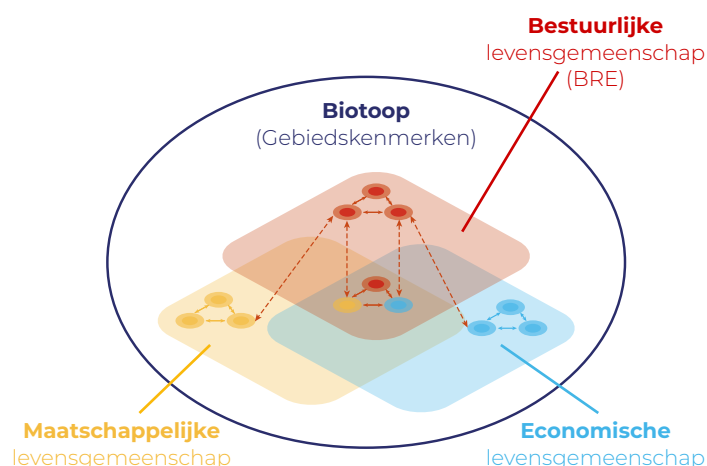
Zuid-Limburg bestaat uit 3 subregio's (Parkstad Limburg, Maastricht Heuvelland en de Westelijke Mijnstreek) en 16 gemeenten. Binnen het BRE Zuid-Limburg spelen daarnaast de provincie Limburg en het Waterschap Limburg een belangrijke rol.

Subregio's	Gemeenten
Parkstad Limburg	Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Brunssum, Voerendaal, Simpelveld en Beekdaalen
Maastricht Heuvelland	Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittern, Maastricht, Meerssen, Valkenburg aan de Geul en Vaals
Westelijke Mijnstreek	Beek, Sittard-Geleen, Stein

Scope van het onderzoek

Dit onderzoek focust zich op de regio Zuid-Limburg, bestaande uit verschillende ecosystemen. Als we het begrip ecosysteem door 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 in onderlinge afhankelijkheid van elkaar, en met de bestaande omstandigheden in het gebied (de biotoop), werken aan de aanpak van maatschappelijke opgaven. Het ecosysteem van Zuid-Limburg 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:



Figuur 1 Visualisatie regionaal ecosysteem

In dit rapport beschrijven we de activiteiten binnen het Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem in Zuid-Limburg en de verbinding met het Economisch en Maatschappelijk Regionaal Ecosysteem. Aan de basis van dit onderzoek staat een uitgebreide cijfermatige- en documentanalyse en een groot aantal gesprekken met bestuurlijke, maatschappelijke en economische stakeholders uit de regio (>40). Wij hebben niet de pretentie hiermee een volledig inzicht in alle individuele samenwerkingen in de hele regio te geven. Wel maakt dit het mogelijk om in dit rapport –met een zeer stevige basis en aan de hand van voorbeelden – tot een analyse van de bestuurlijke samenwerking op de schaal van Zuid-Limburg te komen. We identificeren zo patronen en bevorderende en belemmerende factoren en komen tot mogelijkheden voor handelingsperspectief in de regio. Daarmee zijn de 16 Zuid-Limburgse gemeenten aan zet.

In dit onderzoek ligt de focus op het functioneren van de bestuurlijke levensgemeenschap, onderling en in interactie met de economische en maatschappelijke levensgemeenschappen (de rode pijlen in de figuur 1) en met de biotoop. Het gaat hierbij in essentie om het vinden van balans tussen de drie ecosystemen. Vanuit de theorie en rekening houdend met relevante contextfactoren komen we tot handelingsperspectieven hoe je als bestuurlijk regionaal ecosysteem bij kan dragen aan een florerend ecosysteem.

De biotoop: de schaal van Zuid-Limburg

Een regio is per definitie een pluriform iets: de grenzen van een regio zijn niet met een stanleymes af te snijden en al naar gelang opgaven dat vragen, verschuift ook de schaal van de regio (meestal) mee. Echter, een onderzoek vraagt ook om afbakening van het onderzoeksobject: anders blijft de scope variabel.

Voor dit onderzoek hanteren we een afbakening van de regio vanuit de empirie¹: wij beschouwen de schaal van Zuid-Limburg (dat wil zeggen de gemeenten, de provincie en het waterschap) als één BRE:

- **De drie subregio's en zestien gemeenten:**
 - Parkstad Limburg, bestaand uit: Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Brunssum, Voerendaal, Simpelveld en Beekdaalen
 - Maastricht Heuvelland, bestaand uit: Eijsden-Margraten, Gulpen-Witter, Maastricht, Meerssen, Valkenburg aan de Geul en Vaals
 - Westelijke Mijnstreek, bestaand uit: Beek, Sittard-Geleen en Stein
- **De provincie Limburg**
- **Waterschap Limburg**

¹ In bijlage 1 is de precieze aanpak uiteengezet.

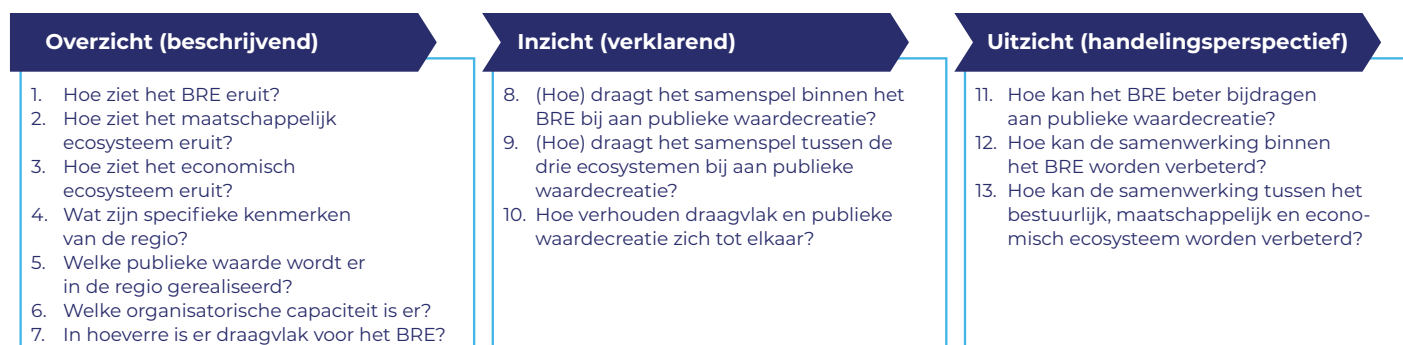
We rapporteren in het onderzoek zoveel mogelijk op het niveau van de regio Zuid-Limburg. Daar waar relevant maken we een uitsplitsing naar subregio's en soms ook naar gemeenten. Binnen de scope van het onderzoek hebben we tevens aandacht voor de boven- en interregionale schaal, in het bijzonder voor grensoverschrijdende samenwerking in de regio.

Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek naar regio Zuid-Limburg luidt:

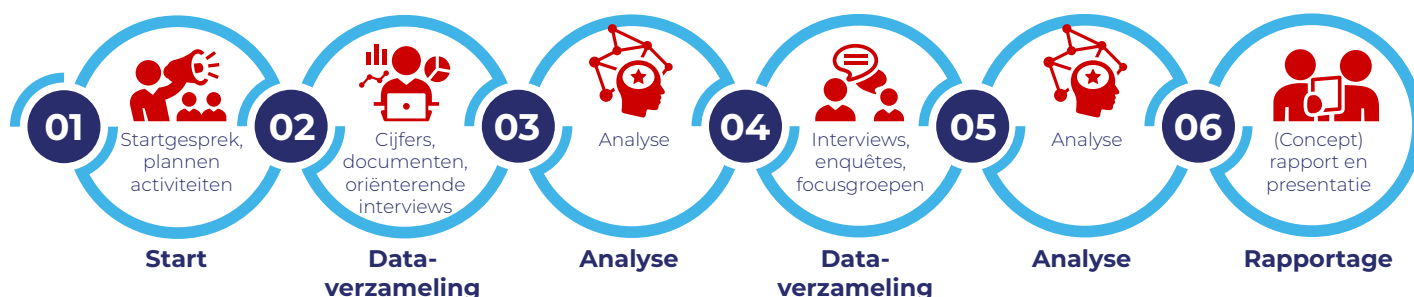
Hoe succesvol is het BRE Zuid-Limburg in het realiseren van publieke waarde, welke factoren spelen hierin een rol en hoe kan de samenwerking worden verbeterd?

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



1.3 Aanpak

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



Figuur 2 Aanpak BRE-onderzoek in Zuid-Limburg

De eerste twee fasen van het onderzoek hebben als doel feitelijkheden over het BRE Zuid-Limburg – de kenmerken van het gebied, de spelers in en verbandingen 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 Zuid-Limburg. Dit document is in september geverifieerd door de ambtelijke begeleidingsgroep en de bestuurlijke begeleidingscommissie en vormt de basis voor hoofdstuk 5. De ‘foto’ diende als startpunt voor de gesprekken met experts uit de regio die in de fase daarna plaatsvonden.

In totaal hebben wij circa 40 gesprekken gevoerd met spelers uit het bestuurlijke, economische en/of maatschappelijke Zuid-Limburgse ecosysteem. Er is daarnaast een groepsgebesprek georganiseerd met de burgemeesters van de zestien Zuid-Limburgse gemeenten, net als met de gemeentesecretarissen. Daarnaast is er een thematische focusgroep georganiseerd rondom het thema sociaal maatschappelijke opgaven². De gesprekspartners zijn geselecteerd op basis van de in de foto uitgevoerde netwerkanalyse, suggesties vanuit de ambtelijke begeleidingsgroep en bestuurlijke begeleidingsgroep en door de sneeuwbalmethode toe te passen, waarbij gesprekspartners werd gevraagd onmisbare actoren aan te wijzen.

Ook is er via de Zuid-Limburgse griffiers een vragenlijst onder gemeenteraadsleden uitgezet waarbij de focus lag op regionale identiteit en draagvlak voor regionale samenwerking. De vragenlijst heeft 3 weken opengestaan en er zijn 2 herinneringen gestuurd. De enquête had een respons van 179 van de in totaal 364 raadsleden in Zuid-Limburg, hiervan waren 144 resultaten bruikbaar (de overige 35 waren niet volledig ingevuld).

Via de RUG is er een vragenlijst uitgezet onder inwoners. De vragenlijst is door 416 respondenten ingevuld. We hebben uit elke gemeente reacties ontvangen, gemiddeld waren dit er 26 per gemeente. De resultaten uit de inwonersenquête hebben we verwerkt in de rapportage.

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

We hebben het BRE-onderzoek eveneens uitgevoerd in acht andere casusregio's, te weten Drenthe, Flevoland, Friesland, Groningen, Noordoost Brabant, Noord-Holland Noord, Midden-Holland en Zuid-Holland Zuid. Naast Zuid-Limburg neemt momenteel ook de regio Rijk van Nijmegen als casusregio aan het onderzoek deel. In dit rapport vergelijken we het BRE Zuid-Limburg op een aantal punten met de andere casusregio's, om een eerste indruk te geven van de verschillen tussen de BRE's.

1.4 Leeswijzer

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

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

In de bijlagen beschrijven we de opzet van het onderzoek en de respondenten en geraadpleegde documenten.



² Zoals sociaal domein, gezondheid, sport, cultuur.



Foto: Anneke Smeets

HOOFDSTUK 2

Hoe functioneert het BRE Zuid-Limburg?

In dit hoofdstuk geven we inzicht in het functioneren van het Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem (BRE). Dit doen we door middel van beantwoording van de onderzoeksvragen 8 tot en met 10. Op elk van deze deelvragen geven we eerst een algemeen antwoord. Vervolgens gaan we op een aantal elementen dieper in.

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

Het samenspel binnen het BRE draagt op een deel van de opgaven bij aan (*directe*) publieke waarde creatie op de schaal van Zuid-Limburg. Publieke waarde voor Zuid-Limburg wordt vooral in de verschillende subregio's en tussen en in individuele gemeente gecreëerd. Op de schaal van Zuid-Limburg functioneren vooral verplichte uitvoeringssamenwerkingen en concrete vrijwillige samenwerkingsverbanden goed. Het lukt de regio goed om tot een strategie te komen (*indirecte publieke waarde*³). Binnen sommige vrijwillige samenwerkingsverbanden wordt wel degelijk directe waarde gerealiseerd – maar urgente Zuid-Limburgse opgaven vragen volgens ons op Zuid-Limburgse schaal om meer (*directe publieke waarde*⁴) realisatie. Deze realisatie kan, afhankelijk van de opgave, in een *coalition of the willing* of in gezamenlijkheid tot stand komen. In deze paragraaf pellen we deze constatering af en gaan we in op voorbeelden en bepalende factoren.

Het BRE Zuid-Limburg bestaat (een beetje) Zuid-Limburg vormt volgens ons een bestuurlijk regionaal ecosysteem. Op deze schaal zijn verschillende verplichte en vrijwillige geïnstitutionaliseerde en geformaliseerde samenwerking georganiseerd (zoals de GGD, omgevingsdienst, Veiligheidsregio, programma Trendbreuk of VisitZL),⁵ Ook wordt er op deze schaal veelvuldig bestuurlijk afgestemd in formele en informele overleggen. Daarnaast zien we een overkoepelende gezamenlijke strategie⁶ en een aantal Zuid-Limburgse programma's en projecten waar de Zuid-Limburgse gemeenten gezamenlijk in optrekken. Ten slotte is Zuid-Limburg ook geografisch een congruent ecosysteem (veelgenoemd: 'de vissenkomp'). In de regio liggen twaalf gemeenten aan de landsgrens en is er circa 225 km grens 'aan het buitenland' tegenover 6 km grens 'aan Nederland'.

Maar wanneer we verder inzoomen zien we dat 'de Zuid-Limburgse samenwerking' vooral bestaat uit een samensmelting van veel verschillende samenwerkingsverbanden die per

subregio⁷ of rondom opgaven⁸ zijn georganiseerd. Waar de Zuid-Limburgse samenwerking eerder op volgt – dan dat deze hiervoor aan het stuur zit. Op subregionale, intergemeentelijke en bovenregionale/grensoverschrijdende schaal krijgt de publieke waarde creatie in Zuid-Limburg in de praktijk echt richting. Wat betreft de uitvoering zien we daarnaast dat er op Zuid-Limburgse (en in twee van de drie gevallen ook op subregionale) schaal beperkte gezamenlijke capaciteit is georganiseerd. De uitvoering gebeurt vooral in gemeenten, waarbij vaak door gesprekspartners wordt aangegeven dat het, met name voor de kleinere Zuid-Limburgse gemeenten, lastig is om capaciteit voor het werken aan regionale opgaven te organiseren. Verder is overkoepelende coördinatie over deze gemeentelijke uitvoering op veel opgaven beperkt.

Zuid-Limburgse subregio's zijn te definiëren maar ook verschillend georganiseerd

Binnen Zuid-Limburg zijn heldere subregio's te definiëren, namelijk: Parkstad Limburg, Maastricht Heuvelland en de Westelijke Mijnstreek. Binnen deze subregio's wordt door de toebehorende gemeenten in verschillende samenwerkingsverbanden samengewerkt en vindt ook bestuurlijk en ambtelijk afstemmingsoverleg plaats – onder andere ter voorbereiding op Zuid-Limburg-brede overleggen.

De subregio's functioneren grotendeels als 'eilanden' en zijn rondom opgaven vaak intern gericht. Of zoals een gesprekspartner opmerkte: 'In Limburg heb je eigenlijk 5 regio's: Noord, Midden en drie subregio's in Zuid.'⁹ De samenwerking is daarbij anders georganiseerd in Parkstad Limburg, dan in de twee andere subregio's. In Parkstad Limburg is sprake van een bestuurlijke geformaliseerde samenwerking, waarin wordt samengewerkt op de thema's economie & toerisme, wonen & herstructurering, ruimte en mobiliteit, duurzaamheid en sociaaleconomische structuurversterking. Daarnaast valt de inhoudelijke portefeuille grensoverschrijdende samenwerking onder het Dagelijks Bestuur. Wethouders en portefeuillehouders zitten hier samen in bestuurscommissies en komen periodiek bijeen (eens per één/twee maanden, voorbereid in ambtelijk overleg). In een gemeenschappelijke organisatie werken programmamanagers aan de (coördinatie) van (sub)regionale programma's – waarvan de uitvoering vooral bij de individuele gemeenten ligt. In de Westelijke Mijnstreek en in Maastricht

3 Alle handelingen en (beleids)producten die voorafgaan aan directe publieke waarde creatie, deze zijn randvoorwaardelijk. Denk aan het binnenhalen van middelen, het opzetten van subsidiestromen, ondersteuning van ondernemers en/of maatschappelijke partijen en vertegenwoordiging richting Rijk en Europa.

4 Dat wat je bereikt voor de samenleving en/of een gebied. In dit onderzoek gebaseerd op brede welvaartsindicatoren.

5 In Zuid-Limburg hebben we 124 samenwerkingsverbanden geïnventariseerd: het hoogste aantal samenwerkingen van alle BRE-regio's tot nu toe. We zien dat het overgrote deel van deze samenwerkingen gaat om 'interne samenwerkingen' binnen de schaal van Zuid-Limburg (95: 77%). De Zuid-Limburgse gemeenten werken op de schaal van het BRE in 20 samenwerkingsverbanden met elkaar (alle 16 gemeenten) samen.

6 In een vastgelegde Samenwerkingsagenda, evenals in bijvoorbeeld het Startprogramma Novi.

7 Uit onze inventarisatie komen daarnaast 26 samenwerkingsverbanden op, die op het niveau van de drie subregio's in stand zijn. Daarbij houden we Parkstad Limburg, Maastricht Heuvelland en de Westelijke Mijnstreek aan als subregio's.

8 Er zijn daarnaast nog 49 interne samenwerkingsverbanden binnen Zuid-Limburg uit onze inventarisatie gekomen, waarin in allerlei verschillende samenstellingen en op diverse schalen wordt samengewerkt. Hieronder valt bijvoorbeeld ook samenwerking op de schaal van de drie centrumgemeenten of op de schaal van 'het Middengebied'.

9 Hierbij speelt mogelijk ook een rol dat Midden-Limburg (7) en Noord-Limburg (8) uit minder gemeenten bestaan dan Zuid-Limburg (16).

Heuvelland is de samenwerking losser georganiseerd, met onderlinge afstemming maar zonder gezamenlijke coördinatie of uitvoering. In deze subregio's lijkt een 'centrumgemeente-dynamiek' te gelden, hetgeen minder geldt voor Parkstad Limburg.

Naast deze 'officiële' subregio's gelden er in de regio nog twee 'onofficiële' subregio's, in de vorm van (1) een samenwerking tussen de drie grote gemeenten (voormalige tripool-samenwerking), vaak gericht op economische structuurversterking, het veiligheids- en sociaal domein, en (2) een samenwerking van negen landelijke gemeenten (Middengebied), vooral gericht op landelijke en toeristische opgaven. De 'tripool-samenwerking' krijgt daarbij vooral vorm door onderlinge (beleids)afstemming en leidt daarmee niet tot directe publieke waarde. De samenwerking in het Middengebied heeft weliswaar tot een uitvoeringsagenda geleid (in 2019), maar heeft volgens diverse gesprekspartners sindsdien tot weinig concrete waarderealisatie geleid. Hiervoor wordt onder meer de beperkte ambtelijke capaciteit in deze gemeenten als reden aangehaald.

Verplichte uitvoeringssamenwerkingen op schaal Zuid-Limburg verloopt effectief en efficiënt

De verplichte uitvoeringssamenwerkingen in Zuid-Limburg zijn op de schaal van het BRE georganiseerd. Hieronder vallen onder meer de samenwerking in de Veiligheidsregio (sinds 2010)¹⁰, de samenwerking in de GGD (sinds 2006)¹¹, en in de omgevingsdienst. Deze formele en verplichte samenwerkingsverbanden functioneren volgens gesprekspartners effectief en efficiënt. Bestuurders komen elkaar in deze samenwerkingen veel tegen, onder meer in de bestuurlijke overleggen (AB's/DB's). Contact over de uitvoering, tussen deze organisaties en de gemeenten, verloopt verder meestal één op één en is niet georganiseerd op subregionaal niveau. We krijgen hierover vanuit deze uitvoeringssamenwerkingen wel verschillende signalen dat de coördinatie in de regio (met zestien gemeenten) veel tijd en energie kost.

Hiernaast werken Zuid-Limburgse gemeenten samen in tal van niet-verplichte uitvoerings-samenwerkingen die niet (uitsluitend) alle Zuid-Limburgse gemeenten

omvatten, zoals RD4¹², WML¹³, het Gegevenshuis¹⁴, Kredietbank Limburg¹⁵. Ook deze samenwerkingsverbanden worden door gesprekspartners positief beoordeeld. Deze uitvoeringssamenwerkingen in Zuid-Limburg werken volgens gesprekspartners over het algemeen goed, doordat het hierbij gaat om (a) het werken aan concrete afgebakende onderwerpen met beperkte politieke dynamiek, (b) op deze onderwerpen over de jaren heen stapsgewijs resultaat geboekt wordt en gedeeld is, en (c) doordat er aandacht is voor het actief informeren van werken aan draagvlak bij bestuurders, gemeenteraden en ambtenaren. Door verschillende gesprekspartners is wel opgemerkt dat het grote aantal (uitvoerings)samenwerkingen bijdraagt aan de 'bestuurlijke drukte in en de lappendeken van Zuid-Limburg'.

Een aantal niet verplichte samenwerkingen draagt bij aan publieke waarde creatie op de schaal van Zuid-Limburg – maar overkoepelend overzicht en coördinatie mist

Op de schaal van Zuid-Limburg wordt rondom verschillende opgaven vrijwillig samengewerkt. Het gaat hierbij om een grote diversiteit aan samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld gericht op economische (ESZL, Brightland campussen, Visit ZL), sociaalmaatschappelijke (Trendbreuk) en ruimtelijke samenwerking (NOVI, o.a. Panorama Zuid-Limburg).¹⁶ De beschreven samenwerkingen zijn volgens gesprekspartners goede voorbeelden. Verder zien we dat de provincie en het Rijk vaak een grote rol speelden in de totstandkoming hiervan, waarbij financiële middelen vaak als olie voor de Zuid-Limburgse samenwerking werken.

Wat ons ook opvalt, is dat er een structuur met verschillende samenwerkingen staat, zonder dat er sprake is van een overkoepelende strategie over deze samenwerkingen heen. Er zijn wel grote doelen benoemd (zie ook het volgende kopje), maar de manier waarop dit bereikt moet worden en afspraken hierover tussen de deelnemers, de strategie, ontbreekt. Daarmee ontbreekt ook overzicht en coördinatie bij gesprekspartners en in de praktijk; evenals bijvoorbeeld evaluaties van het functioneren van deze samenwerkingen en inzicht in het bijdragen aan de doelen op de schaal van Zuid-Limburg. Er zijn wel verschillende 'overkoepelende gremia' actief, zoals het

12 Deelnemende gemeenten: Beekdaelen, Brunssum, Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittem, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Simpelveld, Vaals, Voerendaal. Men is begonnen met vier gemeentes en groeit.

13 Deelnemende gemeenten: Alle Zuid-Limburgse gemeenten.

14 Gemeenten Beekdaelen, Brunssum, Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittem, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Simpelveld, Sittard-Geleen, Vaals, Voerendaal en het Waterschap Limburg.

15 Deelnemers: Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Maastricht, Sittard-Geleen.

16 In hoofdstuk 5 beschrijven we deze samenwerkingen uitgebreider, onder deelvraag 6.

10 DB: 5 Zuid-Limburgse burgemeesters, AB: 16 Zuid-Limburgse burgemeesters.
11 DB: 7 Zuid-Limburgse burgemeesters, AB: 16 Zuid-Limburgse burgemeesters.
Daarnaast bijvoorbeeld ook nog 4 (deels bestuurlijke) adviescommissies.

Bestuurlijk Kernoverleg en het Katalysatorteam. Maar geen van deze gremia overziet het totaal aan Zuid-Limburgse activiteiten.

Dit gebrek aan inzicht bemoeilijkt het werken aan domein-overstijgende opgaven, bijvoorbeeld waar economische en sociale vraagstukken (wegwerken van achterstandsgebieden) of waar economische en ruimtelijke vraagstukken (rondom economische ontwikkeling en toerisme in combinatie met behoud van het landelijk gebied) elkaar raken. Ook bemoeilijkt het gebrek aan overzicht in activiteiten de gemeenschappelijke lobby, bijvoorbeeld richting provincie en Den Haag. Bestuurders geven daarover vaak aan dat zij zich onvoldoende gezien voelen en dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met de specifieke achterstand/grensoverschrijdende kenmerken van de regio.

Wanneer wij naar de vrijwillige samenwerkingsverbanden kijken, zien we dat deze individueel vaak goed werk doen en professioneel aan de uitvoering van hun taken werken. Maar tegelijkertijd blijft volgens het merendeel van de gesprekspartners de directe publieke waarde realisatie achter. Zo komt de vraag op, of de optelsom van deze individuele initiatieven voldoende is om als regio het hoofd te bieden aan de grote uitdagingen in Zuid-Limburg, op het gebied van brede welvaart. Voor geen van de Zuid-Limburgse gemeenten, noch voor de provincie, is het mogelijk om hier nu een onderbouwd antwoord op te geven door het gebrek aan overkoepelende coördinatie.

In de brede welvaartcijfers zien we terug dat deze in Zuid-Limburg de afgelopen jaren, net als in de rest van Nederland, zijn toegenomen. Zuid-Limburg scoort op de indicatoren welzijn, veiligheid, gezondheid, arbeidsmarkt en vrije tijd, milieu en materiële welvaart en samenleving gemiddeld genomen (iets) beter dan een aantal jaar geleden; maar ook nog steeds onder het landelijk gemiddelde op deze indicatoren. De snelheid waarmee de brede welvaartscijfers toe- of afnamen lag de afgelopen jaren in Zuid-Limburg redelijk gelijk met het landelijk gemiddelde.

Wanneer we inzoomen op de subregio's dan valt op dat de verschillen tussen de brede welvaartsscores over het algemeen klein zijn. Voor een deel van deze opgaven ligt in ieder geval gezamenlijke coördinatie van activiteiten dan ook voor de hand. In onderstaande tabel geven we inzicht in deze verschillen. Voor meer informatie verwijzen we naar hoofdstuk 5.

Tabel 1 Brede welvaart in Zuid-Limburgse subregio's

Brede welvaart	Onderlinge verschillen in de Zuid-Limburgse subregio's
Welzijn	De Westelijke Mijnstreek scoort net iets hoger dan Parkstad en Maastricht-Heuvelland.
Samenleving	Maastricht-Heuvelland scoort net iets beter dan Parkstad en de Westelijke Mijnstreek.
Veiligheid	Maastricht-Heuvelland scoort het hoogst, op de voet gevolgd door Parkstad. De Westelijke Mijnstreek scoort op deze indicator lager dan de andere twee subregio's.
Gezondheid	Maastricht-Heuvelland scoort hoger dan de andere twee subregio's. Parkstad scoort het laagst op deze indicator
Milieu	De Westelijke Mijnstreek scoort het hoogst op particulier opgewekte zonne-energie, maar veruit het laagst op broeikasgasemissies per inwoner. Dit kan mede worden verklaard door de daar gevestigde petrochemische bedrijven.
Wonen	Maastricht-Heuvelland scoort net iets hoger dan de andere twee subregio's.
Arbeid en vrije tijd	Scores liggen dicht bij elkaar. Met uitzondering van de relatief hoogopgeleide bevolking van Maastricht-Heuvelland en de grotere tevredenheid met reistijd van en naar werk van de inwoners van de Westelijke Mijnstreek.
Materiële welvaart	Op het gebied van materiële welvaart ligt de gemiddelde schuld per huishouden het hoogst in Maastricht-Heuvelland, gevolgd door de Westelijke Mijnstreek en Parkstad.

Zuid-Limburg: Kampioen strategische visievorming

We zien dat Zuid-Limburg een regio is met een visie. In de afgelopen jaren zijn er op Zuid-Limburgse schaal diverse overkoepelende strategische visies opgesteld.¹⁷ De basis voor de huidige visie van de regio is inhoudelijk gelegd in de Strategische actieplannen van prof. Dr. Luc Soete,¹⁸ die vervolgens is uitgewerkt in een samenwerkingsagenda (2019)¹⁹. De meest actuele strategische visie van Zuid-Limburg staat beschreven in de NOVI-startagenda (2021)²⁰. Daarnaast wordt in Zuid-Limburgs verband gewerkt aan tal van specifieke domein-visies²¹.

¹⁷ Zie voor een uitgebreide beschrijving van deze visies hoofdstuk 5, onderzoeksvraag 6. Een deel van deze visies is vastgesteld door de gemeenten en kaderstellend.

¹⁸ Waarvoor de inhoudelijke basis deels gelegd is in verschillende BMC-onderzoeken, zie ook hoofdstuk 5.

¹⁹ Samen maken we Nederland groter: Speerpunten voor 2019-2023 (2019).

²⁰ Startagenda NOVI Zuid-Limburg (2021) – voorafgegaan door een Plan van aanpak in 2020.

²¹ Denk aan de Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg, Structuurvisie Ruimtelijke economie Zuid-Limburg, Mobiliteitsvisie, Zuid-Limburg, visie Vrijtijdsseconomie Zuid-Limburg. Voor mobiliteit geldt bijvoorbeeld ook dat de visie is omgezet in een agenda met jaarlijkse afspraken, waarnaast Zuid-Limburg Bereikbaar de opdracht heeft om aan concrete uitvoering te werken.

We zien echter ook een dynamiek waarbij het bij visies telkens niet tot SMART-doelstellingen, een uitvoeringsprogramma of daadwerkelijke uitvoering komt. Bij de recente NOVI-agenda zien we wel dat het de regio lukt om gemeenschappelijk tot een aantal regionale opgaven te komen die prioriteit hebben op de schaal van de regio.²² Ook bij de uitvoering hiervan wordt geprioriteerd door een aantal concrete focusgebieden te benoemen voor 2022 (het wegwerken van achterstanden op fysiek en sociaal/gezondheidsvlak met als katalysator de toegekende middelen uit het Volkshuisvestingsfonds²³, een integrale aanpak van de opgaven in het landelijk gebied (verbonden met de steden) met als katalysator de aanpak wateroverlast Zuid-Limburg, en Panorama Zuid-Limburg). Wanneer we naar de focusgebieden kijken, lukt het de regio goed om samen op een aantal concrete projecten in te zetten. Maar ook valt op dat dit vooral projecten zijn waar centrale gelden vanuit Rijk/Provincie beschikbaar zijn en dat de andere onderwerpen blijven liggen.

Uitzoomend zien we dat deze visies – ondanks een stevige inhoudelijke basis en met een heldere richting – in de afgelopen jaren tot weinig aanvullende actie hebben geleid. Hierbij tekent zich een dynamiek af waarbinnen de gemeenten gemeenschappelijke doelen benoemen maar hier vervolgens beperkt op inzetten, monitoren of bijsturen.²⁴ Dit zorgt ervoor dat het niet goed lukt om in gezamenlijkheid naar een lange termijn doel toe te werken. In de gesprekken blijkt dat dit het vertrouwen van partners van buiten de gemeenten in de Zuid-Limburgse samenwerking ondermijnt. Sleutelfiguren uit het maatschappelijk en economisch ecosysteem benoemen deze dynamiek en geven aan dat de Zuid-Limburgse gemeenten het over de uitvoering vaak niet eens worden. Hierbij dreigt een ervaren dynamiek te ontstaan waarin deze partners denken dat ‘de samenwerking en de uitvoering op Zuid-Limburgse schaal toch niet van de grond komt’.

Op subregionale schaal wordt publieke waard gecreëerd

Wij zien dat er in het BRE Zuid-Limburg meer bestuurlijke binding wordt gevoeld tussen de subregio's dan op de schaal van Zuid-Limburg als geheel. Daarvoor lijken de gemeenschappelijke historie en cultuur, evenals de gemeenschappelijke kansen en uitdagingen de oorzaak.

In de subregio's weten de gemeenten elkaar dan ook te vinden rondom gemeenschappelijke opgaven in het gebied. Dan gaat het bijvoorbeeld om sociaalmaatschappelijke achterstanden, of economische/toeristische kansen. Op subregionale schaal vinden gemeenten elkaar onder meer makkelijker door het (kleinere) aantal gemeenten waar in dat geval mee tot overeenstemming gekomen moet worden. Hierdoor wordt sneller tot gemeenschappelijk belang en vertrouwen gekomen.

In de subregio's wordt volgens gesprekspartners meer publieke waarde gerealiseerd dan op Zuid-Limburgse schaal. Met name voor Parkstad Limburg geldt volgens gesprekspartners dat de regionale samenwerking de voorbije jaren concrete resultaten heeft opgeleverd. Daarbij wordt bijvoorbeeld verwezen naar het binnenhalen van financiële middelen, het opstellen van gemeenschappelijke beleidsplannen en uitvoeringsprogramma's, en dan vooral het ook écht uitvoeren van deze plannen, in de verschillende gemeenten. In Maastricht Heuvelland en de Westelijke Mijnstreek worden regionale opgaven

Bepalend voor de weg voorwaarts is volgens ons de in gesprekken gesignaleerde dynamiek tussen de subregio's.

- Gemeenten uit Maastricht Heuvelland en de Westelijke Mijnstreek zien overwegend meerwaarde in meer regionale samenwerking op de schaal van Zuid-Limburg. Voor deze gemeenten geldt dat de samenwerking minder vast georganiseerd is op subregionaal niveau. Deze subregio's bestaan uit één grote en een aantal kleinere gemeenten. De centrumgemeenten nemen hier de uitvoering grotendeels voor hun rekening en de kleinere gemeenten hebben beperkte uitvoeringskracht voor regionale opgaven. Gesprekspartners vinden het hier lastiger om subregionale successen uit de voorbije jaren te benoemen. De gemeenten in deze subregio's zijn van mening dat regionale opgaven nu beperkt worden opgepakt en zien een oplossing hiervoor in meer samenwerking op de schaal van Zuid-Limburg.
- Gemeenten uit de subregio Parkstad-Limburg zijn verdeeld over de meerwaarde van meer regionale samenwerking op de schaal van Zuid-Limburg. Voor deze gemeenten geldt dat de subregionale samenwerking in grotere mate naar tevredenheid functioneert. De subregio bestaat uit een groter aantal gemeenten. Het lukt in deze regio beter om gelijkwaardig samen te werken en om uitvoeringskracht rondom opgaven te organiseren. Gesprekspartners vinden het hier makkelijker om subregionale successen uit de voorbije jaren te benoemen. In deze regio bestaat meer terughoudendheid om oplossingen te zoeken in samenwerking op de schaal van Zuid-Limburg. Regelmatig wordt door gesprekspartners aangegeven dat zij bang zijn dat de eigen vooruitgang langzamer zal gaan wanneer samenwerking op Zuid-Limburgse schaal georganiseerd wordt (in plaats van op subregionale schaal), doordat met 16 gemeenten moet worden afgestemd.

²² (1) Circulaire economie en samenleving, (2) Verbinding in de Euregio, (3) Uitbannen achterstandsgebieden, (4) Wateroverlast en integrale aanpak voor het landelijk gebied, in verbinding met de steden, (5) De Einstein Telescoop.

²³ Hiervoor is inmiddels ook een nulmeting 'brede welvaart en fysieke woonomgeving' uitgevoerd: <https://www.rigo.nl/nulmeting-plan-van-aanpak-zuid-limburg-novi/>. Daaruit blijkt dat bijna 15% van de landelijke middelen uit het Volkshuisvestingsfonds in Zuid-Limburg landen.

²⁴ Wel wordt in individuele gemeenten (en soms op het niveau van de subregio's) ook aan deze thema's gewerkt.



volgens gesprekspartners daarentegen met name door de centrumgemeenten opgepakt.²⁵

De regionale publieke waardecreatie is volgens gesprekspartners groter in Parkstad Limburg dan in Maastricht Heuvelland en de Westelijke Mijnstreek. Parkstad Limburg is volgens gesprekspartners effectiever door (1) meer homogeniteit in het type gemeenten (stedelijk karakter), (2) door het formaliseren van gemeenschappelijke coördinatie en lobbykracht in een gemeenschappelijke regeling, (3) door een vliegwieleffect dat volgt op het behalen van gemeenschappelijke successen – en doordat men elkaar door de uitgebreidere samenwerkingshistorie ook zaken meer gunt.

Grensoverschrijdende publieke waardecreatie is meerledig en vraagt een lange adem

Grensoverschrijdende samenwerking gaat enerzijds om de realisatie van projecten en anderzijds om het organiseren van lobby gericht op het wegnemen van grensbarrières. Voor beide onderdelen geldt dat er geen sprake is van gecoördineerde samenwerking op de schaal van Zuid-Limburg. Wel zijn er veel subregionale/lokale samenwerkingsverbanden in stand.²⁶ Ambtelijke uitvoering met betrekking tot grensoverschrijdende samenwerking ligt volgens gesprekspartners vooral bij de grotere gemeenten.

Over publieke waarde creatie op grensoverschrijdende schaal is in gesprekken het volgende opgemerkt:

- Vanuit **individuele gemeenten** wordt aan kleinere concrete projecten²⁷ op grensoverschrijdende schaal gewerkt en daarbij weet men goed tot publieke waarde creatie te komen door korte lijnen met de ‘buurgemeenten’.²⁸ *‘Zaken in de uitvoering moet je niet bespreken met partijen die meer dan 20 km verderop liggen.’* Vanuit de verschillende subregio’s wordt daarbij een andere kant op samengewerkt. Waar de Parkstad Limburg vooral op Duitsland gericht is (bijvoorbeeld Städteregio Aken), kijkt Maastricht Heuvelland vooral naar België. Daarnaast ‘netwerken’ bestuurders door periodiek afstemming te organiseren met belangrijke partners aan de andere zijde van de grens. Dit gebeurt soms in vastgelegde overlegstructuren.

- Op de schaal van de **Euregio Maas Rijn** worden grotere projecten opgezet en gecoördineerd, waarbij vanuit een gemeenschappelijke agenda wordt gewerkt. Zuid-Limburgse bestuurders worden hierin vertegenwoordigd, door de provincie Limburg. Er is binnen de EMR-organisatie met name coördinerende capaciteit beschikbaar, om plannen aan te sturen (per thema is minder dan 1 fte beschikbaar). We zien dat de agenda voor de bijbehorende inzet zeer breed is; waarbij het beperkt lijkt te lukken om te prioriteren. Dit bemoeit de daadwerkelijke uitvoering van concrete projecten. De Euregio kan daarnaast beperkt bouwen op de uitvoeringskracht van gemeenten. Dit vermindert de effectiviteit van de activiteiten en leidt vooral tot indirecte publieke waarde creatie op deze schaal. Bestuurders geven hierbij aan dat zij het totaal aan projecten en activiteiten lastig kunnen overzien.
- Voor grote specialistische samenwerking is soms ook **regio-overstijgende** (bijvoorbeeld Einstein Telescoop) of **subregionale afstemming** (bijvoorbeeld Arbeitsgemeinschaft Charlemagne of MAHHL) nodig. Zo is de Einstein Telescoop vanuit Nederlandse zijde georganiseerd vanuit een consortium van ministeries, NOVI en regionale overheden, waarbinnen de provincie de gemeenten representeert. Hierbij wordt samenwerking vanuit de opgave vormgegeven en wordt beperkt aangesloten bij periodieke overlegstructuren. Voor de genoemde subregionale samenwerkingen zijn weer eigen structuren in plaats, welke niet op de schaal van Zuid-Limburg gelden.
- Het **wegnemen van grensbarrières** vraagt daarnaast om lobby richting het Rijk, de provincie en de andere zijden van de grens voor het aanpassen van regelgeving en het beschikbaar stellen van benodigde middelen voor concrete projecten. Deze lobby vindt plaats vanuit de provincie en vanuit individuele gemeenten, waarover regelmatig ook onderlinge afstemming plaatsvindt. Dit is een proces van de lange adem waarbij volgens gesprekspartners indirecte publieke waarderealizatie zichtbaar is, en dat er steeds meer aandacht voor deze problematiek komt. Dit is onder meer zichtbaar in het benoemen hiervan in het Regeerakkoord.

Ondanks de genoemde voorbeelden zien wij – en de meeste gesprekspartners – beperkte publieke waarde realisatie op grensoverschrijdende schaal. Hierbij speelt de grote complexiteit van het vraagstuk (op verschillende schalen) in combinatie met de beperkte uitvoeringskracht van gemeenten op dit onderwerp een rol. Het lukt daarbij goed om contact te houden, maar het blijkt lastig om daadwerkelijk tot uitvoering en verandering te komen. Grensoverschrijdende samenwerking wordt bemoeilijkt

²⁵ De grotere mate van samenwerking in Parkstad uit zich ook in het aantal samenwerkingsverbanden in de regio, met 11 versus 9 en 6 samenwerkingsverbanden, zie ook hoofdstuk 5, onderzoeksvraag 1.

²⁶ Zie voor een beschrijving van de meest-genoemde samenwerkingsverbanden hoofdstuk 5, onderzoeksvraag 2.

²⁷ Daarbij gaat het bijvoorbeeld om lokale samenwerking gericht op ruimtelijke indeling.

²⁸ Bijvoorbeeld in de samenwerking tussen Heerlen en Aken op het gebied van mobiliteit.



doordat het openbaar bestuur aan beide zijden van de grens verschilt in schaalniveau en verantwoordelijkheid. Dit betekent dat vaak verschillende Nederlandse en buitenlandse partijen bij samenwerking betrokken zijn. Dit vraagt een goede strategie wat je met wie oppakt en wie je daarbij in stelling brengt.

De rol van de provincie is waardevol maar staat ook onder druk – het waterschap speelt een functionele rol binnen het BRE

De provincie heeft een positieve invloed gehad op publieke waarde realisatie in Zuid-Limburg, door samenwerking te initiëren en faciliteren. 'In het verleden was het ook vaak de provincie, die iets wel voor elkaar kon krijgen.' Positieve voorbeelden daarvan zijn (onder andere in Zuid-Limburg) het opzetten van de Brightlands-campusen en het bijdragen aan het organiseren van financiering voor de Limburgse wateropgave. De provincie heeft een relatief grote historisch gegroeide rol binnen het bestuurlijk regionaal ecosysteem van Zuid-Limburg. Een aantal gesprekspartners geeft verder aan de afgelopen jaren een veranderende provincie te zien, die soms minder betrokken is. De provincie ziet haar eigen rol steeds meer als 'faciliterend aan initiatieven uit Zuid-Limburg'. Met nieuwe verkiezingen opent zich ook een nieuw hoofdstuk voor de provincie, waarbij opnieuw afgewogen kan worden op welke manier het provinciebestuur zich tot Zuid-Limburg wil verhouden; en hoe sturend men hierin wil en kan zijn. Daarbij speelt mee dat het Rijk in groeiende mate naar provincies kijkt, om doelen te behalen en samenwerking met regionale medeoverheden en stakeholders te organiseren. Dit speelt met name in het ruimtelijk domein en vraagt aandacht voor regionale samenwerking en afspraken hierover.

Volgens een deel van de gesprekspartners verdient Zuid-Limburg meer aandacht vanuit de provincie. De provincie wordt door een deel van de gesprekspartners gemist. Dit is tegelijkertijd een delicaat evenwicht, gezien het lastig is om binnen dit krachtenveld tot een gebalanceerde rolinvulling te komen die voor iedereen afdoende is. Wij zien verder dat het op de schaal van Zuid-Limburg ontbreekt aan een overkoepelende coördinerende structuur waarbinnen de provincie betrokken is of wordt. Binnen specifieke domeinen is wel aansluiting georganiseerd, bijvoorbeeld in het fysieke domein. Zo is de provincie voorzitter van het Bestuurlijke Kernoverleg Zuid-Limburg en ook betrokken bij allerlei onderliggende bestuurlijke overleggen (zie ook hoofdstuk 5).

Voor het waterschap geldt dat er in Zuid-Limburg een grote opgave speelt. Het waterschap heeft hier (in samenwerking met anderen) bij het Rijk succesvol financiële middelen voor

georganiseerd.²⁹ De uitvoering van plannen op dit gebied is op dit moment ook één van de speerpunten vanuit de NOVI-startagenda. Gesprekspartners zijn tevreden over de rol die het waterschap vervult rondom deze activiteiten. Het waterschap speelt een wat minder centrale rol binnen het bestuurlijk regionale ecosysteem.

Breed ervaren bestuurlijke drukte

Ten slotte wordt door bestuurders in de regio vaak de bestuurlijke drukte benoemd. Met overleggen tussen gemeenten, op subregionale schaal, op regionale schaal én op bovenregionale schaal. Zo geven nieuwe wethouders ook vaak aan dat zij in veel overleggen terechtkomen en door de bomen het bos niet meer zien. Tegelijkertijd wordt ook opgemerkt dat bestuurders hier zelf niet op ingrijpen. 'Er wordt voor iedere opgave een nieuwe tafel bedacht, maar vervolgens wordt er wel geklaagd als mensen elkaar 3 keer tegenkomen.' Verschillende gesprekspartners doen een pleidooi voor het opnieuw structureren en inrichten van samenwerkingen op de schaal van Zuid-Limburg. Vanuit de gemeentesecretarissen wordt het grote aantal regionale samenwerkingsverbanden benoemd als uitdaging voor de gemeentelijke uitvoering.

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

Het samenspel tussen de drie ecosystemen in Zuid-Limburg speelt meestal op bovenregionale, subregionale en lokale schaal – in lijn met de schaal waarop opgaven spelen. Daarmee worden veel opgaven in samenwerking met maatschappelijke en economische partijen al opgepakt op het daarvoor passende niveau.

Op de schaal van Zuid-Limburg is er een aantal grotere MRE-/ERE-samenwerkingen, waarbij vaak 'grote spelers' uit de regio betrokken zijn. In samenwerkingen op de schaal van Zuid-Limburg wordt in concrete programma's/projecten ook tot publieke waarde creatie gekomen en deze samenwerking verloopt in de meerderheid van de gevallen goed. Wel zien we bij economische en maatschappelijke partijen een behoefte aan een (koersvaste) lange termijnstrategie voor de Zuid-Limburgse regio. Het uitblijven van deze strategie zorgt ervoor dat het vertrouwen van deze 'grote spelers' in de Zuid-Limburgse samenwerking daalt en dit vormt een risico voor de toekomst.

²⁹ Typerend is daarbij dat door gesprekspartners wordt aangegeven dat hier de reflex binnen het BRE was te zijn dat dit geld allereerst eerlijk verdeeld moest worden volgens gemeenten en dat hiervoor een governancestructuur moest worden opgebouwd, in plaats van dat er eerst een strategie en inhoudelijk plan moest worden opgesteld.

Met name strategische samenwerking met het ERE en MRE op de schaal van Zuid-Limburg

Samenwerking met economische partijen

De context waarbinnen **economische samenwerking** functioneert is flink beïnvloed door de mijnsluitingen in de jaren '60 en '70. De regio kent een aantal grotere economische clusters (en bedrijven). Drie van de vier Brightland-campussen liggen in Zuid-Limburg en zijn elk gericht op een ander onderwerp³⁰. Er ligt een aantal grote bedrijven in de regio, zoals DSM, SABIC, VDL Nedcar, APG en CBS. In de regio hebben grote bedrijven volgens gesprekspartners soms weinig binding met de regio. Het economisch stelsel wordt daarnaast erg beïnvloed door de ligging en lokalisatie van de universiteit. In Zuid-Limburg bestaat geen beschrijving van de 'economische richting' die de regio als geheel op wil. Wel zijn er economische visies op provinciaal niveau en is in 2017 de *Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg opgesteld* (maar deze gaat enkel over 'winkels, kantoren, bedrijventerreinen').

Samenwerking met **economische partijen** in Zuid-Limburg (op de schaal van Zuid-Limburg) bevindt zich volgens ons in een 'tussenfase'. In de regio is eerder samengewerkt binnen het Limburg Economic Development (LED) (2013 – 2017). Sinds deze samenwerking na discussies over nut en kosten is opgeheven, wordt binnen de *Economische Samenwerking Zuid-Limburg*³¹ 'samengewerkt': Deze samenwerking is zo ingericht dat de drie grote gemeenten elk uitvoering geven aan één van de pijlers Onderwijs & Arbeidsmarkt, MKB & Innovatie en Economie & Vestigingsklimaat.

Ten slotte is de Zuid-Limburg momenteel bezig met het opzetten van een 'Economic board'. Deze Board bestaat uit leden van het bedrijfsleven, wetenschap, onderwijs, werkgevers- en maatschappelijke organisaties. Doel is de economische agenda naar een hoger plan te trekken, huidige en toekomstige opgaven en kansen tijdig te agenderen, kansen en bedreigingen te signaleren en waar nodig lobbykracht te bundelen.

Samenwerking met maatschappelijke partijen

Wanneer we kijken naar maatschappelijke partijen, zien we dat er met name afstemming plaatsvindt rondom de thema's

onderwijs en binnen het sociaal domein/zorg/gezondheid en wonen. Deze samenwerking vindt vaak plaats in informeel verband – en soms ook in formeel verband. Deze afstemming is vaak strategisch van aard en gaat daarbij om het afstemmen van de richting van beleid.

- Rondom onderwijs spelen onder andere het Mbo en de universiteit in de regio een belangrijke rol. Dan gaat het bijvoorbeeld om praktische samenwerking

Maatschappelijke en economische behoeften

In gesprekken tijdens dit onderzoek spreken economische en maatschappelijke partijen de volgende behoeften voor het BRE Zuid-Limburg uit.

- **Zorgen voor verbinding met Den Haag en Brussel.** Met een gezamenlijke regionale strategie voor lobby op andere niveaus kan Zuid-Limburg op nationaal en Europees niveau de eigen belangen beter behartigen. Hiervoor is samenwerking op de schaal van Zuid-Limburg noodzakelijk, omdat de stem van individuele subregio's (en gemeenten) niet luid genoeg is. Hierbij is het van belang dat de regio Zuid-Limburg met één mond spreekt, richting Den Haag en Brussel. Gesprekspartners zien hier groeiende noodzaak toe, aangezien vanuit nationale en Europese politiek steeds meer belang aan 'de regio' wordt gehecht.
- **Koersvaste visie op de toekomst.** Verschillende gesprekspartners hebben daarnaast behoefte aan een vaste koers van Zuid-Limburg, om hier rekening mee te kunnen houden in de eigen beleidsbepaling op de lange(re) termijn. Maatschappelijke en economische partijen geven in de gesprekken aan dat zij merken dat gemeenten het vaak oneens zijn en verschillende richtingen op willen. Een aantal maatschappelijke en economische partijen geeft aan dat er nu te veel focusgebieden zijn, wat leidt tot onderlinge concurrentie, een verdeelde boodschap en een 'kruideniersmentaliteit'.
- **Afstemming.** Daarnaast spreken verschillende maatschappelijke en economische partijen behoefte uit aan een hoog-bestuurlijk gremium waarmee afstemming kan plaatsvinden (op hoofdlijnen). De gemeenten en overige partijen die hierbij moeten aansluiten zijn afhankelijk van de opgaven. De huidige gremia (met name het *Economic board*) worden als vrijblijvend ongericht ervaren. Gesprekspartners uit het ERE en MRE geven te kennen belang te zien in een slagkrachtig gremium waarin gemeenten, bedrijven en onderwijs op het hoogste niveau vertegenwoordigd zijn en waarin men met mandaat tot besluiten komt.
- **Inhoudelijke onderwerpen** waarvoor economische en maatschappelijke partijen in de gesprekken aangeven meerwaarde te zien voor bestuurlijke samenwerking op de schaal van Zuid-Limburg, spelen op het gebied van onderwijs (spreiding van locaties, aansluiting bij de arbeidsmarkt, vraagstukken rondom internationale studenten) en op het gebied van de regionale economie (invloed op verduurzaming Chemelot, (energie-) infrastructuur inzet voor gelijkere wet- en regelgeving voor grenswerkers, afspraken over toerisme(belasting)).

³⁰ Sittard-Geleen = duurzame materialen/chemische productie; Maastricht = gezondheid; Heerlen = data-science en Artificial Intelligence. Daarnaast is er ook een campus in Venlo die gericht is op agrofood.

³¹ 'ESZL is het samenwerkingsverband van overheden en vertegenwoordigers van onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven. Inhoudelijk zijn er drie meerjarige programma's vastgesteld: Onderwijs & Arbeidsmarkt, MKB & Innovatie en Economie & Vestigingsklimaat. De coördinatie van onderwijs en arbeidsmarkt ligt bij Heerlen, Sittard-Geleen coördineert economie en vestigingsklimaat en Maastricht het MKB. Binnen die gemeenten zijn de portefeuillehouders verantwoordelijk en de kar wordt getrokken door de programmamanagers. Daarmee blijven de werkzaamheden van het bureau van ESZL beperkt tot coördinatie en communicatie.'

gericht op: waar komen nieuwe vestigingen/dependances. Maar ook om strategische afstemming, bijvoorbeeld over hoe om te gaan met de landelijke discussie rondom internationale studenten.

- Waar het gaat om zorg/gezondheid is Trendbreuk een veelgenoemd voorbeeld, waarin door verschillende partijen wordt samengewerkt aan gezondheidsverbetering in Zuid-Limburg. Daarnaast zijn het Zuyderland ziekenhuis en UMMC belangrijke partijen op dit vlak.

Daarnaast wordt in het fysieke domein samenwerking georganiseerd rondom het Nationaal Landschap Zuid-Limburg, met LLTB, Recron, terreinbeherende organisaties (en Visit Zuid-Limburg).

Beperkte publieke waarde creatie op de schaal van Zuid-Limburg

We zien dat er in beperkte mate sprake is van samenwerking tussen het BRE/MRE/ERE op de schaal van Zuid-Limburg en dat hierin dus ook beperkt tot indirecte en directe publieke waarde creatie wordt gekomen. Hierbij moet vooropgesteld worden dat veel inhoudelijke opgaven zich ook niet per se tot deze schaal beperken/verhouden, waardoor uitvoeringssamenwerking vaak op andere schalen plaatsvindt. Maar ook voor opgaven waar dat wel geldt (bijvoorbeeld rondom het vaststellen van een economische richting voor het gebied, afstemming rondom sociale opgaven of lobby richting het Rijk) blijkt het lastig om dit op Zuid-Limburgse schaal te organiseren en coördineren. Voor de samenwerking met maatschappelijke partijen geldt ook dat de samenwerking meer de vorm van het 'afstemmen van beleid' heeft dan van samenwerken aan concrete realisatie.

We zien op subregionaal, lokaal en bovenregionaal verband diverse samenwerkingen

Voor veel maatschappelijke of economische opgaven is Zuid-Limburg niet per se de ideale schaal. Deze opgaven worden dan bijvoorbeeld in subregio's of lokaal aangevlogen, of juist op bovenregionaal niveau.

Economische samenwerking

Economische strategische samenwerking wordt op verschillende niveaus vormgegeven en is gericht op strategieontwikkeling en het organiseren van lobby. Hierbij spelen de provincie en de vijf grootste Limburgse gemeenten een belangrijke rol in het initiëren en realiseren van samenwerking. Een voorbeeld hiervan is ook de samenwerking rondom de Brightlands-campusen. Daarbij is door de directeurs van de campussen

De vergelijking met de Brainport-regio

In veel gesprekken wordt de Brainport-samenwerking in de regio Eindhoven aangehaald als voorbeeld voor hoe samenwerking met economische en maatschappelijke partijen vormgegeven moet worden. De vergelijking tussen Zuid-Limburg en de samenwerking rondom Eindhoven leidt tot de volgende aandachtspunten.

Ten eerste heeft Berenschot in 2017 de Metropoolregio Eindhoven geëvalueerd. Uit deze evaluatie kwam naar voren dat de Metropoolregio heeft bijgedragen aan verbetering van de samenwerking binnen het bestuurlijk en triple helix netwerk. Daarnaast wordt de Metropoolregio Eindhoven door externe partners als collectiviteit gezien om mee in gesprek te gaan (hetgeen voor Zuid-Limburg niet geldt volgens gesprekspartners). Verder droeg de selectie van thema's in de Metropoolregio bij aan de goede samenwerking en was de formele verantwoording richting gemeenten over het functioneren van de Metropoolregio op orde.

Daarnaast zijn er ook verbeter- en aandachtspunten uit de evaluatie van de Metropoolregio Eindhoven gekomen. Zo werden er te weinig inhoudelijke resultaten geboekt, waardoor bij colleges, en in mindere mate raden, beperkt draagvlak was voor de Metropoolregio. Daarnaast werd er verschillend gedacht over de doelstelling en inrichting van de samenwerking en waren gemeenten beperkt in staat om over hun eigen belang heen te stappen. Ook hier gold dat er op bepaalde onderwerpen geen eensgezindheid was over het schaalniveau waarop deze opgepakt moesten worden. De onduidelijkheid over rollen, taken en bevoegdheden leidde ertoe dat organen en gremia van de Metropoolregio afzonderlijk en als systeem onvoldoende functioneerden. Economische en maatschappelijke partijen spelen een belangrijke rol in deze regio voor de onderlinge samenwerking (onder meer na urgentie door het vertrek van Philips).

In de lessen en aandachtspunten van de Metropoolregio Eindhoven zijn parallellen zichtbaar met de Zuid-Limburgse situatie. Onder andere de verduurzamingsopgave rondom Chemelot vraagt om een intensieve samenwerking tussen ERE, MRE en BRE-partijen. We zien echter ook verschillen. Gesprekspartners noemen hiervoor met name dat Zuid-Limburg in vergelijking met de regio rondom Eindhoven weinig grootbedrijven met regiobinding kent. Daarnaast is de campusontwikkeling in Zuid-Limburg meer verdeeld over verschillende onderwerpen; anders dan geldt voor Brainport.

en de burgemeesters van de betreffende gemeenten onlangs het initiatief genomen om samen op te trekken om een verhaal 'richting Den Haag' te ontwikkelen en vast te houden. Dit was nodig want: 'We kennen de vier coupletten, maar een gezamenlijk refrein is er niet.' Daarnaast is ook op subregionale schaal of bijvoorbeeld rondom de campussen samenwerking met economische en maatschappelijke partners georganiseerd.³²

³² Een mooi voorbeeld van een lokale triple helix samenwerking is de Chemelot circular hub, waarin bedrijfsleven, onderwijsinstellingen, onderzoeksinstituten en overheden samen aan tafel zitten.



Waar economische spelers uit de regio op 'uitvoeringsniveau' de samenwerking opzoeken, is deze vooral gericht op de gemeente waar zij gevestigd zijn en eventueel nog een of een aantal buurgemeenten. Daarvoor lijkt de schaal van Zuid-Limburg minder passend.

Maatschappelijke samenwerking

Maatschappelijke samenwerking vindt ook op verschillende schalen in de regio. Maatschappelijke opgaven, bijvoorbeeld rondom gezondheid in de regio, vragen ook om afstemming en actie op verschillende schalen. De uitvoering van sociale vraagstukken vraagt actie op een meer lokaal niveau. Dit wordt bijvoorbeeld vormgegeven met coördinatie in subregio's en uitvoering in de gemeenten.³³ Gesprekspartners uit het MRE zijn positief over de samenwerking met de subregio's en gemeenten, al wordt ook opgemerkt dat het grote aantal gemeenten deze organisaties ook veel extra administratieve lasten oplevert.

Hiernaast is er ook veel potentie voor grensoverschrijdende maatschappelijke samenwerking in de regio, bijvoorbeeld tussen universiteiten die aan beide zijden van de grens liggen (o.a. in Aken en Leuven). Naast meer informele afstemming zien we hier in de praktijk weinig formele samenwerking voor georganiseerd.

Verklarende factoren

We zien een aantal verklarende factoren voor het al dan niet succesvolle samenspel binnen de drie ecosystemen. We onderscheiden bevorderende en (mogelijk) belemmerende factoren. Hieronder lichten we dit verder toe.

Bevorderend: Gedeeld belang en beeld van urgentie voor samenwerking met MRE (en deels ERE)

- Onder economische en maatschappelijke sleutelfiguren op regionale en subregionale/lokale schaal wordt het *belang van samenwerking gevoeld*. Er heerst een gedeeld beeld van de opgaven waar de regio voor staat en de urgentie die het aangaan van deze opgaven³⁴ heeft. Maatschappelijke partijen zien het maatschappelijk belang hiervan, waar onder economische partijen vaker de nadruk wordt gelegd op het belang van regionale opgaven voor de eigen bedrijfsvoering en het eigen personeel.

Belemmerend: Gebrek aan strategie/organisatie en beperkte regiobinding vanuit het ERE

- Economische partijen in de regio *missen een lange termijn strategie/koers* voor Zuid-Limburg. Zij zien dat de regio wisselend beleid voert en zien hiervoor vaak het grote aantal gemeenten en politisering in gemeenteraden als oorzaak. Dit leidt tot het risico dat sleutelfiguren³⁵ uit het ERE en MRE het vertrouwen in de regio verliezen. Ook merken gesprekspartners uit het ERE meermaals op dat de Limburgse keuze voor vier campussen intern een logische is, maar lastig te communiceren is 'naar buiten'.³⁶ Volgens gesprekspartners van maatschappelijke en economische partijen helpt het de regio vooruit wanneer meer geprioriteerd en gekozen wordt, voor specifieke onderdelen.
- Daarnaast zijn ERE- en MRE-partijen ook beperkt te spreken over de wijze waarop overkoepelend *aansluiting bij het BRE georganiseerd* is. Momenteel krijgt dit vorm binnen het Economic Board. De ervaring is nu dat er te vrijblijvend en ongestructureerd met een te grote groep betrokkenen afgestemd wordt. Sleutelfiguren hebben juist behoefte aan een kleine groep waarin concreet en goed voorbereid wordt afgestemd en waarin afspraken gemaakt worden. Hiervoor is volgens hen eerst een strategie nodig, voordat deze governance-structuur van waarde kan zijn.
- Tegelijkertijd zien we dat er *weinig grote economische spelers met regionale binding* zijn in de regio, die de regionale ontwikkeling ook als een eigen verantwoordelijkheid zien. Terwijl de overheid eigenaarschap voor de regio van het bedrijfsleven verwacht, zien we dat een deel van het bedrijfsleven in de regio veelal internationaal georiënteerd is en niet per se gebonden is aan het gebied. Dit maakt de samenwerking en de regio kwetsbaar.

³³ Een mooi voorbeeld is *Blauwe zorg*, een beweging waarbinnen naar verbeteringen voor een duurzame gezondheidszorg worden gezocht.

³⁴ Een veelgenoemd voorbeeld daarvan is het toekomstbestendig maken van de Chemelot-site. Daarbij is de lokalisatie van deze industrie in Zuid-Limburg niet optimaal. Dichtbij zon, zee en wind zou logischer zijn, zoals Rotterdam.

³⁵ De sleutelfiguren die we in dit onderzoek hebben gesproken zijn aangedragen door de ambtelijke begeleidingsgroep van dit onderzoek.

³⁶ 'Bij Brainport was er één verhaal, naar buiten. Als ik nu in het buitenland ben, moet ik eerst uitleggen wat Zuid-Limburg is. Vervolgens moet je de vier onderwerpen waar we op inzetten nog uitleggen. Dit werkt niet. Strategische communicatie vraagt om één verhaal.'



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

We maken voor de beantwoording van deze vraag gebruik van de inwonersenquête, de enquête die onder volksvertegenwoordigers is uitgezet en de gesprekken.

Inwoners laten opvallend veel draagvlak voor de (sub)regio en provincie zien

Inwoners van Zuid-Limburg voelen zich het sterkst verbonden met hun (sub)regio en provincie (44% en 45% voelen zich hiermee 'sterk verbonden'). Dit is anders dan in de andere BRE-regio's, waar men zich meestal het sterkst verbonden voelt met de eigen stad of dorp.³⁷ Wanneer wordt doorgevraagd naar welk gebied inwoners als hun regio beschouwen, dan blijken ongeveer evenveel inwoners de 'regio Zuid-Limburg' als 'de eigen subregio' het meest te beschouwen als de regio waar men woont (45% versus 46%). In Maastricht Heuvelland (53%) en Parkstad Limburg (50%) beschouwen inwoners hun subregio het meest als de regio waar zij wonen. In de Westelijke Mijnstreek geldt dit juist voor de regio Zuid-Limburg (55%).

In de gesprekken is weinig gesproken over het draagvlak onder inwoners voor de regio Zuid-Limburg. Hierover is wel opgemerkt dat inwoners er vooral belang bij hebben om te wonen op een fijne plek, waar opgaven op een effectieve manier opgepakt worden. Daarnaast geven gesprekspartners aan dat inwoners zich veel binnen Zuid-Limburg verplaatsen (uit de *daily urban system*-data in hoofdstuk 5 blijkt dat 87,4% van de verplaatsingen binnen de regio plaatsvinden) en daarom gebaat zijn bij een effectieve aanpak van regionale opgaven.

Volksvertegenwoordigers vinden regionale samenwerking én autonomie belangrijk

Uit de enquête onder volksvertegenwoordigers blijkt dat een ruime meerderheid van de Zuid-Limburgse volksvertegenwoordigers (65%) vindt dat de regio (inwoners en ondernemers) beter af is door de regionale samenwerking. Ook sluiten regionale ambities volgens de volksvertegenwoordigers over het algemeen aan op de ambities van de eigen gemeente (50%) (19% is het hier mee oneens). Volksvertegenwoordigers zijn het minder eens over de mate waarin ambities in de regio worden gerealiseerd. 18% vindt dat dit niet gebeurt, tegenover 37% die zich hier positief over uitsprekt. Verder geeft slechts 23% aan dat de regio beter presteert dan buurregio's, maar vindt ook slechts 15% van de respondenten dat dit niet het geval is.

Anders dan uit de enquête naar voren komt, geven veel gesprekspartners aan dat gemeenteraden in de praktijk vaak kritisch tegenover regionale samenwerking staan. In het discours ligt de nadruk daarbij vaak op de autonomie van gemeenten en de gebrekkige legitimiteit van samenwerkingsverbanden. Mislukte samenwerkingen worden hiervoor als bevestiging gezien, terwijl regionale successen slechts sporadisch in gemeenten worden besproken.

Regionale samenwerking in Zuid-Limburg voelt voor betrokkenen soms als 'tegen de (onder)stroom inzwemmen'

Gesprekspartners en volksvertegenwoordigers geven in de enquête en in gesprekken in grote meerderheid aan dat er bij henzelf draagvlak is voor de publieke waardecreatie op regionale schaal. Ditzelfde geldt ook voor gemeentesecretarissen in de regio, ook zij geven aan deze samenwerking belangrijk te vinden.

Maar in Zuid-Limburg wordt de samenwerking vaak ook beïnvloed door de zogeheten onderstroom. Daarbij gaat het niet om structuren, schalen of governance, maar over cultuur, interne verhoudingen en onderlinge dynamiek. In de regio werkt deze onderstroom volgens gesprekspartners vaak belemmerend.

- We zien een **gebrek aan echt gelijkwaardige samenwerking** tussen de gemeenten en subregio's. Dit uit zich in de vereniging van de centrumgemeenten 'tegenover' het Middengebied – en andersom. Het lukt niet goed om samen gelijkwaardig één richting te bepalen en daar samen op basis van vertrouwen en gelijkwaardigheid mensen en middelen aan te koppelen.
- Daarnaast kiezen gemeenten vaak voor hun **eigen belang** (het veelgenoemde 'kerktoren denken'), of zoals het NOVI plan van aanpak beschreef: 'Als er moeilijke keuzes moeten worden gemaakt is de reflex om vooral voor de eigen gemeente te strijden, zelfs als dat minder goed uitpakt voor de regio als geheel.' Daarbij bestaat er volgens gesprekspartners ook concurrentie tussen subregio's en gemeenten. Oorzaken hiervoor liggen volgens betrokkenen vaak in historische gebeurtenissen, zo ook eerdere herindelingsdiscussies in de regio; en in de politieke dynamiek rondom verkiezingen gericht op autonomie. Voor de regio geldt verder volgens gesprekspartners dat er relatief veel partijen in de raden zitten die vanuit een lokaal belang naar regionale samenwerking kijken.

³⁷ Deze categorie volgt in Zuid-Limburg, met 35%.



- Ten slotte bemerken we in de regio de **neiging om negatieve voorbeelden te herhalen** en positieve voorbeelden als persoonlijke successen te benoemen. Hoewel bestuurders het goed met elkaar kunnen vinden, merken we ook dat zij in gesprekken vaak de nadruk leggen op voorbeelden ‘waar het mis ging’, ofwel bij andere gemeentebestuurders ofwel in gemeenteraden. En ditzelfde geldt voor andere gesprekspartners. Ook zij vinden het vaak lastig om regionale successen te benoemen, terwijl deze successen er zoals in de voorgaande analyse beschreven zeker zijn. Dit leidt tot een ‘gebrek aan positief collectief geheugen’ en tot dat mislukkingen in de regio in het zonnetje worden gezet.

Deze dynamiek speelt volgens gesprekspartners al langere tijd. Toch lukt het niet om dit te doorbreken in samenwerking tussen gemeenten. Deze onderstroom is volgens ons één van de hoofdoorzaken voor een gebrek aan regionale samenwerking op verschillende thema's op de schaal van Zuid-Limburg.



HOOFDSTUK 3

Conclusie

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

Conclusie

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

Het algemene beeld

Regionale samenwerking op de schaal van Zuid-Limburg is complex én nodig

Het realiseren van publieke waarde op de schaal van Zuid-Limburg is een zeer complexe aangelegenheid. Waar regionale samenwerking op zichzelf al uitdagend is, geldt binnen Zuid-Limburg de context van een groot aantal gemeenten (en dus gesprekspartners), verschillende organisatie van de subregio's en veel samenwerkingsverbanden (> 120) die zich tot elkaar verhouden. Binnen deze context is het een hele opgave om alle radartjes op elkaar aan te sluiten en tot publieke waarde realisatie te komen. Waarbij we het nog niet eens hebben over grensoverschrijdende samenwerking, met alle bijbehorende uitdagingen.

Tegelijkertijd zien we dat regionale samenwerking op de schaal van Zuid-Limburg volgens ons – en al onze gesprekspartners – nodig is. Dat komt bovenal doordat de regionale opgaven urgent zijn, aangezien Zuid-Limburg zeer laag scoort wat betreft brede welvaart, in vergelijking met de rest van Nederland.³⁸ En dan gaat het om concrete zaken als gezondheidsachterstanden en een hoge mate van armoede. De behoefte aan samenwerking op de schaal van Zuid-Limburg verschilt hierbij per opgave en thema. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om gemeenschappelijke afstemming, uitvoering of lobby. Opgaven en thema's waarvan de Zuid-Limburgse gemeenten in visiedocumenten en gesprekken meermaals hebben aangegeven dat enige vorm van regionale samenwerking op de schaal van Zuid-Limburg nuttig is, zijn weergegeven in volgende tabel.

Tabel 2 Opgaven en thema's met meerwaarde op de schaal van Zuid-Limburg (niet-uitputtende lijst)³⁹

Thema	Meerwaarde
Economische opgaven	• Circulaire economie en samenleving • Het versterken van de regionale economie • Inzetten op de campusontwikkeling van de drie Zuid-Limburgse campussen • Aansluiting tussen de arbeidsmarkt en het onderwijs organiseren • Afstemming van toeristisch beleid en bijkomende opgaven
Ruimtelijke opgaven	• Aanpak wateroverlast Zuid-Limburg als katalysator voor een integrale aanpak voor het landelijk gebied, in verbinding met de steden • Ruimtelijke opgaven rondom woningbouw • Mobiliteitsvraagstukken zoals rondom de Lijn-50 gemeenten
Sociale opgaven	• Regionaal inzetten op wegwerken achterstandsgebieden • Integraliteit binnen het sociaal domein waarborgen • Concrete projecten uitvoeren, bijvoorbeeld via Trendbreuk • <i>Eveneens het inzetten op het wegwerken van achterstandsgebieden</i>
Grens-overschrijdende samenwerking	• Verbinding organiseren in de Euregio • Een gouden kans voor Nederland: de Einstein Telescoop als driver voor innovatie en technologische kennisontwikkeling • Het grensregio-belang over het voetlicht brengen bij de Rijksoverheid

Op basis van de gevoerde gesprekken zien wij kansen voor regionale samenwerking op de schaal van Zuid-Limburg binnen het economische, ruimtelijke en sociale domein. Daarbij komen drie hoofdonderwerpen veelal terug – met onderliggend concrete aanknopingspunten – voor regionale samenwerking op de schaal van Zuid-Limburg. Deze onderwerpen kunnen als startpunt gelden voor een verdere uitwerking voor een strategie op de schaal van Zuid-Limburg. Hier gaan we in het handelingsperspectief verder op in.

- **De versterking van de regionale economie.** Voor maatschappelijke en economische partijen, de campussen en de bestuurders is de economie in Zuid-Limburg van groot belang. Op de schaal van Zuid-Limburg is het waardevol om samen te werken bij de ondersteuning van en inzet op grote projecten die deze regionale economie versterken of stutten.

³⁸ De subregio's liggen hierbij qua uitgangspositie vaak dicht bij elkaar, hetgeen in ieder geval gezamenlijke afstemming en coördinatie van activiteiten relevant maakt.

³⁹ Dikgedrukte opgaven komen voort uit de door de regio zelf opgestelde NOVI-startagenda; de overige opgaven die aandacht op regionale schaal vragen zijn meermaals benoemd in documenten en gesprekken.

Concrete onderwerpen waar breed draagvlak voor bestaat zijn dan het ondersteunen van de campusontwikkeling, met een focus op de Chemelot-verduurzaming, en ondersteuning van de procedure voor de Einstein telescoop. Daarnaast liggen er kansen in het organiseren van een goede verbinding met belangrijke maatschappelijke organisaties en bedrijven in de regio op Zuid-Limburgse schaal.

- **Het belang en de behoefte van Zuid-Limburg als grensregio.** Zuid-Limburg is een grensregio met potentie, daar zijn alle gemeenten het over eens. Maar om ook tot resultaten te komen is hierbij gemeenschappelijke lobby nodig over waar (met prioriteit) op ingezet moet worden. Richting Den Haag, de provincie én richting het buitenland. Dit belang is regionaal en geen van de gemeenten kan dit onderwerp individueel voldoende over het voetlicht brengen. Een gemeenschappelijke strategie en verhaal hiervoor kunnen helpen. Concrete onderwerpen waar breed draagvlak voor bestaat zijn dan het lobbyen voor grensoverschrijdend openbaar vervoer en aandacht voor wetgeving voor (grensoverschrijdende) werknemers; daarnaast wordt ook het komen tot een meer gerichte strategie op de Euregio Maas-Rijn veel genoemd.
- **De regionale ruimtelijke inrichting.** Ruimtelijke inrichting vraagt afstemming tussen gemeenten, op het niveau van Zuid-Limburg. Dit komt doordat deze vraagstukken zich niet aan gemeentegrenzen of grenzen van subregio's houden (denk bijvoorbeeld maar aan water- en natuurvraagstukken). De omvang van Zuid-Limburg is daarbij groot genoeg om tot overkoepelend beleid te komen, maar klein genoeg om ook nog gericht met elkaar af te kunnen stemmen. Hiernaast grijpen verschillende agenda's en trajecten hierbij op elkaar in (bijvoorbeeld NOVI/Wateropgave/RES-sen/etc.). Wij zien breed draagvlak voor regionale samenwerking op de schaal van Zuid-Limburg, binnen dit domein.

Zuid-Limburg komt overkoepelend tot te weinig directe publieke waarde creatie

We zien veel mooie voorbeelden en intenties van regionale samenwerking in Zuid-Limburg. Zo functioneren verplichte (uitvoering)samenwerkingsverbanden in de regio naar tevredenheid van de deelnemende gemeenten. Daarnaast komt de regio op de schaal van Zuid-Limburg ook tot strategische visievorming (*indirecte publieke waarde*) op gezamenlijke opgaven. Daarbij lukt het ook steeds beter om te prioriteren.

Verder komen in dit onderzoek veel voorbeelden⁴⁰ van vrijwillige samenwerkingen voorbij die ook goed functioneren (vaak rondom concrete projecten). Kortom: Er is in Zuid-Limburg over de jaren heen veel ervaring opgedaan met samenwerking op regionaal, subregionaal en lokaal niveau en er gaat ook veel goed.

Maar: We zien ook dat het op een groot aantal van de gezamenlijk bepaalde regionale opgaven beperkt lukt om tot concrete realisatie en daarmee tot directe publieke waarde creatie te komen. Het lukt de regio daarbij op diverse onderwerpen niet om de stap te zetten van de overkoepelende strategie tot de uitvoering van onderwerpen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de uitvoeringsagenda uit 2019. Exemplarisch hiervoor is wat ons betreft ook de NOVI-Startagenda. Daarbij is vanuit een afgewogen lijst aan regionale opgaven uiteindelijk gekozen voor het inzetten op drie focusgebieden⁴¹ (in 2022) waar grotendeels al acties op lopen (Volkshuisvestingsfonds), waar centrale financiering voor is die vervolgens hoofdonderwerp van de discussie wordt (Aanpak wateroverlast)⁴² of waar het niet lukt om knopen door te hakken over 'mogelijke ruimtelijke indelingen' (Panorama Zuid-Limburg). Op de andere thema's (zoals bij het 'versterken van de (circulaire) economie'⁴³ en 'organiseren van verbinding in de Euregio') blijft dit beperkt tot 'met bestaande inzet' werken en blijft echte samenwerking achter.⁴⁴

Dit wordt volgens ons veroorzaakt doordat de mate waarin gesprekspartners regionale samenwerking op de schaal van de 16 Zuid-Limburgse gemeenten nodig vinden verschilt. De steun voor regionale samenwerking op de schaal van Zuid-Limburg wordt daarbij beïnvloed door gebrek aan een gedeeld gevoel van urgentie, gemeenschappelijk belang en onderling vertrouwen rondom deze opgaven. Daarmee constateren we een **verschillende gerichtheid van gemeenten op de regionale samenwerking in Zuid-Limburg**. We zien daarbij dat de uitvoering van veel opgaven – waarbij geen overeenstemming bestaat over de mate waarin op de schaal van Zuid-Limburg samenwerking nodig is – stil blijft liggen óf terecht komt bij de centrumgemeenten.⁴⁵

⁴⁰ Dan gaat het bijvoorbeeld om Panorama Zuid-Limburg, Trendbreuk, het Einstein Telescoop-project en de inzet op de drie economische campussen in de regio.

⁴¹ Impuls Volkshuisvestingsfonds, Aanpak wateroverlast, Panorama Zuid-Limburg.

⁴² Wel horen we positieve verhalen over de gelijkwaardigheid binnen het Programma Waterveiligheid en ruimte.

⁴³ De betrokkenheid bij de drie Brightlands-campussen is hier een positieve uitzondering op – maar dit is slechts ten dele een 'Zuid-Limburgs' succes, gezien dit eigenlijk ook de regio Midden-Limburg beslaat.

⁴⁴ Wel moeten we benadrukken dat ook op andere niveaus aan deze opgaven wordt gewerkt; maar het belang 'van Zuid-Limburg' blijft hierbij op de achtergrond.

⁴⁵ Daarbij zien we ook dat sommige gemeenten in regionale samenwerking een oplossing voor beperkte eigen uitvoeringskracht, terwijl anderen regionale samenwerking juist als een bedreiging zien vanwege beperkte eigen uitvoeringskracht.



Hierdoor lukt het de regio beperkt om op de regionale schaal van Zuid-Limburg een koers te varen, te coördineren, koers te houden, en zo gezamenlijke directe publieke waarde op deze regionale opgaven te realiseren: om samen te 'doen-doen'. Dit wordt door een overgrote meerderheid van de gesprekspartners ook benadrukt en gemist.

Dit levert het risico op dat inwoners van Zuid-Limburg hiermee aan het kortste eind trekken. Juist voor hen telt die economische toekomst, grensoverschrijdende treinverbinding en het fijne landschap. Aanvullend zien we het risico dat, door een gebrek aan overkoepelende koersvastheid, economische en maatschappelijke partners het vertrouwen in de Zuid-Limburgse samenwerking kunnen verliezen.

Verklarende factoren

We zien op de schaal van Zuid-Limburg de volgende bevorderende en belemmerende factoren die van invloed zijn op de mate waarin het lukt om tot publieke waarderealisatie te komen in de regio.

Bevorderende factoren voor regionale samenwerking op de schaal van Zuid-Limburg:

- **Grote urgentie voor gemeenschappelijk handelen.** De brede welvaart in Zuid-Limburg loopt achter op een groot deel van de rest van Nederland. Tegelijkertijd biedt de regio volop kansen door de aantrekkingskracht van het vijfsterrenlandschap, de historie, en de voorzieningen (aan beide zijden van de grens). Ook is samenwerking in de regio nodig, gezien deze opgaven veel werk en afstemming vragen (binnen een context van veel/relatief kleine gemeenten).
- **Er zijn goede voorbeelden van samenwerking om van te leren.** In de regio wordt binnen tal van samenwerkingen goed samengewerkt. Op de lessen uit deze samenwerking kan de regio voortbouwen. Daarbij blijken werkzame factoren bijvoorbeeld (i) het organiseren van samenwerking rondom concrete projecten (bijvoorbeeld Einstein telescoop), (ii) het verdelen van de taken tussen gemeenten (bijvoorbeeld ESZL), (iii) samenwerking organiseren met een mate van vrijblijvendheid (*coalition of the willing*) en waar mogelijk met centrale financiering (bijvoorbeeld Trendbreuk), (iv) samenwerking met een rol van de Rijksoverheid (bijvoorbeeld rondom de NOVI) of (v) door bij gemeenschappelijk belang dit onder te brengen in een gemeenschappelijke regeling (bijvoorbeeld Visit Zuid-Limburg). Verder lukt het

de regio bij een 'gemeenschappelijke vijand' als het water of corona ook om goed samen te werken.

- **Er ligt een agenda klaar en betrokkenen spreken draagvlak voor samenwerking uit.** De regio heeft zoals beschreven een sterke, inhoudelijk gevormde, agenda met onderwerpen voor regionale samenwerking opgesteld. Daarbij is men ook tot een prioritering gekomen. De betrokken bestuurders spreken daarnaast hun steun voor deze samenwerking uit: men wil met frisse energie aan de regionale samenwerking gaan bouwen: er is een *window of opportunity*.
- **En triple helix-partners zien het belang van de regio.** Maatschappelijke organisaties (en deels ook economische partijen) zien de opgaven waar Zuid-Limburg voor staat op het gebied van economische en sociale ontwikkeling. Deze partijen willen hier, vanuit hun eigen rol, aan bijdragen. Op het vlak van samenwerking met deze partijen op de schaal van Zuid-Limburg is ook al veel ervaring opgedaan, eerder binnen het LED en nu binnen ESZL en de *Economic Board*).

Belemmerende factoren voor regionale samenwerking op de schaal van Zuid-Limburg:

- **'De onderstroom' bemoeilijkt de samenwerking.** Hierbij gaat het om gebrek aan echt gelijkwaardige samenwerking tussen de gemeenten en subregio's. Focus op eigen belang en ervaren concurrentie tussen subregio's en gemeenten, en de neiging om negatieve voorbeelden te herhalen en positieve voorbeelden als persoonlijke successen te benoemen. Het lukt de regio tot nu toe niet om deze ingesleten patronen te doorbreken. Hieraan liggen diverse historische factoren ten grondslag.
- **Structuur gaat te vaak boven strategie.** We zien dat structuur in de regio vaak vóór strategie gaat. Vaak willen veel of alle gemeenten ergens over meepraten, waardoor nog voordat een inhoudelijke strategie is bepaald al lang en breed afgestemd wordt over welke *governance* hierbij past. Dit zorgt voor veel individuele samenwerkingsverbanden zonder achterliggende strategie of overkoepelende structuur; en daarmee tot breed ervaren bestuurlijke drukte.
- **Gebrek aan overzicht van de inrichting en inzicht in regionale activiteiten.** De samenwerking in Zuid-Limburg is complex⁴⁶ en het ontbreekt nagenoeg alle

⁴⁶ Met de meeste samenwerkingsverbanden, gemeenten en bestuurders van alle BRE's. En de verschillende organisatie van subregio's.



betrokkenen aan overzicht en inzicht. Er wordt op Zuid-Limburgse schaal beperkt overkoepelend gecoördineerd/gemonitord (dit gebeurt wel in meer/mindere mate binnen de ruimtelijk- economische overleggen die in stand zijn).

In hoofdstuk 4 schetsen we het handelingsperspectief dat uit onze analyse volgt.

- **Geen realisatie zonder uitvoering.** Binnen Zuid-Limburg lukt het beperkt om op (aanvullende) regionale opgaven uitvoering te organiseren. In veel gemeenten is er gebrek aan ambtelijke uitvoeringskracht. Dit leidt tot een situatie waarin een deel van de gemeenten beperkt op regionale opgaven inzetten.

Reflectie op lessen uit andere BRE-onderzoeken, voor Zuid-Limburg

In andere BRE-onderzoeken zien we verscheidene bevorderende en belemmerende factoren voor bestuurlijke regionale samenwerking opkomen, die voor Zuid-Limburg relevant zijn. De belangrijkste aanknopingspunten schetsen we onderstaand. Voor succesvolle regionale samenwerking zijn een **gedeeld gevoel van urgentie, een gedeeld belang en onderling vertrouwen** van groot belang. Deze onderwerpen worden door allerlei factoren beïnvloed.

- Een **gezamenlijke gerichtheid** is essentieel voor regionale samenwerking. Dit betekent dat deelnemers het in grote lijnen eens zijn over de onderwerpen, doelen en wijzen waarop regionaal samengewerkt moet worden (Midden-Holland, Drenthe, Flevoland, Zuid-Holland Zuid, Noordoost Brabant). Hiervoor geldt meestal dat deze gerichtheid met meer samenwerken, successen boeken en 'meters maken' over de jaren is gegroeid. In sommige onderzoeken zien we (net als in Zuid-Limburg) wisselende beelden over nut en noodzaak van de regionale samenwerking (Groningen, Noord-Holland Noord, Fryslan, Zuid-Holland Zuid). Dit wordt door allerlei zaken beïnvloed, zoals door faseverschillen in subregio's (Noord-Holland Noord) en interne gerichtheid in gemeenten na herindelingen (Fryslan).
- Een **regionale strategie** helpt om vervolgens als regio samen te gaan bouwen aan resultaat. We zien dat een dergelijke strategie in veel regio's niet is opgesteld. In een dergelijk verhaal blijkt het belangrijk om in te gaan op de verhouding tussen subregio's (Fryslan). Verder kan dit verhaal MRE- en ERE-partners een beeld geven van wat zij aan de samenwerking hebben (Midden-Holland) en kan een strategie bovenal integraliteit in 'losse' regionale samenwerking brengen (Drenthe, Zuid-Holland Zuid, Groningen).
- Samenwerken **vanuit de inhoudelijke behoefte(n) van opgaven**. De schaal waarop wordt samengewerkt moet volgen vanuit de opgaven waar aan gewerkt wordt (Midden-Holland, Zuid-Holland Zuid, Groningen, Flevoland). Het helpt daarbij om op regionale schaal te prioriteren, dit brengt rust (Noordoost Brabant). Daarbij heeft het de voorkeur om te kiezen voor onderwerpen waar veel overlap in zit (Flevoland). Verder helpt het soms om goede banden buiten de regio te hebben, zodat in verschillende coalities samengewerkt kan worden (Drenthe, Flevoland, Midden-Holland).
- In een aantal regio's lukt het gemeenten eigenstandig beperkt om **uitvoeringskracht** voor regionale opgaven te organiseren (onder meer in Noord-Holland Noord, Drenthe, Fryslan). Daarbij kan het optuigen van een **(licht) regiobureau** bevorderend werken voor regionale samenwerking en gelijkwaardigheid creëren (Noordoost Brabant). In veel regio's ontbreekt het aan coördinatie van activiteiten op regionale schaal (o.a. in Drenthe).
- Samenwerking wordt bevorderd door één of een aantal **trekkers** van de regionale samenwerking; **mensen die hier magie in brengen** (Noordoost Brabant, Groningen, Midden-Holland, Zuid-Holland Zuid, Fryslan). Dit kan gaan om bestuurders uit de regio, spelers uit het ERE/MRE, maar ook bijvoorbeeld om de provincie. Daarbij zien we vaak dat er een trekkende rol door de overheid wordt gepakt (Zuid-Holland Zuid, Midden-Holland).
- Verder zien we nog een aantal **bevorderende factoren waar regio's minder invloed op hebben**. Dan gaat het bijvoorbeeld om het delen van een bindende identiteit (in Fryslan en Drenthe) en samenwerking tussen een relatief klein aantal gemeenten (Midden-Holland, Flevoland, Drenthe en Fryslan). Ten slotte zien we dat ook de 'ontwikkelfase' waar een samenwerking inzet van invloed is (in het begin is bijvoorbeeld vaak sprake van enthousiasme en energie voor de samenwerking) (Flevoland, Midden-Holland).
- En daarnaast is er een aantal **belemmerende factoren waar regio's het mee moeten doen**. Dan gaat het bijvoorbeeld om een heterogene samenstelling van gemeenten waardoor belangen soms verder uit elkaar liggen (Noordoost Brabant) en om grote afhankelijkheden van gebieden buiten de eigen regio (Drenthe).



HOOFDSTUK 4

Uitzicht: handelingsperspectief

Dit hoofdstuk verwoordt, op basis van voorgaande bevindingen en analyses, onze aanbevelingen voor verbeterde werking van de regio als geheel. In onderstaande aanbevelingen gaan wij daarmee in op deelvragen 11, 12 en 13, die ingaan op verbetermogelijkheden door en binnen het BRE en binnen het samenspel tussen de BRE, MRE en ERE. Hier wordt een handelingsperspectief aan met name het BRE gepresenteerd.



Handelingsperspectief

We schetsen handelingsperspectief door beantwoording van de deelvragen 11, 12 en 13. Deze luiden als volgt:

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

Deze aanbevelingen zijn primair gericht aan het bestuurlijk regionale ecosysteem maar raken ook het maatschappelijk en economisch ecosysteem.

4.1 Waarom moet je regionale samenwerking in Zuid-Limburg beter organiseren?

Om te beginnen: er zijn veel goede voorbeelden van samenwerking in Zuid-Limburg en er wordt veel goed werk verricht in de regio. Dit is ook uitgebreid aan bod gekomen in de voorgaande hoofdstukken.

Tegelijkertijd zien wij ook ruimte en noodzaak voor verbetering van de Zuid-Limburgse samenwerking, op basis van onze analyse in hoofdstuk 2, 3 en 5. Deze redenen vormen de basis voor het beschreven handelingsperspectief en zijn als volgt:

- **Regionale opgaven zijn urgent.** De regio Zuid-Limburg scoort laag op brede welvaartsindicatoren en het is daarmee urgent om als gemeenten te bezien of en hoe je hier verandering in kan brengen.⁴⁷ De Zuid-Limburgse gemeenten zijn het aan hun inwoners⁴⁸ verplicht om samen tot (meer) publieke waarde realisatie in de regio te komen. Verder wordt onderlinge samenwerking enkel urgenter, gezien een toenevend aantal schaarste vraagstukken dat de komende jaren vraagt om solidariteit (energie, wonen, water, economie, mobiliteit). Daarnaast speelt mee dat vanuit het Rijk en Europa steeds meer naar regio's gekeken wordt. Een deel van de Zuid-Limburgse opgaven is geholpen bij regionale samenwerking op de schaal van de 16 Zuid-Limburgse gemeenten.

- **Met de huidige werkwijze lukt het onvoldoende om tot publieke waarde realisatie te komen op de schaal van Zuid-Limburg.** Voor opgaven die de regio zelf urgent acht (in visiedocumenten en regionale agenda's) blijkt het beperkt te lukken om de stap van planvorming naar (publieke waarde-)realisatie te zetten. Een verschillend idee van urgentie, verschillend belang en gebrek aan vertrouwen zijn hier op van invloed. Afspraken worden daarbij niet nagekomen, waarbij gebrek aan coördinatie (overzicht/inzicht) en een gebrek aan harde afspraken/borging een rol speelt. Het functioneren van de huidige samenwerking in de regio leidt tot dalend vertrouwen onder bestuurders, gemeenteraden en maatschappelijke en economische partners.
- **Daarbij speelt de onderstroom in de regio een belangrijke belemmerende factor.** Veel deelnemers aan de Zuid-Limburgse samenwerking ervaren de onderstroom van deze samenwerking als belemmerend om tot publieke waarde creatie te komen. In gesprekken over regionale samenwerking op de schaal van Zuid-Limburg ligt de focus te vaak op het gemeentelijk eigen belang en autonomie (boven gemeenschappelijke realisatie en de gedachte dat regionaal belang ook in het eigen belang kan zijn). Het lukt de gemeenten in de regio niet om deze dynamiek samen te doorbreken. Terwijl dit tegelijkertijd wel binnen de invloedssfeer van de Zuid-Limburgse bestuurders en gemeenten ligt.

Deze situatie vraagt verandering

Onder bestuurders, gemeentesecretarissen, bedrijven en maatschappelijke organisaties heerst brede behoefte aan een verbetering van de bestuurlijke samenwerking op de schaal van Zuid-Limburg. Er is sprake van momentum om hier ook écht stappen toe te zetten. Maar de vraag is wel hoe ervoor te zorgen dat er nu ook echt stappen gezet gaan worden: wat is de **game changer** om te komen tot betere bestuurlijke samenwerking, waarbij het niet bij goede bedoelingen blijft?

In de volgende alinea's geven wij onze reflectie op bevindingen en conclusies als opmaat naar dit handelingsperspectief.

⁴⁷ De regio is niet voor niets als NOVEX-gebied geselecteerd; waarmee dit deels ook nationale opgaven zijn.

⁴⁸ Zoals in de conclusie is beschreven telt juist voor hen die economische toekomst, grensoverschrijdende treinverbinding, goede zorg en het fijne landschap. Daarbij geldt ook dat inwoners in de regio zich meer verbonden voelen met de provincie Limburg en de eigen regio (Zuid-Limburg of subregio), dan met de eigen gemeente.

Regionale samenwerking in Zuid-Limburg is op zichzelf een taai vraagstuk

Om te beginnen: **Samenwerking is geen doel op zich.**

Samenwerking is een middel, waarmee effectiever, efficiënter of gewoonweg 'beter' tot publieke waarde gekomen wordt. Een individuele samenwerking moet daarom ook individueel bekeken worden – om de meerwaarde hiervan te kunnen bepalen. Daarbij is het in onze ogen belangrijk om samenwerking altijd vanuit de logica van inhoudelijke opgave te organiseren. Maar in dit onderzoek zijn wij gevraagd om naar de bestuurlijke samenwerking in den brede te kijken, in Zuid-Limburg. En om vanuit dit perspectief aanknopingspunten voor een handelingsperspectief aan te reiken. En wij zien het volgende.

We zien dat het **inrichten van regionale samenwerking in Zuid-Limburg** **verworden is tot een opgave op zich.**

Weerstand tegen het grote aantal regionale samenwerkingsverbanden en een gevoel van overvraagd worden (door bestuurders, ambtenaren, raden) zorgt ervoor dat het onderwerp 'regionale samenwerking' in de regio onder druk staat. Niet zozeer op inhoudelijke gronde, maar vanwege drukte en gebrek aan onderling vertrouwen. Er is brede behoefte aan een heroverweging van – en stoppen met – een deel van de bestaande samenwerkingen op de schaal van Zuid-Limburg (en daarbinnen). Een gebrek aan overzicht en inzicht in de samenwerkingen in de regio en onderlinge afhankelijkheden maken dit lastig. Binnen deze hyperventilerende realiteit van Zuid-Limburgse samenwerking (met 124 samenwerkingsverbanden) zorgt dit voor een situatie waarin gemeenten vastlopen.

Zuid-Limburgse regionale samenwerking is daarbij verworden tot **taai vraagstuk**:

- **Ten eerste denken Zuid-Limburgse gemeenten verschillend over de onderwerpen/doelen waarop samenwerking op de schaal van Zuid-Limburg nodig is.** Dit komt onder andere doordat de problematiek in de gemeenten en subregio's verschilt (gevoel van urgentie) en doordat het belang van gemeenten binnen opgaven verschilt (bijvoorbeeld tussen centrumgemeenten en meer landelijke gemeenten). Het regionale belang wordt daarbij vaak tegenover het eigen belang gezet.
- **Ten tweede denken Zuid-Limburgse gemeenten verschillend over de vorm waarin/wijze waarop opgaven waar zij het wel over eens zijn aangevlogen moeten worden.** Sommige gemeenten richten zich hierbij meer op samenwerking met maatschappelijke en economische partijen, terwijl anderen een grotere sturende rol voor de overheid zien. Hierbij speelt ook de verschillende

inrichting van de subregio's een rol, waarbij gemeenten niet willen dat samenwerking op de schaal van Zuid-Limburg voortgang in de eigen gemeente of subregio vertraagt.

Daarmee is het verbeteren van regionale bestuurlijke samenwerking in Zuid-Limburg volgens ons met name een **gerichtheidsvraagstuk**. De deelnemende gemeenten verschillen qua waarden voor en verwachtingen bij 'regionale samenwerking', waardoor nieuwe (vrijwillige) samenwerkingen op de schaal van Zuid-Limburg niet van de grond komen. Het vraagt eerst duidelijkheid over waar de gemeenten (nieuwe) regionale samenwerking op de schaal van Zuid-Limburg voor willen inzetten en vervolgens uitwerking van een bijbehorende regionale strategie. Deze situatie vraagt volgens ons om een projectmatige aanpak om deze dynamiek te doorbreken, als **game changer** voor de regionale samenwerking. En uiteindelijk staat of valt dit bij dat gemeenten in de regio hier zelf de handschoen voor oppakken.

Daarom zien wij de volgende **aanknopingspunten voor een handelingsperspectief**:

- **Gedeelde gerichtheid op 'het waarom'.** Om binnen deze context toch tot handelingsperspectief te komen, is het belangrijk om naar gemeenschappelijke gerichtheid op regionale samenwerking op de schaal van Zuid-Limburg toe te werken. Daarvoor moeten de verschillende gemeenten delen waar zij nú op de schaal van de 16 Zuid-Limburgse gemeenten meerwaarde zien voor samenwerking. Meer kennis en onderzoek helpt in deze situatie niet om tot actie over te gaan (zo is wel gebleken). Wat wel nodig is, is om goed begeleid te komen tot waar je elkaar wél op kan vinden voor samenwerking op de schaal van Zuid-Limburg. Dit vraagt bestuurlijk lef en bestuurlijk eigenaarschap voor het regionaal belang. Hier zien wij een rol weggelegd voor de bestuurders in de regio.
- **Het 'uitdunnen' van regionale samenwerking.** Gemeenten in Zuid-Limburg zijn niet klaar voor nieuwe samenwerking zonder dat er ook met zaken gestopt wordt. Dit signaal krijgen we vooral van kleinere gemeenten uit de regio. Het is aan gemeenten zelf om te heroverwegen of alle bestuurlijke overleggen die zij samen georganiseerd hebben nog bijdragen aan publieke waardecreatie voor inwoners uit Zuid-Limburg. En of het nodig is dat alle gemeenten hier vertegenwoordigd in blijven. Dit vraagt expliciet aandacht voor een gedragen vervolg. Daar zien wij een rol weggelegd voor de gemeentesecretarissen in de regio.
- **Het onontkoombaar maken van concrete publieke waarderealisatie.** Ten slotte moet er in Zuid-Limburg richting de toekomst ook gewerkt worden aan de harde

kant: het borgen van afspraken rondom regionale samenwerking op de schaal van Zuid-Limburg. Dit is noodzakelijk om écht de stap tot realisatie te zetten, omdat regionale opgaven (die vaak op de lange termijn spelen) anders snel van de prioriteitenlijst zakken. Het is nodig om afspraken die uit dit traject komen daarom wél hard vast te leggen en om coördinatie en monitoring goed in te regelen. Ook moeten afspraken gemaakt worden over hoe je er samen mee omgaat als gemeenten of subregio's zich hier niet aan houden. Hier zijn de gemeenten in eerste instantie zelf aan zet. Als stok achter de deur zien wij een rol voor de provincie, om in te grijpen als de gemeenten zich uiteindelijk niet aan de zelf gemaakte afspraken houden.

4.2 Maar hoe dan?

In grote lijnen is het een grote meerderheid van de deelnemers binnen het BRE Zuid-Limburg duidelijk dat er iets moet veranderen in de samenwerking. De aandachtspunten die de regio zichzelf daarin meegeeft⁴⁹ onderschrijven wij. Wij zien ter concretisering de volgende mogelijkheden tot verbetering, in lijn met de hiervoor beschreven aandachtspunten voor dit handelingsperspectief:

- Bruggen bouwen over de onderstroom
- Dan van de kant komen
- En samen koersvast blijven

4.2.1 Bruggen bouwen over de onderstroom

Regionale samenwerking in Zuid-Limburg vraagt ten eerste aandacht voor de onderstroom die in de regio speelt.

Onderstaand schetsen we aanknopingspunten die hierbij helpen en doorlopend aandacht vragen in de vanaf 4.2.2. beschreven verkenning en in het vervolgproces.

- **Échte gelijkwaardigheid in de samenwerking brengen.**

Het staat vast dat de centrumgemeenten in de regio een belangrijke rol spelen vanwege beschikbare kennis, kunde en slagkracht. Maar om de 'wij-zij' dynamiek te doorbreken is het volgens ons belangrijk om richting de toekomst meer aandacht te hebben voor gelijkwaardigheid in de onderlinge samenwerking. Dit vraagt ook van de centrumgemeenten dat zij zich bescheiden opstellen en daarbij voldoende aandacht hebben voor de verbinding met de andere gemeenten. Dit verdient allereerst een plek in de (voor)overleggen in de subregio's. En dit vraagt ook

aandacht voor de overlegcultuur; waarbij bijvoorbeeld tussen de bestuurders een situatie moet ontstaan waarin expliciet 'het goede gesprek' over elkaars positie en overwegingen wordt gevoerd.⁵⁰ Opdat gezamenlijk naar consensus gezocht kan worden op activiteiten waar gemeenten samen achter staan. Burgemeesters hebben hierbij een centrale rol, aangezien zij voor langere periode (over college periodes heen) benoemd zijn. Ook hebben zij zowel in de raden als colleges een onafhankelijke rol. Tevens participeren zij in relevante netwerken hetgeen hun mogelijkheden voor gerichte lobby kan bevorderen.

- **Het opbouwen van vertrouwen is daarnaast een kwestie van tijd.** Door klein te beginnen, concrete resultaten te boeken en een gezamenlijke gerichtheid te ontwikkelen groeit dit vertrouwen. Daarbij is het belangrijk om niet op alles tegelijkertijd in te zetten, maar om te prioriteren. Dit vraagt een transparante opstelling van gemeenten/subregio's over zaken die men niet samendoet, zodat anderen niet voor verrassingen komen te staan (stelregel: niet alles hoeft met iedereen, maar dat waar je wel voor kiest doe je ook echt samen). Juist daarom is het belangrijk om in te blijven zetten op korte lijnen binnen het BRE, tussen bestuurders en gemeenteambtenaren.
- **Het belang van regionale samenwerking benadrukken.** De samenwerkende bestuurders hebben de taak om het belang van de regionale samenwerking op de schaal van Zuid-Limburg te blijven benadrukken, in de eigen gemeente en richting de eigen gemeenteraad. Maar ook tegen elkaar. Dan is het ook nodig om de Zuid-Limburgse koers ook daadwerkelijk als gezamenlijke koers te presenteren; en om regionale successen (samen) te vieren en als gemeenschappelijke prestatie te presenteren.
- **Betrokkenheid van gemeenteraden zorgvuldig organiseren.** Ten slotte is ook de betrokkenheid van de gemeenteraden van groot belang om in de regio tot waardevolle vooruitgang te komen. We zien weinig verbinding tussen de gemeenteraden in de (sub)regio's in Zuid-Limburg. Terwijl onderling contact belangrijk is om tot meer verbondenheid in de regio te komen. Regionale samenwerking is voor gemeenteraden juist een kans om tot meer publieke waarde voor de inwoners te komen, op opgaven die nu nog weinig worden opgepakt. Dit vraagt echter wel om zorgvuldige aansluiting van gemeenteraden.

49 NOVI Startagenda: 'Het vraagt om nieuwe vormen van samenwerking, in de eerste plaats gericht op breed draagvlak en uitvoeringskracht. Essentie daarvan: geef richting, zorg voor integrale uitvoering, zet goede gedreven mensen bij elkaar en geef ze de ruimte en de rugdekking om aan de slag te gaan.'

50 In andere BRE-regio's zien we soms dat dit goed werkt, bijvoorbeeld in Midden-Holland. Daarbij helpt het wanneer bestuurders elkaar gelijkwaardig aanspreken en in samenwerking naar gemeenschappelijk belang zoeken.



Daarvoor is het wat ons betreft aan te raden om meer in te zetten op deze verbinding. Deze verbinding kan allereerst handen en voeten gegeven worden op het niveau van de subregio's. Op dat niveau kan uitwisseling tussen gemeenteraden georganiseerd worden door bijvoorbeeld een regiogriffier en een regionale klankbordgroep van raadsleden in te stellen. De betrokken raadsleden vanuit de subregio's kunnen periodiek ook op de schaal van Zuid-Limburg met elkaar samenkomen. Voor inspiratie kan bijvoorbeeld gekeken worden naar de wijze waarop dit in Noord-Limburg georganiseerd is (met een raadswerkgroep regionale samenwerking). In onderstaande tekst box beschrijven we diverse voorbeelden van elders in het land.

In het land zien we allerlei mogelijkheden om 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 lopen.
- 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. Versteving van de positie van de raden vindt ook plaats door onderlinge uitwisseling mogelijk te maken. Dit kan ook van licht tot zwaar.

4.2.2 Dan van de kant komen

De samenwerking in Zuid-Limburg vraagt om het werken aan gemeenschappelijke gerichtheid en gezamenlijk succes. Wij bevelen daarom aan om even de tijd te nemen om van de kant te komen en dit goed voor te bereiden. Een verkenning moet volgens ons de regionale strategie concretiseren (*gedeelde gerichtheid op het waarom*), bestaande samenwerkingen tegen het licht houden (*het 'uitdunnen' van regionale samenwerking*) en afspraken over het vervolg maken en vastleggen (*'het onontkoombaar maken van regionale samenwerking'*).

Het concretiseren van de regionale strategie

In Zuid-Limburg zijn veel verschillende regionale strategieën en prioriteiten beschreven.⁵¹ Qua inhoudelijke richting zijn deze stukken waardevol, maar hierin staat (te) beperkt beschreven

waar je samen op de schaal van Zuid-Limburg écht op gaat inzetten, hoe deze inzet er uit ziet, en hoe je dit coördineert en monitort. Het is volgens ons nodig om hier nog één slag concreter op te worden.

Organisatie van de regionale verkenning

De verkenning moet gecoördineerd worden door een gedragen bestuurlijk gremium. Aanvullend is het belangrijk om tijdens deze verkenning op verschillende momenten af te stemmen met de 16 Zuid-Limburgse gemeenten en om ervoor te zorgen dat alle gemeenten zich kunnen vinden in de gemeenschappelijke regionale richting die uit de verkenning komt. Deze verkenning vraagt daarom volgens ons om een onafhankelijke procesbegeleider. Deze procesbegeleider moet beschikken over bestuurlijke ervaring en affiniteit met de regio, om zo tot concrete gemeenschappelijk gedragen uitkomsten te kunnen komen. De procesbegeleider kan in de uitvoering ondersteund worden door een team van (een aantal) ambtenaren uit de gemeenten, die een deel van hun tijd vrijgemaakt worden om aan deze regionale verkenning mee te werken (in de vorm van een netwerksamenwerking).

Verder is belangrijk te noemen dat er nu al verschillende urgente vraagstukken spelen op regionaal niveau (in het ruimtelijk domein of bijvoorbeeld rondom vluchtelingen/asielzoekers). De verkenning moet gemeenschappelijke actie op deze terreinen niet in de weg staan.

Onderdelen van deze verkenning

- **Regionale strategie.** In de verkenning moet gebruik gemaakt worden van het huidige momentum. Daarbinnen moet gesproken worden over waar bestuurders de regionale samenwerking op de schaal van Zuid-Limburg voor van meerwaarde zien; om vervolgens tot een selectie van thema's te komen waar de regio en subregio's daadwerkelijk op gaan inzetten. Speerpunten uit het conclusiehoofdstuk en de NOVI-Startagenda kunnen hier als startpunt voor dienen, aangevuld met genoemde behoeften uit het MRE en ERE.⁵² Ons advies is om daarbij om niet (nog) meer toe te voegen, maar om te kiezen voor een paar onderwerpen waar brede overeenstemming over is (en waarbij de onderstroom een minder grote rol speelt). Daarbij hoort ook om op de geselecteerde thema's in beeld te brengen (1) wat komend

⁵² Kies daarbij een paar concrete thema's, zoals: (1) De versterking van de regionale economie, het ondersteunen van de campusontwikkeling, met een focus op de Chemelot-verduurzaming, en ondersteuning van de procedure voor de Einstein telescoop; en inrichting van gerichte afstemming met belangrijke maatschappelijke organisaties en bedrijven in de regio; (2) Het belang en de behoefte van Zuid-Limburg als grensregio; met een focus op lobbyen voor grensoverschrijdend openbaar vervoer en aandacht voor wetgeving voor (grensoverschrijdende) werknemers en komen tot een meer gerichte strategie op de Euregio Maas-Rijn; (3) De regionale ruimtelijke inrichting.

⁵¹ Zie ook hoofdstuk 5, paragraaf 6.

jaar en de komende drie tot vijf jaar nodig is op de schaal van de regio, zowel inhoudelijk als qua capaciteit, (2) welke overleggen en governance-structuren binnen deze thema's in stand zijn en hoe hierbij aangesloten kan worden. Op basis van deze informatie stelt de programmacoördinator met het team van ambtenaren een concrete regionale strategie op, inclusief SMART-gemaakte doelstellingen (om resultaat onontkoombaar te kunnen maken).

- **Aandacht voor de onderstroom.** In het licht van alles wat hiervoor is geschreven over de onderstroom in de regio is tijdens dit proces verder aandacht voor transparantie, draagvlak en legitimiteit benodigd. Dit vraagt zowel om aansluiting bij bestuurders, als bij gemeenteraden, in de regio.

Wat zeggen andere rapporten?

ROB: Droomland of Niemandslaan (2021)

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

'Er is nood aan een integrale regionale agenda voor vraagstukken van klimaat en energie, wonen, infra en mobiliteit, zorg en onderwijs, economie, werk en inkomen, natuur en het gebruik van de schaarse ruimte. Alle redenen om de inhoud centraal te stellen nu deze opgaven nauw met elkaar samenhangen. De regionale opgaven vragen daarom om een passende schaal waarop het bestuur is georganiseerd, zodanig dat het goed is toegerust om zijn taak adequaat te kunnen vervullen.'

Studiegroep Interbestuurlijke Financiële Verhoudingen (2020)

De studiegroep Interbestuurlijke Financiële Verhoudingen kwam eind 2020 met oplossingsrichtingen om de gezamenlijke uitvoeringskracht van de overheid te versterken. De studiegroep pleit onder meer voor (1) meer opgedragen samen te werken (i.p.v. sectoraal), en (2) versterking van regie op maatschappelijke opgaven: *'Door de veelheid aan partijen die is betrokken bij de aanpak van grote opgaven bestaat het risico dat zij langs elkaar heen gaan werken of keuzes maken die niet optellen tot het gewenste resultaat. Daarom is het versterken van regie belangrijk. Samen werken aan gezamenlijke resultaten vraagt echter wel dat partijen bereid zijn om een deel van hun autonomie ten bate van het gezamenlijk doel of maatschappelijk belang in te leveren.'*

Het vervolg

Afhankelijk van de uitkomsten van deze verkenning kan vervolgens de meest geëigende vorm voor vervolg gekozen worden. De verkenning biedt daarbij ruimte om tot draagvlak voor de richting van de regionale samenwerking te komen en om tot harde afspraken te komen over de verdere realisatie. Dit voorstel moet samengaan met een voorstel voor samenwerkingen en overleggen waarmee gestopt of in andere vorm doorgedaan wordt. Dit biedt de basis voor het vervolg.

Het is belangrijk daarbij nogmaals te benadrukken dat de verkenning gemeenschappelijke actie die op korte termijn nodig is, niet in de weg moet staan. Samenwerking rondom de Regio Deals en met betrekking tot urgente ruimtelijke opgaven (zoals de NOVEX-aanpak/startagenda en Panorama Zuid-Limburg) kan voortgezet worden en zo aanknopingspunten voor het vervolg bieden.

- **Inzicht in successen.** Op de geselecteerde thema's kunnen tijdens de verkenning succesvolle regionale resultaten actief worden verzameld en gedeeld. Zowel met bestuurders als met gemeenteraden. Dit draagt bij aan de ontwikkeling van een gezamenlijke gerichtheid onder de deelnemers van het BRE. En zoals een gesprekspartner aangaf: *'Tracking of performance is the most understated factor of regional development.'*
- **Parallel in beeld brengen van samenwerkingen om mee te stoppen.** Om ruimte en tijd te creëren voor nieuwe samenwerkingen is het voor gemeenten nodig om kritisch naar bestaande samenwerkingen te kijken. Ons advies is om de gemeentesecretarissen uit de regio te vragen om vanuit de gemeenten met een voorstel te komen van samenwerkingen en overleggen waar men weinig meerwaarde in ziet. Deze informatie wordt door de regionale coördinator samengebracht om te bezien of specifieke overleggen of samenwerkingen geschrapt kunnen worden of in andere vorm moeten doorgaan.
- **Vrijblijvendheid uitsluiten en samenwerking borgen.** De grootste uitdaging in deze verkenning is misschien wel het onmogelijk maken van vrijblijvendheid. Deze vrijblijvendheid zorgt er volgens ons voor dat er de afgelopen jaren tot te weinig concrete realisatie is gekomen op de schaal van de regio. In de verkenning moet de nadruk daarom liggen op het komen tot thema's voor regionale samenwerking waar de gemeenten zich ook aan 'willen laten houden', door hier scherpe afspraken over te maken. Het uitsluiten van deze vrijblijvendheid kan niet worden afgedwongen, maar vraagt om expliciete afspraken over de borging van de samenwerking. Daarbij zijn zowel de financiering, als governance en eventueel juridische vorm van deze vernieuwde samenwerking onderwerp van gesprek. Deze afspraken moeten vastklikken dat voldoende uitvoeringskracht op de bepaalde regionale opgaven geborgd is (op het niveau van subregio's of gemeenten). Dit vraagt om scherpe gesprekken waarin expliciet wordt besproken wat gemeenten wel en niet samen willen doen.

Bij dit vervolg moet expliciet aandacht gegeven worden voor de aansluiting van de nieuwe activiteiten bij lopende processen, om zo stabiliteit te creëren. Dit vraagt bijvoorbeeld om aansluiting bij de overlegstructuur die reeds in plaats is binnen het ruimtelijk domein. Ook de coördinerende rol van het BKO en het katalysatorteam moeten hierop aansluiten.

Ons voorstel is om de periode tot september 2023 te nemen voor de verkenning en het komen tot een gedragen plan voor vervolg, waarna in november 2023 een bestuurdersconferentie georganiseerd wordt waarin een gezamenlijk startschot gegeven wordt voor de verdere Zuid-Limburgse samenwerking (om er toch vast enige druk op te leggen).

Mogelijkheden voor vervolg

Indien uit de verkenning prioriteiten komen met betrekking tot het gezamenlijk lobbyen richting andere partijen, voldoet bijvoorbeeld een bestuurlijk overkoepelend construct (dat mogelijk een vervolg op/samenvoeging van het Katalysatorteam en het bestuurlijk kernoverleg kan zijn). Hierin kunnen de

Strategische samenwerking in Nederland

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

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

Deze strategische samenwerkingen hebben vergelijkbare kenmerken. Enkele daarvan:

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

verschillende activiteiten die onder de regionale samenwerking op de schaal van Zuid-Limburg vallen dan verbonden worden. Dit construct overziet daarbij de behoeften uit de onderliggende uitvoeringsarrangementen in de subregio's.

Indien uit de verkenning prioriteiten komen die vragen om een helder uitvoeringsarrangement dan zien wij kansen in een meer coördinerende uitvoeringssamenwerking, bijvoorbeeld in de vorm van een regiobureau, op de schaal van Zuid-Limburg. Op deze manier is het mogelijk om (meer) capaciteit voor belangrijke regionale opgaven te borgen. De omvang hiervan hangt af van de strategie die in de verkenning wordt opgesteld. Het heeft wel de voorkeur om uitvoering waar mogelijk hoogstens op het niveau van de subregio's te beleggen. *Wanneer er al snel draagvlak voor deze richting blijkt te zijn tijdens de verkenning, is het ook mogelijk om parallel aan de verkenning al voorbereidingen voor de oprichting van zo een dergelijke organisatie te treffen.*

Elkaar ook loslaten

Het kiezen voor bepaalde thema's betekent verder ook het niet-kiezen voor andere thema's. Op de terreinen die niet worden gekozen is ons advies aan 'de regio' om elkaar vanaf de vervolgfase ook meer los te laten. Simpelweg om de reden dat je niet alles samen kan doen (want: uitvoeringskracht of gebrek aan draagvlak vanuit 'beide zijden') en je elkaar dan ook in zaken vrij moet laten. In dit geval is het belangrijk om transparant te handelen en elkaar op de hoogte te houden van ontwikkelingen. Ook vanuit deze gedachte is het goed om voor niet-gekozen thema's de huidige overlegstructuren op Zuid-Limburgse schaal tegen het licht te houden, met de insteek: nee, tenzij (voldoende deelnemers een overleg concrete publieke waarde vinden opleveren en hier voorbeelden van kunnen noemen).

4.2.3 Samen koersvast blijven

Koersvast blijven in de vervolgfase vraagt volgens ons in ieder geval om aandacht voor:

- Centrale coördinatie van voortgang en borging van uitvoering op de schaal van Zuid-Limburg
- Aandacht voor verbetering van grensoverschrijdende samenwerking
- Aansluiting behouden bij economische en maatschappelijke partijen in de regio

Centrale coördinatie van voortgang en borging van uitvoering op de schaal van Zuid-Limburg

Los van waarop je precies gaat samenwerken op de schaal van Zuid-Limburg, zien wij een brede behoefte aan centrale coördinatie van de samenwerking op deze schaal. Zo moet inzichtelijk worden en blijven wat er op deze thema's gebeurt (overzicht), hoe dit verloopt (inzicht: via monitoring en evaluatie), en of inzet op centrale lobby benodigd is rondom deze regionale thema's.



Daarnaast is er brede behoefte onder gemeenten om de beschikbare uitvoeringskracht voor regionale opgaven op de schaal van Zuid-Limburg effectief in te zetten. Daarvoor zien wij mogelijkheden in het bundelen van uitvoeringskracht rondom opgaven door gemeenten. Het grote aantal gemeenten in de regio en de verdeling in subregio's biedt mogelijkheden om werkzaamheden voor regionale opgaven te verdelen. De coördinatie en monitoring van regionale uitvoeringskracht kan georganiseerd worden door de gemeentesecretarissen uit de regio. Zij hebben daarnaast ook de taak om bestuurders te confronteren met de consequenties van keuzes rondom (regionale) opgaven voor capaciteit binnen de gemeenten. Het betrekken van gemeentesecretarissen bij dit proces kan zorgen voor een realistische inschatting van welke inzet mogelijk is op regionale opgaven en zorgt voor continuïteit tussen bestuurlijke wisselingen door.

Het is uiteindelijk aan elke subregio en gemeente om de benodigde capaciteit te organiseren. Wanneer het specifieke gemeenten doorlopend niet lukt om deze uitvoerende capaciteit te organiseren, dan heeft dit de consequentie dat zij hierdoor minder invloed op en bijdrage aan de regionale opgaven hebben voor hun inwoners. Alle gemeenten zijn hier de dupe van. Wanneer in de verkenning is vastgesteld dat thema's belangrijk zijn voor de regio en het gemeenten niet lukt om de uitvoering hiervoor te organiseren, dan is het aan de andere gemeenten om te bezien hoe zij hiermee om willen gaan. Voor gemeenten die deze capaciteit, tegen gemaakte afspraken in, niet kunnen borgen, betekent dit in ieder geval dat zij genoeg moeten nemen met gebrek aan aansluiting en invloed op de werkzaamheden rondom regionale opgaven op de schaal van Zuid-Limburg.

Aandacht voor verbetering van grensoverschrijdende samenwerking

Binnen het onderzoek hebben we daarnaast diverse aanknopingspunten voor verdere verbetering van de grensoverschrijdende samenwerking in de regio opgehaald. Dit is een vak apart en hiervoor zien we drie concrete aanknopingspunten voor het handelingsperspectief:

- Betrek ten eerste niet 'nog een schaal' bij de grensoverschrijdende samenwerking en afstemming met gemeenten aan de andere zijde van de grens. Binnen deze dynamiek is het al lastig om tot afstemming te komen, en 'Zuid-Limburg' zorgt volgens ons, richting deze partijen aan de andere zijde van de grens, niet voor meer duidelijkheid of effectievere samenwerking. Kansen voor deze samenwerking liggen er meer op lokale schaal (bijvoorbeeld tussen Sittard/Genk/Hasselt, Parkstad/Heerlen/Aken en Maastricht/Luik).

- Organiseer wel aansluiting bij projecten op de schaal van de Euregio Maas Rijn als onderdeel van de bredere coördinatie. Dit kan een specifiek onderdeel van de regionale strategie zijn.
 - Het helpt voor overzichtelijkheid en realiseerbaarheid om vanuit de activiteiten van de Euregio twee tot drie thema's⁵³ te kiezen waar je op Zuid-Limburgse schaal vol op in wil (blijven) zetten. Grensoverschrijdende samenwerking is zeer complex en door óveral voor te kiezen verlies je als regio overzicht, energie, en wordt er uiteindelijk weinig gerealiseerd.
 - Per thema waaraan de Euregio werkt, vraagt dit volgens ons jaarlijks om inzet op een kleine selectie van (i) een overzichtelijk aantal door te zetten lopende trajecten, (ii) een aantal *quick wins* die voor succes kunnen zorgen en goed te organiseren zijn, en (iii) één dossier om verdiepend uit te werken. Wij raden aan in dit geval andere thema's en activiteiten meer los te laten. Dit vraagt daarnaast ook om heldere communicatie richting de provincie, die dit dan meeneemt in communicatie richting de Euregio.
 - Om tot realisatie van deze thema's te komen is het voor deze thema's nodig om uitvoeringskracht te borgen, door hier onderling afspraken over te maken als onderdeel van bredere afspraken over verdere regionale samenwerking.
- Organiseer gecoördineerde strategievorming en lobby richting het Rijk, gericht op het wegnemen van grensbarrières. Bijvoorbeeld met betrekking tot grensoverschrijdende mobiliteit en wet- en regelgeving rondom grenswerkers. Hiervoor is afstemming op Zuid-Limburgse, en regelmatig ook Limburgse schaal, volgens ons van meerwaarde (net als met grensoverschrijdende partners), om zo met één verhaal naar buiten te treden. Daarbij helpt het om gezamenlijk in beeld te brengen wat er allemaal al loopt, wat dit oplevert, en waarom dit nodig is. Tegelijkertijd hoeft ook hier niet alles op de schaal van Zuid-Limburg georganiseerd of gedeeld te worden. Lokale projecten (zoals samenwerking tussen twee grensgemeenten of stadsregio's) spelen niet specifiek op de schaal van Zuid-Limburg.

Aansluiting behouden bij economische en maatschappelijke partijen in de regio

In Zuid-Limburg is de realisatie van grote opgaven ook geholpen bij het meer betrekken van het MRE en ERE. Hiervoor zien we

⁵³ Daarvoor achten wij concrete projecten kansrijk, bijvoorbeeld rondom grensoverschrijdend(e) werken/ mobiliteit/gezondheid en veiligheid.

voor opgaven een inhoudelijk behoefte, evenals dat dit volgens ons meer druk kan leggen op de realisatie van opgaven in het BRE. Rondom inhoudelijke opgaven geldt deze behoefte vaak minder op de schaal van heel Zuid-Limburg, en waar het gebeurt wordt deze samenwerking vaak goed ervaren. Ter verbetering zien we wel de volgende mogelijkheden.

Om als betrouwbare partner op te treden helpt het voor economische partijen wanneer Zuid-Limburg verder aan versterking van de regionale economie werkt, bijvoorbeeld met een economische visie op/koers voor de regio, en hieraan vasthoudt. Hiervoor kunnen de strategische agenda's van prof. dr. Luc Soete als startpunt dienen. Onze aanbeveling is om hier, in combinatie met inzicht uit nieuwe ontwikkelingen in de regio, een samengesteld document van te maken waarin helder beschreven staat waar de regio de komende jaren en op de langere termijn economisch op wil inzetten. Hierbij is het belangrijk om aan te sluiten bij de kracht van de regio. De wijze van samenwerking met maatschappelijke en economische partners moet hier volgens ons een integraal onderdeel van zijn. In hoofdstuk 2 hebben we beschreven welke behoeften gesprekspartners hiervoor hebben geuit.

Daarnaast vraagt de overkoepelende aansluiting van maatschappelijke en economische partijen op de schaal van Zuid-Limburg om coalities die verder uitgedacht moeten worden. Veel gesprekspartners zijn in beperkte mate tevreden over de huidige samenwerking in de vorm van de (recent opgestarte) Economic Board en hoe deze functioneert. Om sleutelfiguren aangehaakt te laten blijven helpt het om de rode draden te volgen die in onze gesprekken naar voren komen:

- De kwaliteit van deelnemers bepaalt of sleutelfiguren willen aansluiten: nodig voor deze bijeenkomsten de top van organisaties uit.
- Brede kennisdeling kan in een grote groep, maar gerichte strategiebespreking werkt beter in een kleinere groep: laat de uitnodiging afhangen van het onderwerp.
- De *Economic board* moet een doel dienen binnen een bredere strategie en de bijeenkomsten moeten goed voorbereid zijn en hieraan bijdragen.
- Aanwezigen moeten mandaat hebben om tot keuzes te komen en om afspraken te maken, hierom is het belangrijk om deze bijeenkomsten inhoudelijk goed voor te bereiden en de inhoud ambtelijk/op lager niveau in de organisatie af te stemmen.

De rol van de provincie en het waterschap

Gelijkwaardigheid is zowel tussen gemeenten als met de provincie een belangrijk uitgangspunt. Dit vraagt volgens ons een faciliterende rol van de provincie in het BRE Zuid-Limburg. We zien hier ook verschillende goede voorbeelden van terugkomen in de analyse. Wanneer de regio op termijn kiest voor verdere (coördinerende) samenwerking, dan kan de provincie dit proces ook stimuleren door te ondersteunen bij het aanvragen van financiële middelen en bij het bestuurlijk lobbyen voor de regio (bijvoorbeeld zoals bij een Regio Deal aanvraag). Dit is volgens ons vooral kansrijk wanneer hierbij ook waarborgen over de afwezigheid van vrijblijvendheid worden afgesproken (zie ook paragraaf 4.2.2).

Tegelijkertijd zien we in de regio de oproep aan de provincie om meer regie op de regionale samenwerking te nemen. Dit vraagt een actieve houding van de provincie met betrekking tot de regionale samenwerking in de regio. Het vraagt verdere uitwerking van hoe de provincie en de gemeenten dit voor zich zien. Wij zien de periode na de komende Provinciale Statenverkiezingen als een goed moment om hier als provincie en gemeenten het gesprek over aan te gaan.

Het ligt binnen de mogelijkheden van de provincie om een meer sturende rol in te nemen gericht op de samenwerking op Zuid-Limburgse schaal. Wij zien hier redenen toe indien het in het komende jaar niet lukt om tot concrete afspraken voor samenwerking te komen in de regio. Tijdens de geschetste verkenning kunnen hier door de gemeenten en de provincie afspraken over gemaakt worden. Wanneer de provincie zich hier over uitspreekt kan dit dienen als een stok achter de deur voor de gemeenten in Zuid-Limburg om (anders dan rondom de NOVI-startagenda) nu wel te komen tot onontkoombare afspraken. In dit geval zijn SMART-afspraken en is inzet op coördinatie en monitoring randvoorwaardelijk, om ervoor te zorgen dat ook écht tot realisatie overgegaan wordt. Die rol moet dan wel aan de provincie worden gegund.

Dit vraagt ook visievorming binnen de provincie, op hoe sturend men hierbij wil optreden, bijvoorbeeld op het vlak van regionale samenwerking en het organiseren/bundelen van uitvoeringscapaciteit.

We zien op basis van onze analyse geen aanleiding voor een andere opstelling van het waterschap in Zuid-Limburg, binnen het BRE Zuid-Limburg.



HOOFDSTUK 5

Overzicht

In dit hoofdstuk beantwoorden we deelvragen 1 tot en met 7 van het onderzoek. We putten daarbij uit de onderliggende data ('feiten') zoals opgenomen in bijlage 1 en gespreksverslagen ('beelden'). We volstaan in dit hoofdstuk met een bondige beantwoording van de deelvragen.

Feiten en beelden

De deelvragen beantwoorden wij op basis van feiten en beelden.

Onder **feiten** verstaan wij gebeurtenissen uit het verleden: het 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 Zuid-Limburg. 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.

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

Een BRE acteert binnen een bepaalde context: naar analogie van de ecosysteem-metafoor, in 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 een 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 (van het CBS), gesprekken en een vragenlijst onder volksvertegenwoordigers en inwoners.

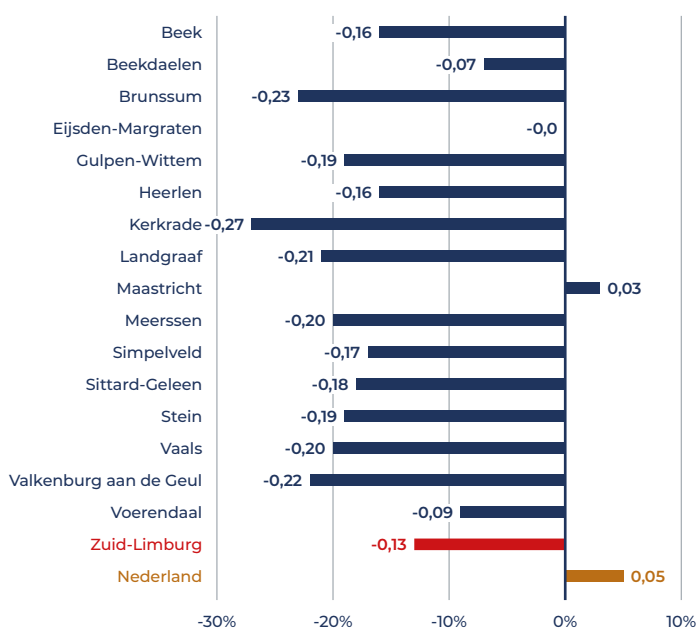
Demografie

Bevolkingsontwikkeling

- Er wonen ruim **594.000 inwoners** in het BRE Zuid-Limburg. Ongeveer de helft van de inwoners van Zuid-Limburg is woonachtig in een van de drie grote steden, 20% in Maastricht, 15% in Sittard-Geleen en 14,5% in Heerlen. De gemiddelde Zuid-Limburgse gemeente heeft 37.105 inwoners, ten opzichte van 51.137 inwoners per gemiddelde Nederlandse gemeente. Dat betekent dat Zuid-Limburg gemeentes relatief weinig inwoners hebben.
- De bevolkingsprognose⁵⁴ laat zien dat het **inwoneraantal tussen 2020 en 2050 in bijna alle gemeenten zal afnemen**. Terwijl de Nederlandse bevolking naar verwachting met 5% zal groeien, neemt de bevolking in het BRE Zuid-Limburg met ruim 13% af. Met uitzondering

van Maastricht en Eijsden-Margraten wordt in iedere Zuid-Limburgse gemeente een flinke bevolkingsafname verwacht. Ter vergelijking: in 2050 heeft een Nederlandse gemeente naar verwachting gemiddeld 48.525 inwoners, terwijl dit in Zuid-Limburg naar verwachting 38.254 is.

- **Huishoudens** zijn relatief klein. Gemeenten in het BRE Zuid-Limburg hebben gemiddeld minder personen per huishouden (2,0) dan het landelijke gemiddelde (2,2). In Maastricht (1,76) en Vaals (1,84) wonen gemiddeld de kleinste huishoudens. Binnen het BRE Zuid-Limburg zijn er geen uitschieters naar boven toe. Het aantal huishoudens in het BRE Zuid-Limburg neemt naar verwachting af. Vergeleken met het landelijke gemiddelde neemt het aantal huishoudens in het BRE Zuid-Limburg naar verwachting fors af. In Zuid-Limburg is een gemiddelde afname voorspeld van 13% tegenover een landelijke gemiddelde toename van 14%.



Figuur 3 Prognoses bevolkingsgroei

Bevolkingssamenstelling

- Er is sprake van een relatief **lage mate van vergroening**. De groene druk⁵⁵ in het BRE Zuid-Limburg is met 31% lager dan het landelijke gemiddelde (39%) en in Gulpen-Witten, Heerlen, Kerkrade, Maastricht, Sittard-Geleen, Vaals en Valkenburg aan de Geul ligt de groene druk zelfs onder het BRE-gemiddelde. In Maastricht is de groene druk het laagste met 27%.

54 Deze data is verkregen van Teil Research Group, via de provincie Limburg.

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



- De grijze druk is de verhouding tussen het aantal personen van 65 jaar of ouder en het aantal personen van 20 tot 65 jaar. Dit cijfer geeft inzicht in de verhouding van de ouderen tot het werkende deel van de bevolking. De **grijze druk** in 2022 is 44.1% in Zuid-Limburg. Dit is 10% hoger dan het landelijk gemiddelde (34.1%). In 1990 lag de grijze druk in Zuid-Limburg onder het landelijk gemiddelde: 20.5% tegenover 20.8%. In de daaropvolgende jaren nam de grijze druk in Zuid-Limburg toe. In het jaar 2000 was de grijze druk in Zuid-Limburg 24.9% en het landelijk gemiddelde 21.9%. Dit verschil was in 2010 nog groter, namelijk 31.1% in Zuid-Limburg en 25.1% gemiddeld in Nederland. De daaropvolgende jaren nam de grijze druk in Zuid-Limburg gemiddeld met meer dan een procentpunt per jaar toe.
- Het aantal inwoners met de **AOW-leeftijd of hoger** in Zuid-Limburg blijft in de aankomende jaren toenemen. Zuid-Limburg staat hier niet alleen in: deze trend is de aankomende jaren in heel Nederland te zien. De vergrijzing doet zich echter het sterkst voor aan de randen van het land. Het vertrek van jongeren, een laag aantal geboorten en weinig immigratie liggen hieraan ten grondslag. Het aantal inwoners met de AOW-leeftijd of hoger in Zuid-Limburg zet omstreeks 2040 een dalende trend in.
- De gemiddelde omvang van de gemeenten in Zuid-Limburg is met 41,3 km² relatief klein ten opzichte van het landelijk gemiddelde 97,9 km².** Dit kan worden verklaard doordat Zuid-Limburg relatief veel gemeentes op een relatief kleine oppervlakte heeft. Qua oppervlakte is de gemeente Sittard-Geleen (80,6 km²) het grootst en de gemeente Simpelveld (16,0 km²) het kleinst. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat hier ook uitzonderingen op zijn; zo heeft bijvoorbeeld de gemeente Gulpen-Wittem een groot grondoppervlak (met 73,4 km groter dan Maastricht) maar slechts 14.250 inwoners. Een soortgelijke situatie speelt in Eijsden-Margraten en Beekdaelen. Ongeveer 30% (ruim 180.000 inwoners) van de Zuid-Limburgers woont in het landelijke gebied woont, ook wel het middengebied Zuid-Limburg genoemd.
- De gemiddelde adressendichtheid ligt in Zuid-Limburg met 1080 adressen per km² iets lager dan het landelijk gemiddelde (1162).** In Zuid-Limburg zijn drie gebieden met een hogere adressendichtheid te onderscheiden, namelijk het gebied met de gemeenten Heerlen, Brunssum, Landgraaf en Kerkrade, het gebied met de gemeente Maastricht en het gebied met de gemeente Sittard-Geleen. De laagste adressendichtheid is te vinden in de gemeenten Gulpen-Wittem, Eijsden-Margraten en Beekdaelen. Daarmee geldt dat in 6 van de 16 gemeenten de adressendichtheid hoger is dan gemiddeld in Nederland.

Geografie

- Het BRE Zuid-Limburg heeft een totale oppervlakte van 661 km² en het landschap in de regio is zeer divers.** De hoeveelheid agrarisch terrein ligt een klein procentpunt hoger dan het landelijk gemiddelde (54.7% tegenover 53,8%). De hoeveelheid natuurlijk terrein en bos ligt met 8.5% iets onder het landelijk gemiddelde van 12%. Daarnaast heeft Limburg relatief weinig binnenwater (1,6%) in vergelijking met het landelijk gemiddelde (9%). De regio Zuid-Limburg heeft opvallend veel bebouwd terrein, namelijk 22,5%. De hoeveelheid bebouwd terrein betreft landelijk gemiddeld 8,7%. Het hoge percentage bebouwd terrein kan mede worden verklaard door de grote hoeveelheid stedelijk gebied in Zuid-Limburg. Zuid-Limburg kent iets meer verkeersterrein en semi-bebouwd terrein dan landelijk gemiddeld. Tenslotte is de hoeveelheid recreatieterrein twee keer zo hoog als landelijk gemiddeld (5% tegenover 2,5%)⁵⁶.

- In Zuid-Limburg bestaan daarmee ook grote verschillen in de mate van stedelijkheid⁵⁷.** Zo is ook te zien dat er relatief veel mensen in zeer sterk stedelijk gebied wonen in Maastricht-Heuvelland (50.680), wat een stuk hoger ligt dan in Parkstad-Limburg (15.840) en Westelijke Mijnstreek (6.100). Ook is te zien dat in Maastricht-Heuvelland het aantal mensen dat in niet stedelijk gebied woont (49.830) even hoog is als het aantal mensen in sterk stedelijk gebied. In Parkstad en in de Westelijke Mijnstreek zijn deze verschillen groter.

⁵⁶ Er is hier gekeken naar het ruimtegebruik per provincie, met uitzondering van groot water (zoals de Waddenzee). Dit betreft data uit 2015.

⁵⁷ Een maatstaf voor de concentratie van menselijke activiteiten gebaseerd op de gemiddelde omgevingsadressendichtheid (oad). Hierbij zijn vijf categorieën onderscheiden: zeer sterk stedelijk: gemiddelde oad van 2500 of meer adressen per km²; sterk stedelijk: gemiddelde oad van 1500 tot 2500 adressen per km²; matig stedelijk: gemiddelde oad van 1000 tot 1500 adressen per km²; weinig stedelijk: gemiddelde oad van 500 tot 1000 adressen per km²; niet stedelijk: gemiddelde oad van minder dan 500 adressen per km². Alle getallen op deze slide hebben 2021 als referentiejaar.



Wonen

- **De gemiddelde woningvoorraad⁵⁸ ligt in Zuid-Limburg iets lager dan het Nederlandse gemiddelde.** Ook in de subregio's ligt de woningvoorraad onder het landelijk gemiddelde.
- **De samenstelling van de woningvoorraad komt redelijk overeen met het landelijk gemiddelde.** Zo is het aantal koopwoningen in Zuid-Limburg 55,6% en landelijk is dit 57,3%. Het aantal huurwoningen is in Zuid-Limburg 43,9% en landelijk 43,4%.
- **De gemiddelde huizenprijs ligt in het BRE Zuid-Limburg structureel onder het landelijke gemiddelde.** In 2020 was de gemiddelde huizenprijs in Zuid-Limburg €269.426 (ten opzichte van €335.849 in Nederland (80,2%)). Uit cijfers van NVM bleek dit in 2022 €335.000 t.o.v. €448.000 (74,8%). Zo blijkt ook dat de huizenprijs in Zuid-Limburg minder snel stijgt dan in de rest van Nederland. Maastricht-Heuvelland heeft de hoogste huizenprijs, gevolgd door de Westelijke Mijnstreek en Parkstad.

Voorzieningen

- **Voorzieningen zijn in Zuid-Limburg relatief goed bereikbaar ten opzichte van het landelijk gemiddelde.** De regio scoort goed op de bereikbaarheid van grote supermarkten, bioscopen, kinderdagverblijven, podiumkusten en ziekenhuizen. De gemiddelde afstand tot scholen (4 km) is iets groter dan het landelijk gemiddelde (3 km). In Zuid-Limburg zijn 7 Mbo-scholen, 5 Hbo-scholen en 2 universiteiten. Deze staan voornamelijk in de stedelijke gebieden.
- **Vlak over de grenzen van Zuid-Limburg bevinden zich enkele buitenlandse steden met veel voorzieningen.** Zo zijn de Duitse stad Aken en de Belgische steden Luik, Hasselt en Genk binnen een halfuur van de Zuid-Limburgse grens te bereiken. Dit maakt bijvoorbeeld ook dat er (vlak) over de grenzen van Zuid-Limburg meerdere (technische) universiteiten zijn, namelijk de universiteiten in Aken, Leuven en Eindhoven. Desalniettemin zijn er kansen op agglomeratievoordelen die nog niet worden benut. De relatief lage agglomeratievoordelen worden (deels) veroorzaakt door institutionele factoren, zoals juridische, sociale en culturele grensbarrières. Dit zorgt ervoor dat er ook relatief veel mogelijkheden zijn om hier wat aan te doen. Door de grensbarrières te slechten kunnen de grensregio's beter van elkaars voorzieningen profiteren. Als het culturele, culinaire en natuuraanbod aan alle kanten van de grens meer wordt benut en beter zichtbaar wordt, neemt de aantrekkingskracht van de grensregio's toe. Omdat Zuid-Limburg in het centrum van het grensgebied ligt, profiteren de inwoners van Zuid-Limburg relatief het meest. Daarnaast zou zonder grensbarrières in alle regio's het aanbod onderwijs, zorg en winkels toenemen⁵⁹. De Atlas voor gemeenten concludeerde in 2019 dat grensregio's sterk zouden profiteren van een grenzeloos Europa. Als grensregio met het meeste grensgebied van Nederland valt Zuid-Limburg hierbij sterk op. Indien grensbarrières worden opgeheven stijgen de gemeenten Maastricht (37 naar 7), Heerlen (43 naar 10) en Sittard-Geleen (49 naar 23) sterk op de ranglijst van de meest aantrekkelijke gemeenten in Nederland.

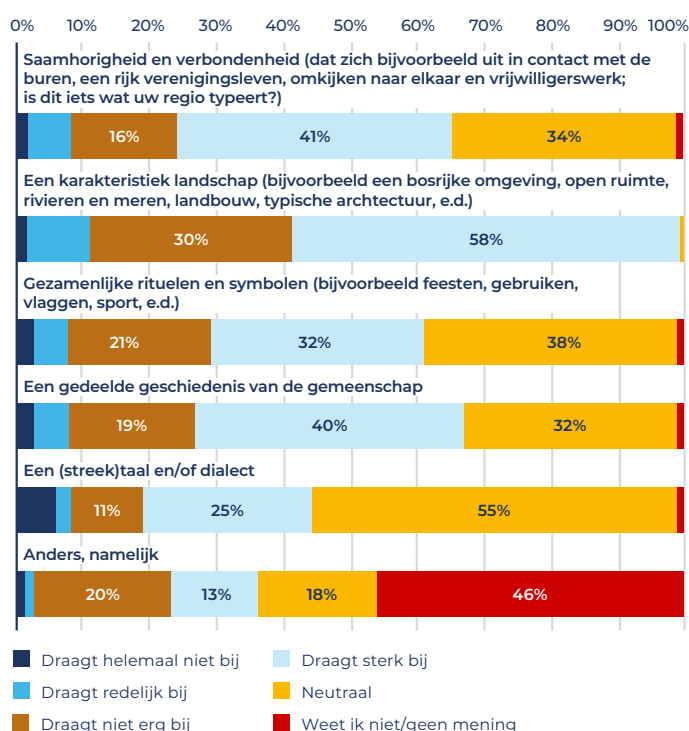
⁵⁸ Tot de woningvoorraad behoren alle verblijfsobjecten met een woonfunctie volgens de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) die 'in gebruik' zijn. Dat wil zeggen dat de woning opgeleverd en bewoonbaar moet zijn of bij tijdelijke onbewoonbare staat in afzienbare tijd weer bewoonbaar zal zijn.

⁵⁹ Bron: Atlas van kansen voor Zuid-Limburg en haar grensregio's

Regionale identiteit

- Uit een **representatieve enquête** (ingevuld door 416 inwoners) komt naar voren dat vooral streektaal/dialect en het karakteristieke landschap van Zuid-Limburg bijdragen aan de identiteit van de regio. Ook scoren saamhorigheid en verbondenheid goed in de regio.
- **Inwoners uit Zuid-Limburg** zijn trotser op de eigen regio, provincie of stad/dorp dan op het land, Europa of de eigen buurt/wijk.

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



Figuur 4 Antwoorden uit de inwonersenquête Zuid-Limburg

BOX 1. Vergelijking regiokenmerken Zuid-Limburg met Midden-Holland, Zuid-Holland Zuid, Noord-Holland Noord, Noordoost Brabant, Groningen, Drenthe en Friesland)

Demografie en geografie. De adressendichtheid in Zuid-Limburg ligt iets onder het landelijk gemiddelde. Zuid-Limburg kent een relatief hoog inwoneraantal in vergelijking met andere regio's. Desondanks is Noord-Holland Noord het grootst met bijna 680.000 inwoners, gevolgd door Noordoost Brabant met ruim 660.000 inwoners. De groene druk ligt in Zuid-Limburg onder het landelijk gemiddelde en ook ten opzichte van de andere onderzochte regio's ligt deze onder het gemiddelde.

Wonen. De samenstelling van de woningvoorraad komt redelijk overeen met het landelijk gemiddelde. Zowel het percentage koopwoningen als het percentage huurwoningen liggen rond het gemiddelde van de onderzochte regio's. De gemiddelde huizenprijs van koopwoningen ligt net hoger dan in Groningen, maar lager dan in de overige onderzochte regio's.

Voorzieningen. De afstand tot voorzieningen als de supermarkt, basisschool en kinderdagverblijf zijn over het algemeen hetzelfde in de casusregio's. De afstand tot een grote supermarkt, bioscoop, kinderdagverblijf of ziekenhuis is in Zuid-Limburg relatief klein.

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 Noordoost Brabant en Noord-Holland Noord zien we een dunne regionale identiteit met specifieke subregionale kenmerken. Men vindt het lastig de identiteit op schaalniveaus Noordoost Brabant en Noord-Holland Noord te definiëren. Friesland kent daarentegen een dikke regionale identiteit. In Zuid-Limburg dragen streektaal/dialect en het karakteristieke landschap bij aan de regionale identiteit. Daarnaast scoort Zuid-Limburg goed op saamhorigheid en verbondenheid in de regio. Binnen Zuid-Limburg bestaan ook verschillende subregionale identiteiten.

Gebiedskenmerken Euregio Maas-Rijn

- De Euregio Maas-Rijn (hierna: EMR) is een samenwerkingsverband waarin verschillende partnerregio's uit Nederlandse, Duitse en Belgische zijde verenigd zijn. Hierbij gaat het om de partnerregio's Regio Aken, Provincie Luik, Provincie Limburg (B), Provincie Limburg (NL), Duitstalige gemeenschap.



Figuur 5 **Euregio Maas-Rijn (bron)**

- De Euregio-Maas telt in totaal circa 3,9 miljoen inwoners. De Euregio bevindt zich rondom de rivier de Maas en ten westen van de rivier de Rijn. In het gebied zijn er veel samenwerkingen tussen universiteiten, hogescholen, culturele instellingen, gezondheidsinstellingen en het bedrijfsleven. In de Euregio Maas-Rijn worden drie verschillende talen gesproken, namelijk Duits, Frans en Nederlands.

5.2 Deelvraag 2: Hoe ziet het BRE eruit?

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

Vanuit de empirie beschouwen wij de schaal van Zuid-Limburg als één BRE. Dit is dan ook de geografische scope voor het onderzoek. Binnen deze scope hebben wij ook aandacht voor inter- en bovenregionale en subregionale samenwerking en de positie van de provincie en het waterschap. In de tabel op de volgende pagina's geven we weer hoe er op de verschillende

schaalniveaus bestuurlijk wordt samengewerkt en welke Zuid-Limburgse overheden deelnemen. We schetsen in de tabel per schaalniveau de voornaamste samenwerkingsverbanden.

- Boven- en interregionaal.** Door overheden binnen het BRE Zuid-Limburg wordt er, in wisselende samenstellingen en op diverse thema's, intensief samengewerkt met overheden buiten het BRE. Voorbeelden van Zuid-Limburg brede samenwerking zijn: (i) Antidiscriminatievoorziening Limburg, (ii) Bodemzorg Limburg, (iii) Vereniging Afvalsamenwerking Limburg, (iv) Stichting Starterscentrum Limburg, (v) RIEC Limburg en de (vi) Waterleiding Maatschappij Limburg (WML).
- BRE Zuid-Limburg.** Op de schaal van BRE Zuid-Limburg werken overheden ook regelmatig samen, bijvoorbeeld rondom het programma Trendbreuk Zuid-Limburg, het expatcenter en het Bestuurlijk Kernoverleg Zuid-Limburg. Daarnaast gaat het ook om verplichte samenwerkingsverbanden (zoals GGD, omgevingsdienst en Veiligheidsregio) en om samenwerkingsverbanden die door het Rijk zijn bepaald (Regionale Energiestrategie) of samenwerkingsverbanden die hiermee verband houden.
- Subregionaal.** Door overheden binnen het BRE Zuid-Limburg wordt er, in wisselende samenstellingen en op diverse thema's, samengewerkt op subregionaal niveau. De subregio's komen in deze samenwerkingsverbanden vaak naar voren.:
 - Regionale Samenwerking Parkstad (7 gemeenten), bijvoorbeeld IBA, veiligheidshuis, PIT of WSP.
 - Maastricht Heuvelland (6 gemeenten), bijvoorbeeld RSL/RMC, Podium 24, Annex, Wmo, onderwijstaken, veiligheidshuis en Beschermd wonen).
 - Westelijke Mijnstreek (3 gemeenten), bijvoorbeeld Vixia, RWM, Het Groene Net, veiligheidshuis, participatiebedrijf Wsw.
- Provincies en waterschappen.** Provincies en waterschappen participeren in samenwerkingsverbanden waaraan ook gemeenten deelnemen. Voor de provincie valt bijvoorbeeld betrokkenheid op bij het Projectbureau A2 en de industriebank LIOF.

Tabel 3 BRE-samenwerkingen in Zuid-Limburg

Bestuurlijke samenwerkingsverbanden		
Bovenregionaal		
Economie en arbeidsmarkt	Bedrijfsvoering en belastingen	Onderwijs, cultuur en sport
Stichting Starterscentrum Limburg Bank Nederlandse Gemeenten (BNG)	Belastingsamenwerking Gemeenten en Waterschappen	Cittaslow International Erfgoedkaart
Energie, duurzaamheid en ruimte	Sociaal domein	Veiligheid
Blueports Limburg Sanering afvalwaterlozingen buitengebied Omnibuzz Bodemzorg Limburg Vereniging Afvalsamenwerking Limburg Energie loket Mobiliteitsraad Waterleiding Maatschappij Limburg Overeenkomst Gemeenten en Nutsbedrijven Limburg	WeHelpen Coöperatie UA Antidiscriminatievoorziening Limburg	Convenant ten Behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingssknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen RIEC Limburg
Overig		
Euregio Rhein-Maas Nord EGTS Euregio Maas-Rijn Bestuursopdracht Internationale Zaken Noord en Midden Limburg		
BRE Zuid-Limburg		
Economisch en arbeidsmarkt	Bedrijfsvoering en belastingen	Onderwijs, cultuur en sport
Economische Samenwerking Zuid-Limburg Arbeidsmarktregio Zuid-Limburg Expatcentre	-	Volwasseneneducatie
Energie, duurzaamheid en ruimte	Sociaal domein	Veiligheid
Regionale uitvoeringsdienst (RUD) Zuid-Limburg Visit Zuid-Limburg RES Zuid-Limburg Transitievisie Warmte Bestuurlijk Kernoverleg Zuid-Limburg & BO Wonen ZL, BO Ruimtelijke economie ZL, BO Nationaal Landschap ZL Bestuurlijk Regionaal Mobiliteitsoverleg Zuid-Limburg Stuurgroep Zuid-Limburg Bereikbaar	Verwerving jeugdhulp regio Zuid-Limburg Centrumregeling Inkoop Jeugdzorg regio Zuid-Limburg GGD Zuid-Limburg Programma Trendbreuk Zuid-Limburg	Veiligheidsregio Zuid-Limburg

Bestuurlijke samenwerkingsverbanden

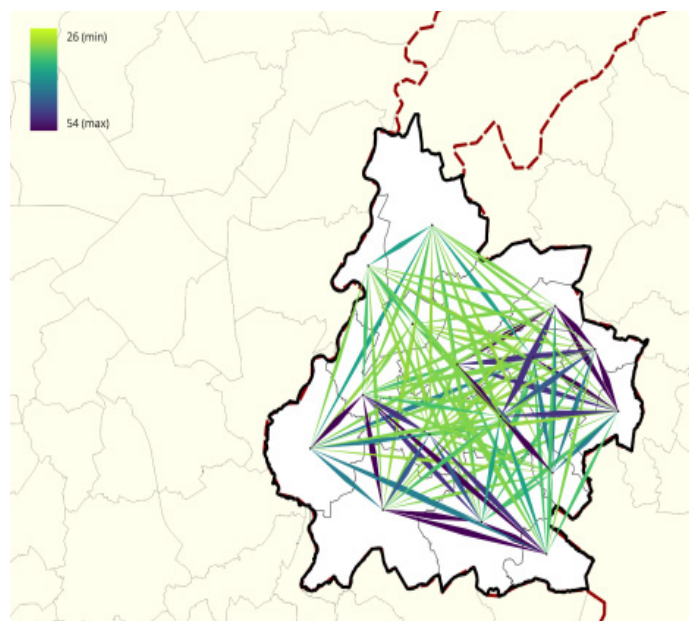
Subregionaal

Economie en arbeidsmarkt	Bedrijfsvoering en belastingen	Onderwijs, cultuur en sport
ISD-BOL AG Charlemagne Industriebank LIOF CBL Vennootschap	Regionaal Historisch Centrum Limburg Het Gegevenshuis Shared Service center Zuid-Limburg Parkstad-IT IBA Parkstad Gezamenlijke pool van ambtenaren openbare orde en veiligheid Rekenkamercommissie Samenwerking behandeling bezwaarschriften Bijhouden Geografische Informatie ICT-samenwerking	RMC Parkstad Limburg Theaters Holding Stadion Kerkrade Bureau Voortijdig Schoolverlaten Parkstad Limburg Regionale beleidsontwikkeling onderwijstaken Grensinfopunt Onderwijs Maastricht-Heuvelland Via Belgica MAHLL+
Energie, duurzaamheid en ruimte	Sociaal domein	Veiligheid
Milieuparken Geul en Maas Projectbureau A2 Samenwerking Leerlingenvervoer RWM Het Groene Net Reinigingsdienst RD4 Samenwerkingsconvenant vereniging natuurmonumenten Samenwerkingsovereenkomst Meerssen-Maastricht afvalinzameling en reiniging openbare ruimte Dubbel Duurzaam Vernieuwing Bodem Beheersplan Buitengoed Geul en Maas Commissie Ruimtelijke Kwaliteit Meerssen-Stein Rivierpark Maasvallei Informatie Uitwisseling Ondergrondse Netten Deelname Maastricht bereikbaar Leisure Lane Ontwikkeling regionale fietsverbinding & watermaatregelen Lijn 50 Volkshuisvesting Maastricht-Heuvelland Verkeerveiligheidsproject Heuvelland Enexis Regionaal afvalbedrijf Westelijke Mijnstreek WoonWijzerWinkel Zuid-Limburg	Maastricht-Heuvellandgemeenten MTB Regio Maastricht Kredietbank Limburg Podium24 Annex B.V. Kompas Vixia Werkservicepunt Parkstad Limburg CMWW Integraal beleid WMO Werkvoorzieningschap Eijsden-Margraten, Maastricht, Meerssen Werkvoorzieningschap Oostelijk Zuid-Limburg Participatiebedrijf Wsw Jongeren op gezond gewicht Heuvelland Beschermd wonen Maastricht-Heuvelland Verwerving WMO ondersteuning Maastricht-Heuvelland Preventiecoalities CZ ISD-Kompas Vidar	Veiligheidshuis Westelijke Mijnstreek Stichting Dierenbescherming Limburg Veiligheidshuis Parkstad Veiligheidshuis Maastricht-Heuvelland
Overig		
Centrumregeling Regionale Samenwerking Parkstad Regio Deal Parkstad Limburg GR Stadsregio Parkstad Limburg Acquisitie centrumgemeenten Limburg Middengebied Robuuste lokale driehoek Heuvelland Stuurgroep Chemelot Tripool ZLEU Luchtvaartterr. M'richt Aachen Airport		

Structuur van het bestuurlijk regionaal ecosysteem Zuid-Limburg

Samenwerkingsverbanden gemeenten binnen BRE Zuid-Limburg

- De gemeenten in Zuid-Limburg nemen in totaal deel aan **124 regionale samenwerkingsverbanden** (volgens de definitie gegeven in de inleiding). Dat is veruit het grootste aantal samenwerkingsverbanden dat we tot nu toe zijn tegengekomen bij het onderzoeken van 8 casusregio's.⁶⁰ Zo bestaat het BRE Zuid-Limburg uit 124 samenwerkingsverbanden, terwijl BRE's met een vergelijkbaar aantal gemeenten, zoals Friesland, Noordoost Brabant en Noord-Holland Noord, uit respectievelijk 67, 73 en 90 samenwerkingsverbanden bestaan.
- Deze samenwerkingsverbanden, bestaan uit **95 interne samenwerkingsverbanden** (waaraan uitsluitend Zuid-Limburgse gemeenten deelnemen) en 29 externe samenwerkingsverbanden (waaraan ook andere gemeenten deelnemen). In vergelijking met de andere BRE-regio's zien we hierbij dat er relatief véél intern wordt samengewerkt.⁶¹ Er zijn 20 samenwerkingsverbanden waar de Zuid-Limburgse gemeenten exclusief met z'n zestien in zitten (zie tabel 3).
- In figuur 6 wordt ingezoomd op de 95 interne samenwerkingsverbanden binnen het BRE Zuid-Limburg. Een lijn tussen twee gemeenten betekent dat zij een samenwerkingsverband delen. Aan de samenwerkingsverbanden binnen BRE Zuid-Limburg nemen gemiddeld 6,2 gemeenten deel. Het meest intensief wordt er samengewerkt tussen Gulpen-Wittem en Vaals (54), Eijsden-Margraten en Meerssen (53) en tussen Meerssen en Maastricht (53). Het minst intensief wordt er samengewerkt tussen Beek en Valkenburg aan de Geul (26). Op dit kaartje valt op dat er in Parkstad Limburg en Maastricht Heuvelland meer interne samenwerking lijkt plaats te vinden dan in de Westelijke Mijnstreek.



Figuur 6 **Interne samenwerkingsverbanden in het BRE Zuid-Limburg**

- Wanneer wordt gekeken naar het **aantal samenwerkingsverbanden** waar Zuid-Limburgse gemeenten inzitten, worden verschillen zichtbaar. Gemeenten uit Parkstad Limburg (57) en Maastricht Heuvelland (61) zitten gemiddeld in relatief veel regionale samenwerkingsverbanden, vergeleken met de Westelijke Mijnstreek (46).
- Dit valt ook op wanneer we naar **interne samenwerkingsverbanden in de subregio's** kijken. In Parkstad Limburg bestaan 11 exclusieve samenwerkingsverbanden (waar alleen alle gemeenten uit deze regio inzitten). Dit aantal ligt voor Maastricht Heuvelland op 9 en voor de Westelijke Mijnstreek op 6.

⁶⁰ Aantal samenwerkingsverbanden in andere regio's: Fryslan 67; Noordoost Brabant 73; Groningen 94; Noord-Holland Noord 90; Drenthe 111; Zuid-Holland Zuid 88; Flevoland 65.

⁶¹ Aantal interne samenwerkingsverbanden in andere regio's: Fryslan 50; Noordoost Brabant 28; Groningen 48; Noord-Holland Noord 53; Drenthe 50; Zuid-Holland Zuid 22; Flevoland n.n.b.

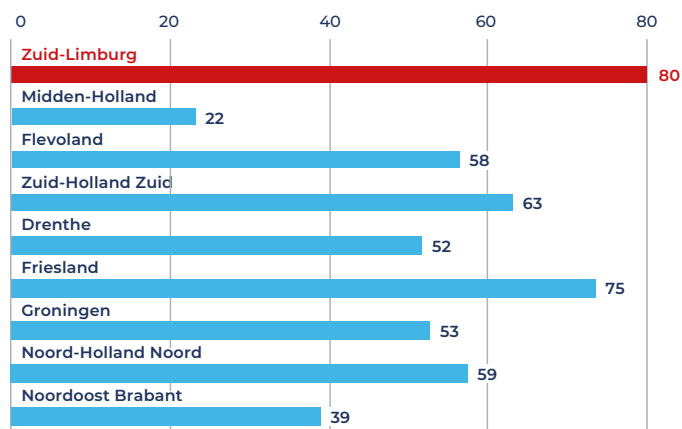
Subregio	Aantal SW-verbanden
Parkstad Limburg	57
Beekdaelen	59
Brunssum	55
Heerlen	66
Kerkrade	57
Landgraaf	53
Simpelveld	52
Voerendaal	60
Maastricht Heuvelland	61
Eijsden-Margraten	57
Gulpen-Wittem	61
Maastricht	68
Meerssen	66
Vaals	59
Valkenburg aan de Geul	52
Westelijke Mijnstreek	46
Beek	41
Sittard-Geleen	53
Stein	45

Figuur 7 aantal samenwerkingsverbanden per subregio en per gemeente

Congruentiescore BRE Zuid-Limburg

Congruentie gaat over de mate waarin de gemeenten binnen Zuid-Limburg vooral voor elkaar kiezen, of (ook) voor partners buiten de regio. Met andere woorden, zoeken de gemeenten in de regio elkaar steeds op, of kiezen ze (ook) voor partners buiten de regio? We hanteren als congruentiemaat het percentage van het totaal aantal samenwerkingsverbanden waaraan alleen gemeenten uit het BRE deelnemen. Hoe hoger dat percentage, hoe congruenter de samenwerking in het BRE.

De congruentiescore voor Zuid-Limburg is 79,6%. Dat betekent dat gemeenten in Zuid-Limburg er vaker voor kiezen om alleen met elkaar samen te werken, dan om (ook) met gemeenten buiten de regio samen te werken. In 20,4% van de gevallen kiezen de Zuid-Limburgse gemeenten voor zo'n samenwerking met gemeenten buiten de regio. Zuid-Limburg scoort het hoogst op deze indicator in vergelijking met de andere regio's in dit BRE-onderzoek.



Figuur 8 Congruentie in vergelijking met andere BRE's

Samenwerking met de provincie Limburg en Waterschap

- Aan **26 van de 124 samenwerkingsverbanden neemt ook de provincie Limburg deel**. Ter vergelijking: in Zuid-Holland Zuid en Noordoost Brabant nam de provincie aan minder samenwerkingsverbanden deel, en in Groningen en Drenthe aan (veel) meer (resp. 52,1% en 50,5% van alle samenwerkingsverbanden). Voorbeelden van samenwerkingsverbanden waar de provincie aan deelneemt zijn Economische Samenwerking Zuid-Limburg, Regionale Energie Strategie Zuid-Limburg en Visit Zuid-Limburg.
- Aan **6 van de 124 samenwerkingsverbanden neemt ook het waterschap deel**. Het aandeel samenwerkingsverbanden waaraan een waterschap deelneemt is daarmee het laagst van alle BRE-regio's. Dit is opvallend gezien de grote wateropgave waar de regio voor staat. Voorbeelden van samenwerkingsverbanden waar het waterschap aan deelneemt zijn Belastingssamenwerking Gemeenten en Waterschap Limburg en IGOM.
- In de gesprekken komt een wisselend beeld op met betrekking tot de betrokkenheid van de provincie Limburg bij samenwerking(sverbanden) in Zuid-Limburg. Enerzijds geven gesprekspartners aan dat de provincie in een aantal succesvoorbeelden een trekkende en sturende factor is geweest (bijvoorbeeld rondom de ontwikkeling van de campussen in de regio). De provincie Limburg heeft daarbij

de samenwerking in de regio gesmeerd, onder meer met financiële middelen. Anderzijds geven gesprekspartners te kennen soms méér van de provincie te verwachten. Hierbij wordt meermaals een beroep gedaan op (i) meer betrokkenheid bij samenwerking in de regio (in de vorm van zichtbaar zijn, of in financiële zin/met capaciteit bijdragen) of op (ii) meer sturing geven aan samenwerking in de regio. In dit laatste geval hopen gesprekspartners dat de provincie de gemeenten meer in lijn brengt. Complicerende factoren hierbij zijn volgens gesprekspartners dat de provincie een periode van relatieve politieke onrust is doorgegaan, en dat de provincie in financiële zin minder te besteden heeft dan eerder. Met betrekking tot het waterschap zijn in de gesprekken geen beelden opgekomen, anders dan dat deze samenwerking goed verloopt en er een relatief grote wateropgave ligt in de regio.

Samenwerkingsverbanden met partijen buiten het BRE Zuid-Limburg – bovenregionale coalities

Er zijn in totaal 29 samenwerkingsverbanden waarin Zuid-Limburgse gemeenten samenwerken met gemeenten buiten de regio. Daarmee scoort de regio ongeveer in de 'middenmoot' van de onderzoeken van 8 casusregio's.⁶² Gemeenten in de regio Zuid-Limburg werken dus regelmatig samen op bovenregionale schaal. De meest populaire combinaties tussen een Zuid-Limburgse gemeente en een gemeente buiten het BRE Zuid-Limburg zijn: Beekdaalen en Leudal (19) en Beekdaalen en Maasgouw (18) en Brunssum en Leudal (18).

Element	ZL	MH	ZHZ	NHN	Friesland	NO Brabant	Drenthe	Groningen
Aantal gemeenten	16	5	10	18	16	16	12	10
Aantal samenwerkings-verbanden	124	62	88	90	67	73	111	94
Aantal gemeenten dat deelneemt aan samenwerkingsverband	6,2	4,5	5,4	6,1	6,8	9,7	7,26	5,9
Aantal samenwerkingsverbanden waaraan provincie deelneemt (percentage)	21%	24,2%	18,2%	32,2%	29,8%	21,9%	50,5%	52,1%
Aantal samenwerkingsverbanden waaraan waterschap deelneemt (percentage)	4,8%	11,3%	15,9%	7,8%	22,3%	12,3%	30,6%	29,8%
Territoriale congruentie (percentage)	79,6%	22%	63%	59%	75%	39%	52%	53%
Minimum/maximum aantal gedeelde samenwerkingsverbanden tussen twee gemeenten	26/54	21/31	8/17	5/22	13/25	4/20	24/33	11/19
Aantal samenwerkingsverbanden met partijen buiten het BRE	29 (23%)	27 (44%)	34 (49%)	23 (26%)	17 (25%)	15 (21%)	46 (41%)	34 (36%)

Figuur 9 Vergelijking structuurkenmerken BRE Zuid-Limburg met andere BRE-casusregio's

62 Aantal samenwerkingsverbanden in andere regio's: Fryslân 17; Noordoost Brabant 15; Groningen 34; Noord-Holland Noord 23; Drenthe 46; Zuid-Holland Zuid 34; Flevoland 37.

Grensoverschrijdende samenwerking in Zuid-Limburg

Voor het BRE Zuid-Limburg geldt dat grensoverschrijdende samenwerking een belangrijk onderdeel is van de bestuurlijke samenwerking in en rondom de regio. In het onderzoek zijn zeven grensoverschrijdende samenwerkingen opgekomen, waarvan de meesten (vanuit Zuid-Limburg/Nederland gezien) op lokale of bovenregionale schaal zijn georganiseerd. Uit het onderzoek (inclusief de verdieping) komende de volgende bepalende grensoverschrijdende samenwerkingen in-/met Zuid-Limburg naar voren:

- De **Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking (EGTS) Euregio Maas-Rijn (EMR)** bevordert en coördineert de grensoverschrijdende samenwerking van de vijf partnerregio's. Ze houdt zich actief bezig met het opzetten van projecten door competente actoren te verenigen. De EMR koppelt en ondersteunt deze actoren en bemiddelt tussen hen en draagt zodoende bij tot het welslagen van de grensoverschrijdende samenwerking tussen de partnerregio's over de landsgrenzen heen.
- **Euregio Maas-Rijn Incidentbestrijding en Crisisbeheersing (EMRIC)** is een samenwerkingsverband van overheidsdiensten in de Euregio Maas-Rijn die in hun gebied verantwoordelijk zijn voor de brandweerbijstand, technische hulpverlening, spoedeisende zorg en rampenbestrijding en crisisbeheersing.
- De **Euregio Rijn-Maas-Noord** zet zich sinds 1978 in om de Europese integratie tastbaar te maken voor de burgers in dit gebied. Ze wil het wederzijds begrip van de Nederlandse en Duitse inwoners van de euregio versterken, de contacten verdiepen en samenwerking stimuleren. De euregio effent voor burgers in dit deel van Europa de weg naar elkaar, ook waar grenzen en verschillen in taal, cultuur en regelgeving nog hindernissen lijken.
- De steden Maastricht, Aken, Hasselt, Heerlen en Luik, de zogenaamde **MAHHL**-steden, komen in het kader van de EMR 3 à 4 keer per jaar samen. De samenwerking dient als platform voor kennis- en ervaringsuitwisseling op diverse inhoudelijke domeinen enerzijds, en als netwerk- en lobbyplatform voor het belang van de euregionale steden anderzijds.
- In **ZL'EU** werken Nederlandse en Duitse overheden aan ruimtelijk onderzoek en experimenten, waaruit grensoverschrijdende werkmethoden, programma's en projecten ontstaan. Dit programma richt de focus op het

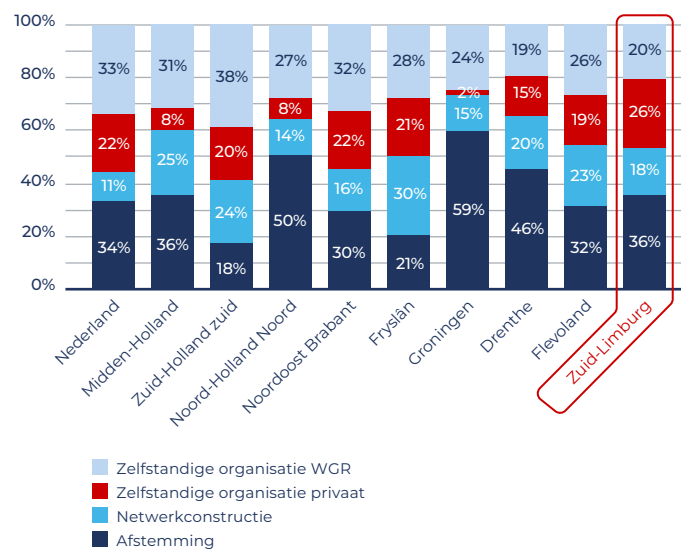
versterken van de ruimtelijke kwaliteit van de woon- en leefomgeving van Zuid-Limburg in Euregionale context.⁶³

- De doelstelling van de **Convenant Agenda Aken-Heerlen** is door middel van gezamenlijke synergievoordelen tot een economisch vitale grensoverschrijdende regio te komen, aan de hand van een dynamische agenda Aken-Heerlen.
- **Overige genoemde samenwerkingen zijn:**
NV Luchtvaartterrein/Maastricht Aachen Airport; en Arbeitsgemeinschaft Charlemagne Grensregio.

Naast deze grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden wordt door grensgemeenten vaak ook 1-op-1 afgestemd, in periodieke overleggen. Verder wordt doorlopend in en aan gemeenschappelijke projecten gewerkt, zoals het geval is bij de samenwerking omtrent de Einstein Telescope of rondom grensoverschrijdend openbaar vervoer.

Juridische samenwerkingsvormen

Juridische vormen van samenwerking



Figuur 10 Juridische samenwerkingsvormen

Samenwerking kan op verschillende manieren georganiseerd worden. Zo kan samenwerking relatief licht ingestoken worden met bestuurlijke afstemming, maar kan ook meer geformaliseerd en geïnstitutionaliseerd ingericht worden, bijvoorbeeld in een *Zelfstandige organisatie WGR*. De figuur hierboven laat zien in welke juridische vormen samenwerking in Zuid-Limburg georganiseerd is.

Wanneer we in de analyse naar de samenwerking van lichtere (afstemming/netwerkconstructie) naar zwaardere (zelfstandige

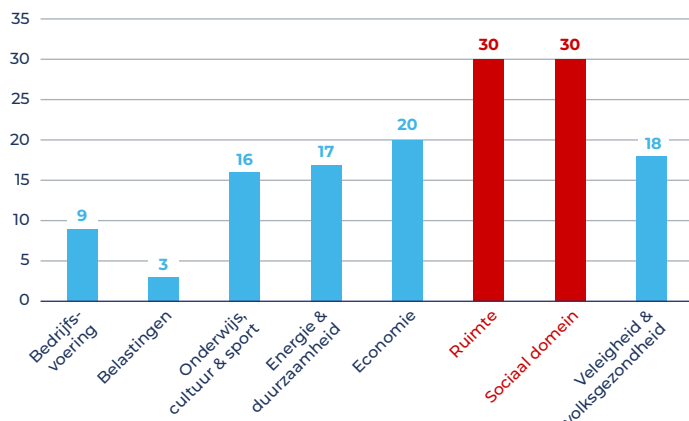
⁶³ <https://zl-eu.de/nl/zl-eu-2/>

organisatie privaat/zelfstandige organisatie WGR) vormen van samenwerking kijken, valt op dat in BRE Zuid-Limburg relatief vaak voor samenwerking middels afstemming of in de vorm van een openbaar lichaam/zelfstandige organisatie WGR wordt gekozen, en minder vaak voor een netwerkconstructie.

- **Afstemming.**⁶⁴ In Zuid-Limburg kiest men iets vaker dan het landelijk gemiddelde voor samenwerking middels (bestuurlijke) afstemming (36% in Zuid-Limburg tegenover 34% landelijk). Dit is bijvoorbeeld vormgegeven in bestuurlijke tafels. Een voorbeeld van een afstemmingssamenwerking is RES Zuid-Limburg.
- **Netwerkconstructie.**⁶⁵ In Zuid-Limburg is 18% van de samenwerkingsverbanden een netwerkconstructie. Dit percentage ligt hoger dan het landelijk gemiddelde (11%), maar ligt relatief laag ten opzichte van andere onderzochte regio's. Een voorbeeld van een netwerkconstructie is de Jeugdzorgregio Zuid-Limburg.
- **Zelfstandige private organisatie.**⁶⁶ In Zuid-Limburg is 26% van de samenwerkingsverbanden een zelfstandige private organisatie. Dit is het hoogste percentage van alle onderzochte regio's. Daarnaast ligt dit percentage hoger dan het landelijk gemiddelde van 22%. Voorbeelden van een zelfstandige private organisaties zijn IBA Parkstad en ESZL.
- **Zelfstandige organisatie WGR.** 20% van de samenwerkingsverbanden in Zuid-Limburg is een zelfstandige organisatie WGR. Dit is – op Drenthe (19%) na – het laagste percentage van de onderzochte regio's. Daarnaast ligt dit percentage ruim onder het landelijk gemiddelde van 33%. Voorbeelden van deze samenwerkingen zijn GGD Zuid-Limburg en Veiligheidsregio Zuid-Limburg.

Domeinen

Wanneer we inzoomen op de domeinen waarin samengewerkt wordt, valt op dat de meeste samenwerkingsverbanden zich richten op de beleidsdomeinen Ruimte en Sociaal domein. Belangrijke voorbeelden in Zuid-Limburg zijn Samenwerking Leerlingenvervoer, Jeugdzorg Zuid-Limburg, IBA Parkstad en Buitengoed Geul en Maas.



Figuur 11 Domeinen van samenwerkingsverbanden

Een samenwerkingsverband kan zich op meerdere beleidsdomeinen richten. Dit is bij 14 samenwerkingsverbanden het geval. Combinaties die het meest voorkomen zijn Economie & Ruimte of Sociaal Domein & Veiligheid.

Wanneer we Zuid-Limburg verder vergelijken met de andere BRE-regio's valt op dat samenwerking opvallend vaak gericht is op de domeinen (i) het sociaal domein, (ii) veiligheid en volksgezondheid, en (iii) onderwijs, cultuur en sport.

BOX 3. Vergelijking met samenwerkingsverbanden uit andere BRE-regio's

Juridische vormen van samenwerking. In Zuid-Limburg wordt de meeste samenwerking in een afstemming georganiseerd. Daarnaast werkt men relatief veel in zelfstandige private organisaties samen. Het valt op dat in Zuid-Holland Zuid een relatief groot aandeel van de samenwerkingsverbanden in een openbaar lichaam (GR) is vormgegeven. In Groningen, Drenthe en Noord-Holland Noord is (informele) afstemming op basis van samenwerking de meest voorkomende vorm van samenwerking. Ook in Friesland en Noordoost Brabant wordt er vaak gekozen voor afstemming, al komen samenwerkingen op basis van een gemeenschappelijke regeling daar iets vaker voor.

Domeinen van samenwerking. In alle casusregio's, inclusief Zuid-Limburg richten de meeste samenwerkingsverbanden zich op het beleidsdomein ruimte. Daarnaast is het sociaal domein in de meeste casusregio's een belangrijk beleidsdomein. Zuid-Limburg kent – ten opzichte van de overige onderzochte regio's – de meeste samenwerkingen in het sociaal domein. Hier richten de samenwerkingsverbanden in Groningen en Noord-Holland Noord zich relatief minder op.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ Netwerksamenwerking betekent dat de ene overheid een taak voor de andere overheid uitvoert; al dan niet via een dienstverleningsovereenkomst, centrumregeling, overeenkomst tot opdracht of andere netwerkconstructie. Hier ligt dan vaak een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke overeenkomst aan ten grondslag.

⁶⁶ Samenwerking in een zelfstandige organisatie betekent dat bevoegdheden worden op- of overgedragen aan een zelfstandige entiteit. Dit kan publiekrechtelijk worden vormgegeven, op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen of privaatrechtelijk.

Bestuurscultuur en interne verhoudingen binnen het BRE

Typering van de bestuurscultuur

Volgens de Zuid-Limburgse gemeenten is de bestuurlijke samenwerking in de regio kwetsbaar. In het NOVI Plan van aanpak is hierover het volgende geschreven:

‘Tegelijkertijd is de Zuid-Limburgse bestuurlijke samenwerking kwetsbaar. Als er moeilijke keuzes moeten worden gemaakt is de reflex om vooral voor de eigen gemeente te strijden, zelfs als dat minder goed uitpakt voor de regio als geheel. Het ‘not invented here’ mechanisme staat het leren van elkaar soms in de weg. Financiële bijdragen aan bovenlokale samenwerkingsverbanden zijn geregeld onderwerp van discussie. Ook wat Euregionale samenwerking betreft ligt er een samenwerkingsbasis maar is een meerjarige impuls en prioritering (ook in capaciteit en middelen) nodig om écht samen op te trekken en elkaar grensoverschrijdend sterker te maken.’

Deze beweringen zijn in de door ons gevoerde gesprekken onderschreven. In de gesprekken komt naar boven dat voor het BRE geldt dat bestuurders goed met elkaar overweg kunnen. Zowel vanuit de gesprekken met burgemeesters als met wethouders komt naar voren dat de onderlinge verhoudingen als positief gewaardeerd worden. Een deel van de gesprekspartners zien wel veel ‘bestuurlijk gedoe’ in de regio, waarbij een bestuurlijke focus op eigenbelang boven regiobelang wordt genoemd. Zo worden in de gesprekken ook kerktoeren denken en onderlinge concurrentie tussen gemeenten veel genoemd als redenen voor beperkte samenwerking, waar bestuurders ook een rol in spelen. Daarbij blijven negatieve ervaringen lang hangen.

Gesprekspartners van buiten het bestuurlijk ecosysteem voegen hieraan toe dat er weinig bestuurlijke vernieuwing in de regio plaatsvindt. Bestuurders in de regio worden vaak later op een andere plek binnen de regio opnieuw bestuurder.

Interne verhoudingen

De interne verhoudingen in de regio komen in de gesprekken veelvuldig als verklarende factor naar voren, voor beperkte samenwerking op Zuid-Limburgse schaal.

Voor de centrumgemeenten wordt gesproken over concurrentie, voor de overige gemeenten vaak over ‘kerktoren denken’. Respondenten geven meermaals aan dat in gemeenten (te) vaak wordt gehandeld vanuit de gedachte: ‘What’s in it for me’ – in plaats van uit het belang van de regio. Dit leidt tot een

regionale samenwerking vanuit het adagium: ‘lokaal wat kan en regionaal waar het moet of waar het effectief en efficiënt is.’⁶⁷ Genoemde voorbeelden zijn dat gemeenten in de regio elkaar beconcurreren op de hoogte van de toeristenbelasting, of dat de verhuizing van DSM richting Maastricht in de regio tot een hoogoplopend conflict leidde, in plaats van tot de mening dat het bedrijf voor de regio bewaard bleef. Meer recent verwijzen veel gesprekspartners hierbij naar het aanvraagproces rondom de Regiodeal, waarbij de regio laat besloot om tot een ‘gezamenlijk aanvraag’ te komen – vanuit twee regio’s (enerzijds Parkstad en anderzijds Maastricht Heuvelland en de Westelijke Mijnstreek).

De oorzaak voor deze houding ligt volgens gesprekspartners vaak in historische gebeurtenissen, zoals de mijnsluitingen of een verschil in cultuur tussen gemeenten/regio’s. Voor kleinere gemeenten geldt hiernaast volgens gesprekspartners dat autonomie een belangrijk aandachtspunt en richtinggevend principe is, waarbij samenwerking deze autonomie mogelijk op termijn op het spel kan zetten.

Stabiliteit van instituties

De stabiliteit van lokale instituties meten we aan de hand van het aantal opgestapte wethouders en het aantal integriteitsaffaires. In 2020 zijn in totaal 5 wethouders opgestapt in Zuid-Limburg: 3 in Gulpen-Wittem, 1 in Meerssen en 1 in Beek. Dit is 2,4% van het landelijk percentage opgestapte wethouders. In de regio zijn in de periode van 2015 tot en met 2020 in totaal 41 wethouders opgestapt. Dit is 3% van het totaal aantal wethouders dat in deze periode is opgestapt in Nederland. De meeste wethouders zijn opgestapt in Sittard-Geleen (8), Meerssen (8), Beekdaelen (5), Brunssum (5) en Landgraaf (5). In Maastricht, Valkenburg aan de Geul, Eijsden-Margraten, Heerlen, Kerkrade, Simpelveld en Vaals zijn 0 wethouders opgestapt. In de periode 2015-2019 vonden in Zuid-Limburg 8 integriteitsaffaires van politici plaats. Dit is 4,3% van het aantal integriteitsaffaires van politici in Nederland (185). In deze periode vonden de integriteitsaffaires met politici plaats in Maastricht, Brunssum, Kerkrade (allen 2 keer), Heerlen en Meerssen (beiden 1 keer).

⁶⁷ uit: de Centrumregeling Jeugdhulp 2019.

BOX 4. Vergelijking bestuurscultuur Zuid-Limburg met Midden-Holland, Zuid-Holland Zuid, Groningen, Drenthe, Fryslân, Noordoost Brabant en Noord-Holland Noord

Bestuurscultuur. De onderlinge verhoudingen zijn positief maar de bestuurscultuur wordt door betrokkenen verschillend gewaardeerd. Volgens gesprekspartners heeft deze cultuur ook veel invloed op de regionale samenwerking. Dit is anders dan bijvoorbeeld in Midden-Holland, Zuid-Holland Zuid en Noordoost Brabant; hier kwam een specifieke bestuurscultuur niet/nauwelijks aan bod.

Interne verhoudingen: rol centrumgemeente.

In Zuid-Limburg zijn de onderlinge verhoudingen ten opzichte van de centrumgemeenten erg wisselend per subregio. Maastricht en Sittard-Geleen hebben een vrij prominente rol, anders dan bijvoorbeeld Heerlen. Deze prominente rol voor de centrumgemeente zagen we bijvoorbeeld ook in Midden-Holland, Friesland en Groningen.

Interne verhoudingen: de regio en de gemeente.

De interne verhoudingen zijn in BRE Zuid-Limburg vrij gespannen. Dit zagen we ook in bijvoorbeeld Groningen. Dit was opvallend minder het geval in Midden-Holland en Zuid-Holland Zuid. In die regio's speelde mee dat er onderling positieve samenwerkingservaringen zijn opgedaan door aan concrete resultaten te werken. In Midden-Holland kwam aanvullend op dat herindelingen en daardoor samenwerking met een kleiner aantal partijen de samenwerking effectiever heeft gemaakt en de interne verhoudingen heeft verbeterd.

Interne verhoudingen: de regio en de provincie.

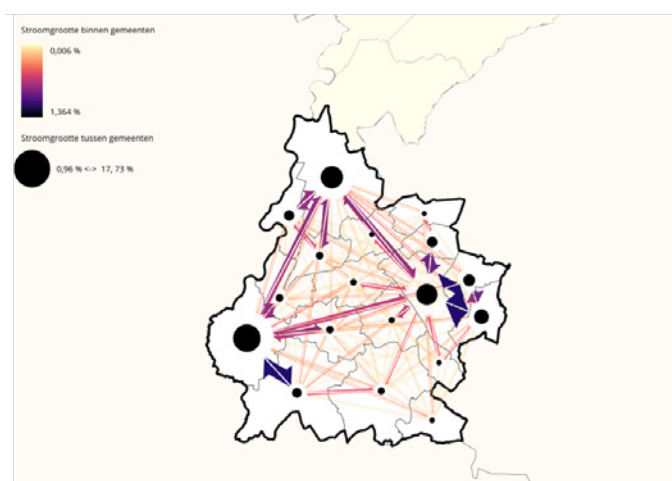
Bij alle casusregio's komt naar voren dat de verhouding met de provincie wisselend wordt gewaardeerd. Daarbij vallen de geografische grenzen van de provincie in casusregio Fryslân, Groningen en Drenthe samen met de grenzen van het BRE, wat de provincie een bijzondere positie geeft. Voor Midden-Holland gold net als voor Zuid-Holland Zuid dat de provincie zich vooral (ten positieve maar soms ook belemmerend) verhoudt tot het BRE, en minder wordt gepercipieerd als een integraal onderdeel van het BRE. Dit laatste geldt vergelijkbaar voor Zuid-Limburg.

5.3 Deelvraag 3: Hoe ziet het maatschappelijk ecosysteem eruit?

Met het maatschappelijk ecosysteem bedoelen we 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 Zuid-Holland in kaart te brengen (Daily Urban System). Een tweede onderdeel van het maatschappelijk ecosysteem is de maatschappelijke betrokkenheid in een regio (aan de hand van politieke betrokkenheid & sociale cohesie). Ten slotte kijken we naar het geheel aan maatschappelijke samenwerkingen (zowel met inwoners als maatschappelijke organisaties) dat zich inzet voor het realiseren van maatschappelijke opgaven.

Leefgebied inwoners

In de afbeelding rechts worden de verplaatsingen van inwoners binnen het Zuid-Limburg weergegeven. De gekleurde strepen staan voor de grootte van de verkeersstroom tussen gemeenten (hoe donkerder hoe groter de stroom). De zwarte stip staat voor de stroomgrootte binnen de gemeente (des te groter des te groter is de stroom). Maastricht, Sittard-Geleen en Heerlen zijn duidelijke hubs in de regio. Opvallend zijn ook de stromen tussen Maastricht en Eijsden-Margraten en de stromen tussen Heerlen, Landgraaf en Kerkrade.



NB: de beschikbare data stamt uit 2015-2017. De regio Zuid-Limburg telde in 2017, 18 gemeenten.

Figuur 12 Mobiliteitsstromen tussen gemeenten als percentage van alle mobiliteit binnen Zuid-Limburg (dagelijkse verplaatsingen)

Het merendeel (87,4%) van de verplaatsingen blijft binnen Zuid-Limburg. Daarvan vindt het grootste deel van de verplaatsingen binnen een gemeente plaats (67%). Desalniettemin verplaatsen inwoners zich relatief vaak (33%) naar andere gemeenten in Zuid-Limburg. Als we de intragemeentelijke verplaatsingen buiten beschouwing laten (en dus alleen kijken naar verplaatsingen tussen gemeenten), zien we dat 70% binnen de regio blijft. Ter illustratie: in Friesland ligt dit percentage iets hoger (73%), in de regio Groningen lager (66%), in de regio Noordooost Brabant lager (49%). Er zijn grote intergemeentelijke stromen tussen Maastricht en Weert, Beek en Echt-Susteren, Heerlen en Venlo, Heerlen en Roermond, en Maastricht en Veldhoven.

Maatschappelijke betrokkenheid

Maatschappelijke betrokkenheid en sociale cohesie onder inwoners is een belangrijk element voor een sterk maatschappelijk ecosysteem. De maatschappelijke betrokkenheid schetsen we binnen de context van de politieke samenstelling en fragmentatie in de gemeenten. Vervolgens schetsen we de betrokkenheid in de vorm van de politieke betrokkenheid en sociale cohesie in de gemeenten.

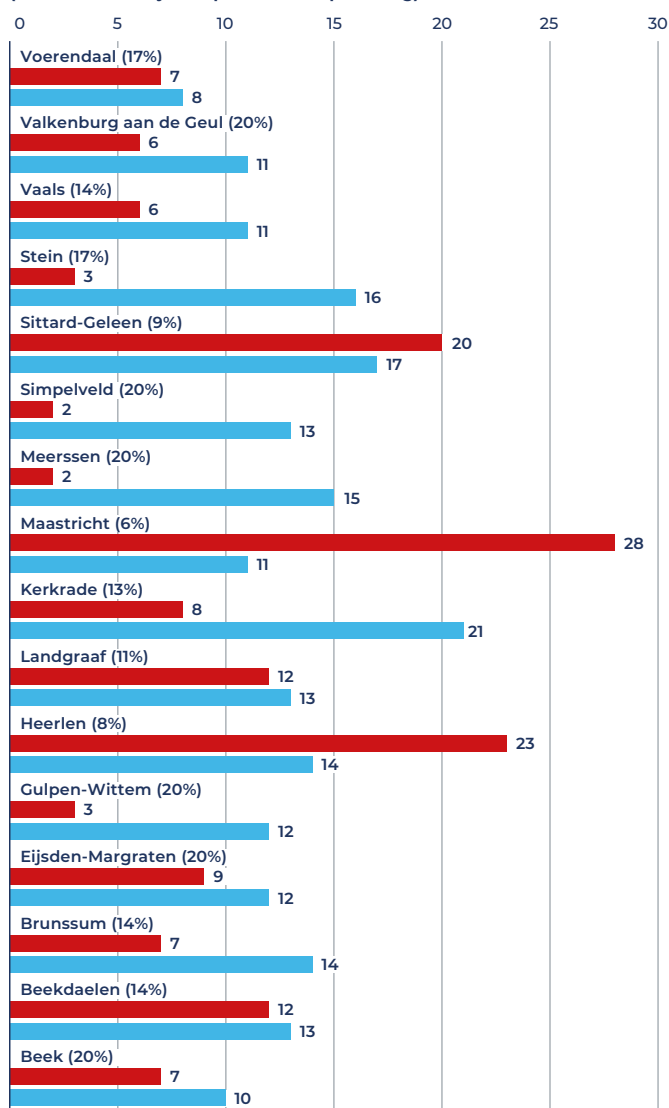
Politieke samenstelling en fragmentatie

De politieke dynamiek is van invloed op de publieke waardecreatie in een regio en daarmee een belangrijk onderdeel van de context van het maatschappelijk regionale ecosysteem. Een van de bepalende factoren voor deze politieke dynamiek is de **politieke fragmentatie** in gemeenten. Door politieke fragmentatie zijn in de volksvertegenwoordiging meer partijen vertegenwoordigd dan voorheen waarmee de omvang van de gemiddelde politieke fracties afneemt en er meer partijen nodig zijn om een meerderheidscoalitie te vormen.

De politieke samenstelling geeft inzicht in het maatschappelijke ecosysteem en de (mogelijkheid tot) samenwerking daarbinnen. Het politieke landschap in Zuid-Limburg kenmerkt zich vooral door een hoog aantal lokale partijen in de gemeenteraden. Bijvoorbeeld in Kerkrade, Sittard-Geleen en Stein. In vrijwel alle gemeenten in Zuid-Limburg hebben de lokale partijen meer dan de helft van de zetels. In Meerssen, Simpelveld, Stein en Gulpen-Wittem is dit zelfs 80% of meer.

In Maastricht, Heerlen en Sittard-Geleen hebben de lokale partijen minder dan de helft van de zetels. De versplintering is het grootst in Maastricht, waar partijen gemiddeld 6% van de zetels hebben. De versplintering is het kleinst in de gemeenten Beek, Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittem, Meerssen, Simpelveld en Valkenburg aan de Geul (hier hebben partijen gemiddeld 20% van de zetels).

Landelijke versus lokale partijen in gemeenteraadsverkiezingen (2022) (met tussen haakjes de politieke versplintering)



Figuur 13 Politieke samenstelling en fragmentatie

Politieke betrokkenheid in de gemeenten

Ook het opkomstpercentage bij verkiezingen is mogelijk een teken van maatschappelijke betrokkenheid. Hierbij valt op dat men in Zuid-Limburg gemiddeld iets vaker (+2%) voor de gemeenteraadsverkiezingen 2022 en iets minder vaak (-1%) voor de landelijke Tweede Kamerverkiezingen 2021 stemde (dan landelijk gemiddeld). Verder zijn Beek, Beekdaelen, Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittem, Meerssen, Simpelveld, Stein, Valkenburg aan de Geul en Voerendaal hierbij positieve uitschieters.

Sociale cohesie in de gemeenten

Het percentage inwoners dat aan vrijwilligerswerk doet is in het BRE Zuid-Limburg gelijk aan het landelijke gemiddelde (32%). In Parkstad Limburg en de Westelijke Mijnstreek is dit 23% en in Maastricht Heuvelland is dit 26%.



De regio Zuid-Limburg scoort relatief goed in de index sociale samenhang⁶⁸. De gemeente Voerendaal scoort het hoogst en de gemeenten Vaals en Kerkrade het laagst. Desalniettemin scoren alle gemeentes minimaal een voldoende ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Er zijn geen grote verschillen per subregio te zien.

Maatschappelijke samenwerkingen

Maatschappelijke samenwerking krijgt in verschillende verbanden vorm. In onderstaande tabel geven we per niveau en domein een overzicht van door ons geïnventariseerde maatschappelijke samenwerkingen in de regio. De conclusies die hieruit volgen zijn als volgt:

- **Boven- en interregionaal.** Door maatschappelijke partijen wordt er boven- en interregionaal samengewerkt. Zo is er samenwerking in heel Zuid-Nederland (met Zeeland en Noord-Brabant), maar spelen er ook verschillende samenwerkingen op de 'Limburgse schaal'.
- **MRE Zuid-Limburg.** Op het niveau van BRE Zuid-Limburg werken partijen vaak samen op het gebied van onderwijs en sociaal domein (veelal in de zorg)
- **Lokaal en subregionaal.** Ook op subregionaal niveau zijn er samenwerkingsverbanden, al zijn deze tot nu toe in beperkte mate opgekomen.

⁶⁸ Deze cijfers komen uit de Leefbaarometer. Dit is een instrument om een inschatting te geven van de leefbaarheid van Nederlandse woonomgeving, waarvan sociale cohesie en onderlinge verbondenheid een component vormen.

Tabel 4 MRE-samenwerkingen in Zuid-Limburg

MRE Zuid-Limburg	
Boven en interregionaal	
Onderwijs	Natuur en Leefomgeving
Educatieve Agenda Limburg	Natuurcollectief Limburg
Zuidelijke Educatieve Alliantie	Coöperatie Natuurrijk Limburg
CHILL	Limburgse Land- en Tuinbouwbond
InSciTe	
Energie & Duurzaamheid	Triple Helix
REScoop Limburg	Source B
BRE Zuid-Limburg	
Onderwijs	Sociaal Domein
Sterk Techniek Onderwijs	Diverse centrumregelingen en gemeenschappelijke regelingen
Samenwerkingsverbanden passend primair onderwijs	Regionaal Overleg Acute Zorgketen (ROAZ)
Educatieve Agenda Limburg (EAL)	Autisme netwerk Zuid-Limburg
De Zuidelijke Educatieve Alliantie	Zorgcoöperatie Zuid-Limburg
Lerend netwerk onderwijs-jeugd-zorg	Netwerk palliatieve zorg Oostelijk Zuid-Limburg (OZL)
Natuur en Leefomgeving	
Natuur en Milieufederatie Limburg	
Nationaal Landschap Zuid-Limburg	
Subregionaal en lokaal	
Sociaal Domein	Onderwijs
JENS	Jeugd en Gezin Parkstad
Heerlen STAND-BY!	Passend Voortgezet Onderwijs Maastricht Heuvelland VO
Heel Heerlen Beweegt	Samenwerkingsverband Passend Onderwijs VO Parkstad
CMWW (Centrum voor Maatschappelijk Werk en Welzijnswerk)	Passend Onderwijs Zuid : Westelijke Mijnstreek
Stichting Welzijnsgroep Parkstad Limburg	Cultuur
Met Elkaar Landgraaf	Parkstad Limburg Theaters
SamenKracht Brunssum	Comité Cultureel en Maatschappelijk Welzijn
	SCHUNCK*

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 veel samenwerkingsverbanden in het MRE op subregionale of meer lokale schaal in stand zijn. Op de schaal van het BRE zien we met name binnen het onderwijs en het sociaal domein een aantal samenwerkingen in stand. Dit aantal is relatief beperkt.

BOX 5. Vergelijking verbinding tussen MRE en BRE met de andere regio's

In de BRE-onderzoeken blijkt meestal dat het maatschappelijk regionaal ecosysteem in regio's met name lokaal is vormgegeven. Dit is bijvoorbeeld overwegend het geval in Groningen, Noordoost-Brabant en Noord-Holland-Noord. In Fryslân en Zuid-Limburg is er op onderdelen en momenten sprake van een MRE. In Zuid-Holland-Zuid en Midden-Holland is er in grotere mate sprake van een MRE – waarbij natuurlijke verbinding bestaat tussen het economisch ecosysteem en het onderwijs.

5.4 Deelvraag 4: Hoe ziet het economisch ecosysteem eruit?

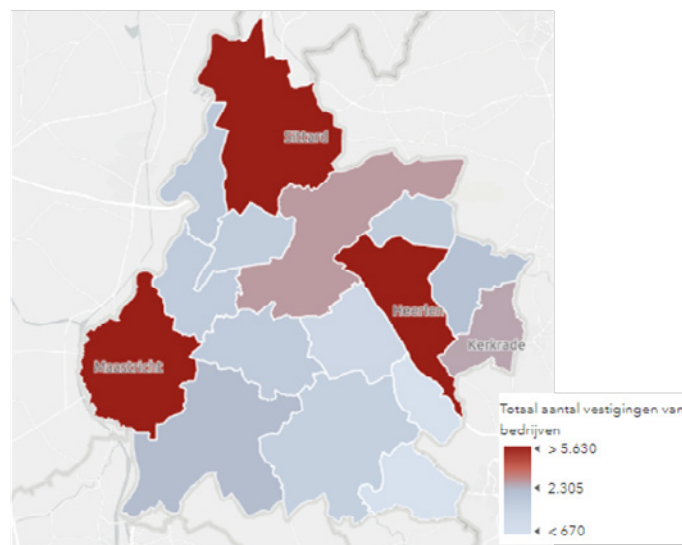
De economische kenmerken brengen wij met behulp van open data (CBS) in beeld, op basis van de entrepreneurial ecosystems-benadering.⁶⁹ Wij zoomen in op de regionaliteit van het ecosysteem (locatie van bedrijven en sectorstructuur). Daarnaast beschrijven we systeemelementen (talent, nieuwe kennis, zakelijke dienstverlening) en randvoorwaarden (formele instituties, ondernemerscultuur, fysieke infrastructuur en vraag gemeten door de groei in het bruto regionaal product).

A. Regionaliteit en sectorstructuur, systeemelementen en randvoorwaarden van het ecosysteem

Regionaliteit en sectorstructuur

In Zuid-Limburg zijn 44.605 bedrijven gevestigd. Dit is 3% van het totaal aantal bedrijven in Nederland. In Maastricht

Heuvelland zijn de meeste bedrijven gevestigd (17.525), gevolgd door Parkstad Limburg (16.740) en de Westelijke Mijnstreek (10.340). De sectorstructuur is nagenoeg gelijk aan het landelijk gemiddelde. In Zuid-Limburg en in de subregio's is (net als landelijk) de zakelijke dienstverlening de grootste sector gevolgd door handel & horeca. Verder is de handel en horeca sector iets beter vertegenwoordigd in Zuid-Limburg dan in de rest van Nederland.



Figuur 14 Spreiding bedrijfsvestigingen (2020)

Er worden relatief veel bedrijven opgericht. In het BRE Zuid-Limburg worden jaarlijks meer bedrijven opgericht dan gemiddeld in Nederland, namelijk 853 bedrijfsoprichtingen per 1.000 vestigingen t.o.v. 869. Het meeste aantal bedrijven wordt opgericht in Heerlen (1.007), Maastricht (976), Landgraaf (965) en Sittard-Geleen (926).

Systeemelementen

Onderdeel van een florerend economisch ecosysteem zijn systeemelementen. Dit zijn eigenschappen van een economie die relatief makkelijk beïnvloedbaar zijn, zoals investeringen in research & development, de aanwezigheid van zakelijke dienstverlening en het aantrekken van theoretisch geschoolden.

- Op het vlak van **research & development** is er alleen data beschikbaar op het niveau van de COROP-regio's⁷⁰. De investeringen in Research & Development zijn in Zuid-Limburg gelijk aan het Nederlands gemiddelde (7,8%). Voor deze statistiek zijn er geen cijfers op gemeentelijk niveau beschikbaar, dit wordt gemeten op COROP-niveau.

⁶⁹ Cloosterman, Starn & Van der Starre (2018). De Kwaliteit van Ecosystemen voor Ondernemerschap in Nederlandse regio's.

⁷⁰ Oost-Zuid-Holland = Alphen aan den Rijn Bodegraven-Reeuwijk Gouda Krimpenerwaard Nieuwkoop Waddinxveen

Sector	Zuid-Limburg	Nederland	Maastricht Heuvelland	Parkstad Limburg	Westelijke mijnstreek
Zakelijke dienstverlening	26%	27%	28%	24%	26%
Vervoer, Informatie & Communicatie	7%	9%	7%	7%	8%
Nijverheid en Energie	15%	16%	12%	17%	16%
Landbouw, Bosbouw en Visserij	2%	4%	3%	2%	2%
Handel en Horeca	25%	20%	26%	25%	25%
Financiële Diensten en Onroerend goed	8%	10%	9%	8%	8%
Cultuur, Recreatie en overige diensten	16%	13%	16%	17%	15%

Figuur 15 Sectorsamenstelling per (sub)regio

- Het aandeel bedrijven in de **zakelijke dienstverlening** ligt in Zuid-Limburg relatief gelijk aan het landelijke gemiddelde. We zien dat dit met name in Parkstad Limburg iets (3%) achterloopt op het landelijk gemiddelde.
- Er zijn meer **praktisch opgeleiden** dan gemiddeld. Het aandeel praktisch opgeleiden ligt in Zuid-Limburg (30,71%) iets hoger dan het landelijk gemiddelde (28,92%). Het hoogst aantal praktisch opgeleiden is te vinden in Parkstad Limburg (31,29%), gevolgd door Maastricht Heuvelland (30,50%) en Westelijke Mijnstreek (28%). Er zijn minder theoretisch opgeleiden dan gemiddeld. Het aandeel theoretisch opgeleiden ligt in Zuid-Limburg (27,36%) lager dan in Nederland (28,96%). De Westelijke Mijnstreek kent het hoogste aantal theoretisch opgeleiden (30%), g. evolgd door Maastricht Heuvelland (28,33%) en Parkstad Limburg (26,14%). Uit deze cijfers blijkt dat vooral Parkstad Limburg afwijkt van het gemiddelde.

Randvoorwaarden

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

Fysieke infrastructuur

- De regio is goed bereikbaar. De gemiddelde afstand tot een hoofdverkeersweg is in Zuid-Limburg (1 km) lager dan het landelijk gemiddelde (2 km). Alleen in Maastricht is de afstand tot een hoofdverkeersweg groter dan het landelijk gemiddelde (2,4 km). De afstand tot een treinstation is in Zuid-Limburg (4 km) kleiner dan het landelijk gemiddelde van 7 km. Met name in Vaals (14,5 km) is de afstand relatief flink groter.
- In Limburg reizen mensen relatief ver(der) naar het werk. De gemiddelde woon-werk afstand is in Zuid-Limburg hoger (29 km) dan het landelijk gemiddelde (23 km). Met name in Vaals (37,5 km) is de afstand aanzienlijk groter.

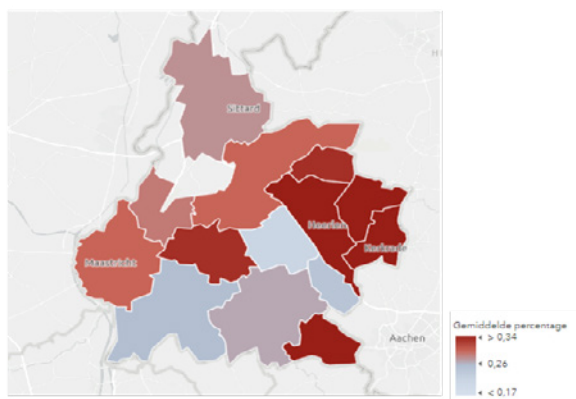
Vraag naar producten en diensten

- De Zuid-Limburgse economie ontwikkelt zich goed. Het Bruto Regionaal Product⁷¹ is in het BRE Zuid-Limburg toegenomen met 1,73%. Dit is vergelijkbaar met het landelijk gemiddelde. Het Bruto Binnenlands Product van de regio is in 2021 toegenomen met 4 tot 5%.

Arbeidsparticipatie

- De arbeidsparticipatie blijft achter. De arbeidsparticipatie is in Zuid-Limburg (65%) lager dan landelijk gemiddeld (70%). In geen enkele subregio is de arbeidsparticipatie hoger dan het landelijk gemiddelde. Wel is te zien dat de arbeidsparticipatie aan het toenemen is.

Basisonderwijs, het vmbo, de eerste 3 leerjaren van havo/vwo of de assistentenopleiding (mbo-1).



Figuur 16 Aandeel praktisch opgeleiden (15-75 jaar) (2020)

⁷¹ BRP = de totale geldwaarde van alle in een provincie geproduceerde goederen en diensten gedurende een jaar

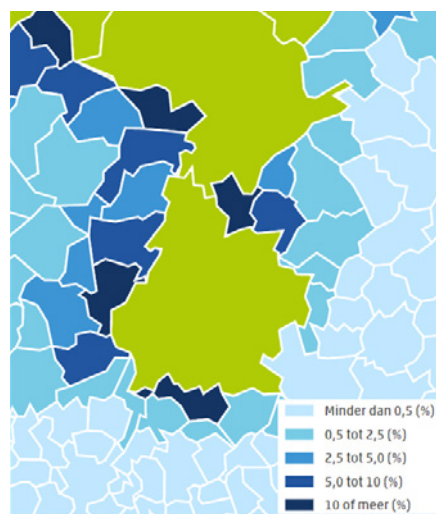
- Er zijn relatief weinig banen. De werkgelegenheidsquote laat het aantal banen zien ten opzichte van het aantal inwoners. Dit percentage ligt in Zuid-Limburg (30,4%) onder het landelijk gemiddelde (40,1%). Opvallend is dat de Westelijke Mijnstreek een hoog quotum kent (48,9%). In Maastricht Heuvelland (30,7%) en Parkstad Limburg (29%) is dit aanzienlijk lager.
- In Zuid-Limburg zijn er 17.000 zelfstandigen. Het totaal in Nederland is 551.000. In Maastricht Heuvelland is het aantal zelfstandigen het hoogste met 7000. Gevolgd door Parkstad Limburg (6000) en de Westelijke Mijnstreek (4000).
- Werkloosheid daalde tot 2019. Het werkloosheidspercentage is in 2018 3,9% in Zuid-Limburg. Dit percentage daalt in 2019 naar 3,5%. Waarna dit percentage in 2020 stijgt naar 4,0%.
- Het aantal werklozen in Zuid-Limburg (7630) bedraagt 3% van het landelijk totaal (218.390). Het aantal werklozen is het hoogste in Parkstad Limburg (3490). Gevolgd door Maastricht Heuvelland (2390). In de Westelijke Mijnstreek is het aantal werklozen het laagst (1750).
- De meeste banen in Zuid-Limburg zijn te vinden in de collectieve dienstverlening (35,2%). Dit zijn banen in het onderwijs, gezondheidszorg en openbaar bestuur. Gevolgd door de zakelijke dienstverlening (28,1%). Zoals banen in vervoer & opslag, horeca en financiële instellingen.

Het Actieplan Perspectief op Werk Zuid-Limburg (2019) reflecteert daarnaast op de inrichting van de economie in Zuid-Limburg:

De Zuid-Limburgse economische structuur en bedrijvigheid is in de afgelopen jaren flink veranderd. We zijn ontwikkeld van een regio waarin redelijk eenzijdige zware (maak) industrie domineerde naar een regio waar sprake is van een brede diversiteit aan sectoren. Een mix van zorg-, productie-, logistieke bedrijven, zakelijke dienstverleners, ondernemers in de leisure en customer-services. Grote en midden & klein bedrijven in deze sectoren vormen samen met de campusontwikkelingen op het gebied van health, chemie en smart services de nieuw gevestigde orde van onze regio. We zien dit als een nieuw ijkpunt in onze geschiedenis op basis waarvan we met elkaar verder bouwen. [...] In 2017 hebben de partners in Zuid-Limburg voor een sectorale aanpak gekozen om de vraag van de markt te gaan invullen. We zetten in op de voor de regio kansrijke sectoren die voor de aanpak zijn verdeeld over de drie Zuid-Limburgse gewesten. Het gewest realiseert een aanpak voor de sector op Zuid-Limburgse schaal. (i) Customer Service – Maakindustrie – Leisure Horeca (Maastricht-Heuvelland), (ii) Zorg – Smart Services – Medische Logistiek (Parkstad Limburg), (iii) Automotive – Logistiek – Techniek (Westelijke Mijnstreek).

Grensoverschrijdende dynamiek

- Het aantal werknemers dat in 2018 in België of Duitsland woont maar in Nederland werkt, was aanzienlijk groter dan het aantal dat in omgekeerde richting pendelde. Vanuit Duitsland steken dagelijks bijna 43 duizend werknemers de grens over voor hun werk in Nederland, vanuit België bijna 41 duizend. Vanuit Nederland werkten ruim 9 duizend werknemers in Nedersaksen of Noordrijn-Westfalen en 12 duizend in Vlaanderen. In Wallonië werkt nagenoeg niemand uit Nederland.⁷²



Figuur 17 Aantal inkomende grenspendelaars naar woongemeente
(bron: CBS)

⁷² <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/46/grenspendelaars-naar-nederland-wonen-vaak-vlak-over-de-grens>

- De structuur van de arbeidsmarkt verschilt tussen Nederland en Duitsland. De arbeidsparticipatie is gelijk (behalve voor onderwijsvolgenden, die in Nederland vaker werken). De arbeidsmarkt is in Nederland veel flexibeler (deeltijd/tijdelijke baan) dan in Duitsland. En de categorie zzp'ers is in Nederland een grote groep, en in Duitsland een marginaal fenomeen.⁷³
- Regio Aken-Zuid-Limburg: Aan de Duitse kant is Industrie de meest prominente bedrijfssector, terwijl aan Nederlandse kant dat de financiële dienstverlening is.⁷⁴ In deze regio betreft de uitwisseling van werknemers minder dan 2%. Grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit tussen beide regio's is gering. Verder betreft het voor beide regio's voor circa de helft van de grenspendelaars mensen die de nationaliteit hebben van het werkland.

B. Structuur van het economisch regionaal ecosysteem

Economische samenwerking krijgt in verschillende verbanden vorm. In onderstaande tabel geven we per niveau en domein een overzicht van door ons geïnventariseerde economische samenwerkingen in de regio. Hieruit komen de volgende rode draden naar voren:

- Door maatschappelijke partijen wordt er boven- en interregionaal samengewerkt. Dit gebeurt dan meestal op het schaalniveau van de provincie.
- Op het niveau van BRE Zuid-Limburg werken partijen in verschillende verbanden samen. Deze samenwerkingen richten zich met name op het thema economie en de arbeidsmarkt.
- Subregionale en lokale gebeurt met name in de vorm van ondernemingsverenigingen.

ERE Zuid-Limburg	
Boven en interregionaal	
Economie en arbeidsmarkt	Wonen
MKB Limburg	Thuis in Limburg
LWV Limburg	
Procestechniek & Maintenance Limburg	
Economisch Netwerk Zuid-Nederland	
Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM	
Brightlands campussen	
BRE Zuid-Limburg	
Economie en arbeidsmarkt	Energie, energietransitie en duurzaamheid
ESZL	Duurzaamheidsinstituut
Economic Board Zuid-Limburg	
Arbeidsmarktregio Zuid Limburg	
Actieplan Perspectief op Werk	
Centrum Inclusieve Arbeidsorganisatie	
LIOF	
SHIFTLimburg	
Subregionaal en lokaal	
Divers	
Bedrijventerrein Management Parkstad Limburg	
Brilliant Business	
Parkmanagement Westelijke Mijnstreek	
Stichting Bedrijven Sittard-Geleen	
Sittard Geleense Uitdaging	

Figuur 18 Economische samenwerkingen in Zuid-Limburg

Verbinding tussen het ERE en BRE

Wanneer we kijken naar de verbinding tussen het economisch regionaal ecosysteem en het bestuurlijk regionaal ecosysteem dan valt op dat er weinig structurele samenwerkingen in onze inventarisatie naar boven komen, tussen het bedrijfsleven en overheden in de regio. Verder zien we als we verder inzoomen dat er op de schaal van het BRE Zuid-Limburg verschillende samenwerkingsverbanden in stand zijn, met name binnen het thema 'economie en arbeidsmarkt'.

⁷³ <https://www.cbs.nl/-/media/pdf/2021/02/use-case-stadteregion-aachen-zuid-limburg.pdf>

⁷⁴ <https://www.cbs.nl/-/media/pdf/2021/02/use-case-stadteregion-aachen-zuid-limburg.pdf>

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

Publieke waarde gaat over de korte en lange termijneffecten van het handelen door (samenwerkende) overheidsorganisaties. Of die effecten van waarde zijn, bepaalt het publiek: individuele burgers die handelen vanuit hun eigen overtuiging over wat goed en rechtvaardig is. In maatschappelijke processen besluiten zij collectief (met 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 en de ambities die de regio zichzelf stelt.

Opgaveprofiel Zuid-Limburg

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 ontwikkeling van scores van alle regio's op de regionale brede welvaart index onderzocht tussen 2013 en 2019, zie figuur 19. In het kwadrant linksonder staat BRE Zuid-Limburg. BRE Zuid-Limburg scoorde in 2013 tussen de 0,61 en de 0,62. In 2019 is dit 0,65 geworden. RaboResearch noemt Zuid-Limburg een regio met een relatief lage brede welvaart, die vooral in 2013, maar ook in 2019, die een bescheiden groei kende.

Een kanttekening is dat de cijfers uit 2019 komen. Anno 2022 zouden de COROP-regio's mogelijk een andere plek krijgen, dit kunnen we in deze rapportage alleen niet met data bekrachtigen.



Figuur 19 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.

CBS Monitor Brede Welvaart naar thema en Opgaveprofiel

Om een gedetailleerd beeld te geven van de brede welvaart in regio Zuid-Limburg, richten we ons tot de 7 brede welvaartsindicatoren. In de volgende tabellen staan in de eerste rij de toelichting van de indicatoren van de brede welvaart. Bij de toelichting houden we de COROP-regio aan, omdat data alleen op dit schaalniveau beschikbaar is.

Hieronder geven we (in groen) weer op welke thema's van brede welvaart de regio Zuid-Limburg hoog scoort ten

opzichte van andere Nederlandse gemeenten. In rood duiden we de thema's waarop de regio lager scoort dan andere Nederlandse regio's. De regio's die grijs gearceerd zijn kennen een gemiddelde score of ontwikkeling (of een positieve én een negatieve ontwikkeling, afhankelijk van het beschreven thema). De thema's van brede welvaart zoals door het CBS gecategoriseerd (*schuingedrukt weergegeven*) zijn gekoppeld aan opgaven die door gesprekspartners werden erkend en weergegeven in de volgorde van prioriteit die zij meegaven. Vervolgens geven we de belangrijkste ambities en (waar mogelijk) resultaten op die opgaven weer.

Tabel 5 **Publieke waarderealizatie in Zuid-Limburg**

Opgave CBS-thema van Brede Welvaart	Score	Ambities	Resultaten
Wonen	In vergelijking met het Nederlands gemiddelde is de afstand tot voorzieningen wat langer in Zuid-Limburg. Daarnaast daalt de tevredenheid met een woning en de woonomgeving.	Het Zuid-Limburgse woningaanbod moet (gaan) passen bij de behoeften van de samenleving. ⁷⁵ Verder streeft de regio naar een excellent woon- en vestigingsklimaat (in het hart van Europa) – met meer kwaliteit en vraaggerichtheid. ⁷⁶ De provincie neemt sinds 2021 een sturende rol als regisseur op zich door samenwerking te faciliteren en te monitoren. ⁷⁷	- Opstellen diverse beleidsprogramma's/-plannen (o.a. Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg (2016); Agenda Limburgse Woningmarkt) - Regio en Rijk hebben samen een Plan van Aanpak opgesteld - gericht op zowel het benutten van kansen als het wegwerken van achterstanden op sociaal- en gezondheidsgebied - voor de regio Zuid-Limburg.⁷⁸
Economie <i>Materiële welvaart en arbeid</i>	Het BBP in 2021 in Nederland met gemiddeld 5% gestegen, in Zuid-Limburg is het BBP in 2021 met 4,6% ongeveer gemiddeld gestegen. De gemiddelde schuld per huishouden ligt in 2015-2020 ver onder het landelijk gemiddelde. Verder is zowel de bruto als de netto arbeidsparticipatie in BRE Zuid-Limburg (erg) laag en is er relatief veel werkloosheid vergeleken met andere regio's (dit laatste laat wel een positieve ontwikkeling zien). De regio heeft daarnaast minder theoretisch opgeleiden, zijn inwoners relatief ontevreden over hun reistijd naar werk.	Zuid-Limburg⁷⁹ richt zich voor 2030 op: economische groei van 5%; ontwikkeling van economische clusters⁸⁰; ontwikkeling van cluster natuur- en omgevingsinclusieve landbouw (Middengebied); Chemelot in 2025 de meest duurzame en competitieve chemiesite van West-Europa; Continueren en ontwikkelen van diverse onderdelen van Programma Zuid-Limburg 2019-2023. Verder is het versterken van de economische samenwerking tussen grootbedrijf en MKB en kennispartners (m.n. op het gebied van technologie en duurzaamheid) een ambitie. Ook is er de ambitie om in 2030 de arbeidsparticipatie op het landelijk gemiddelde te hebben én de instroom van nieuwe arbeidskrachten, arbeidsmigranten en kenniswerkers te bevorderen. Daarnaast heeft de regio de ambitie om Zuid-Limburg beter bereikbaar te maken (met o.a. gebiedsgerichte aanpak, stimuleren ander reisgedrag en met oog voor mobiliteit en leefbaarheid).⁸¹ Ook wil men samen met de provincie zorgdragen voor goede en goed bereikbare bedrijventerreinen en kantoorlocaties.⁸² En ten slotte richt de regio zich op het door-ontwikkelen van Zuid-Limburg tot toekomstbestendige bestemming (opnieuw met aandacht voor leefbaarheid).⁸³	- Opstellen van gezamenlijke ambities (o.a. in Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg⁸⁴ – en in diverse andere documenten). - Ondersteunen van de campussen in Zuid-Limburg. - Organisatie van Economic Board Zuid-Limburg - Aansluiting bij Trendbreuk Zuid-Limburg. - Aansluiting organiseren bij provinciale plannen zoals Zo WERKT Limburg (2019). - Opstellen mobiliteitsagenda.
Sociaal domein <i>Welzijn</i>	Zuid-Limburg scoort ten opzichte van het Nederlands gemiddelde relatief laag waar het gaat om tevredenheid met het leven en tevredenheid met vrije tijd (beiden zijn wel toegenomen). Uit eerder onderzoek komt naar voren dat het lagere aandeel gelukkigen in Zuid-Limburg vooral samenhangt met het gemiddeld lagere onderwijsniveau en de slechtere ervaren gezondheid.⁸⁵	De regio ⁸⁶ wil brede, inclusieve welvaartsgroei stimuleren waarin alle Zuid-Limburgers in gezondheid en sociaal welbevinden van profiteren. De regio heeft onder meer als ambities om de schooluitval omlaag te brengen tot op het landelijk gemiddelde, het verbeteren van onderwijsprestaties en meer aandacht voor talentontwikkeling van kinderen; de uitgaven in het sociaal domein meer in lijn brengen met het landelijk gemiddelde en het continueren en ontwikkelen van diverse onderdelen van Programma Zuid-Limburg 2019-2023. ⁸⁷	- Opstellen van gezamenlijke ambities. - Aansluiting organiseren bij provinciale plannen zoals Sociale Agenda Limburg (2019).
Energie & klimaat <i>Milieu</i>	Het aandeel particuliere zonne-energie is in Zuid-Limburg flink toegenomen. De broeikas emissies per inwoner liggen in Zuid-Limburg hoger dan het landelijk gemiddelde. ⁸⁸ De kwaliteit van het binnenwater laat weinig schommelingen zien. Over het geheel genomen is de kwaliteit van het water licht afgenomen.	Zuid-Limburg wil de uitdagingen van energietransitie, klimaatadaptatie en luchtverontreiniging met inzet en steun van Rijk en provincie gezamenlijk aanpakken. De regio heeft de ambitie om in samenwerking een bijdrage te leveren aan de opgave die er in Nederland is voor 2050 om 35 TWh duurzame energie op te heffen. Daarnaast wil Zuid-Limburg vooroplopen bij CO2-reductie en zo economische kansen verzilveren.⁸⁹ Verder staat voor Zuid-Limburg het vijf sterrenlandschap (behouden) centraal. Hierbij heeft de regio aandacht voor de balans tussen stad/landelijk gebied.⁹⁰ En ten slotte zijn stikstof en de kwaliteit van het oppervlaktewater aandachtspunten – waarvoor gelijktijdig bronnen buiten de regio liggen.	- Regionale Energie Strategie, bod 1.0 - Bod van 13 terawattuur (TWh) duurzaam opgewekte energie (zonne- en windenergie). - Organiseren van (ontwikkeling) bod Einsteintelecoop. - Ontwikkeling Panorama Zuid-Limburg en Startagenda NOVI - Panorama is een opmaat naar een ontwikkelstrategie voor Zuid-Limburg.

75 Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) (2014).

76 Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg (2016)

77 Provincie Limburg pakt regisseursrol in kwalitatieve bouwopgave (2021)

78 Rigo (2022) Nulmeting Plan van Aanpak Zuid-Limburg (NOVI)

79 Samenwerkingsagenda Samen maken we Nederland groter (2019)

80 Life-Science and Health (Maastricht), Medtech en Smart Services (Parkstad), Materials, Chemie en Automotive (Chemelot)

81 Bereikbaarheidsvisie Zuid-Limburg.

82 Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) (2014)

83 Bestemming Zuid-Limburg 2030 – Visie Vrijetijdseconomie (2019)

84 Gericht op: winkels, kantoren, bedrijventerreinen.

85 CBS Longread: Regionale verschillen in geluksbeleving en tevredenheid met het leven in 2013-2019

86 Samenwerkingsagenda Samen maken we Nederland groter (2019)

87 Programma Zuid-Limburg 2019-2023.

88 Men name in de Westelijke Mijnstreek zijn de emissies groot door de daar gevestigde petrochemische bedrijven.

89 Aanvullende inhoudelijke ambities van de regio staan beschreven onder bronsgroen & duurzaam voor 2030 in Samenwerkingsagenda Samen maken we Nederland groter (2019).

90 Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) (2014)

Opgave CBS-thema van Brede Welvaart	Score	Ambities	Resultaten
Leefbaarheid <i>Samenleving</i>	De regio scoort ten opzichte van het landelijk gemiddelde lager op het contact met familie, vrienden en buren, het vertrouwen in anderen en het aantal mensen dat vrijwilligerswerk doet. Het vertrouwen in instituties is tot 2020 echter wel toegenomen.	De ambitie van de regio is om binnen de veranderende samenleving in te zetten op hechte gemeenschap en onderlinge verbanden (samenredzaamheid). Met de Samenwerkingsagenda 2019-2023 zet de regio in op: brede welvaartsgroei, sterke economische Euregio, unieke omgevingskwaliteiten. In 2012 zette de regio al in op transformatie van Zuid-Limburg als topkrimpregio. ⁹¹	• (Bijdrage aan) de inzet van het programma Trendbreuk. • Aansluiting organiseren bij provinciale plannen zoals Sociale Agenda Limburg (2019).
Gezondheid	Zuid-Limburg scoort op alle gezondheidsindicatoren slechter dan (en aan de onderkant van) het landelijk gemiddelde. De ervaren gezondheid is in de periode 2015-2020 wel toegenomen, maar nog steeds relatief laag. Ook het overgewicht is in Zuid-Limburg toegenomen en de afwijking van het landelijk gemiddelde wordt hier groter. Ten slotte is het aantal personen met een of meer langdurige ziekten of aandoeningen ongeveer constant gebleven.	De regio heeft de ambitie om gezamenlijk de achterstand in ervaren gezondheid en levensverwachting aan te pakken, middels langdurige samenwerking. De regio wil de achterstand ten opzichte van de rest van het land binnen tien jaar met 25 procent inlopen om zo ⁹² daadwerkelijk een Trendbreuk te realiseren. ⁹³ De focus van deze aanpak ligt al langere tijd op de jeugd. De ambitie is in 2019 eveneens de ervaren en reële gezondheid te verhogen tot het landelijk gemiddelde. ⁹⁴	• Opstellen van gezamenlijke ambities in 'Zuid springt eruit - De Nota Gezondheidsbeleid 2020-2023 (2020)' • (Mede) organiseren van programma Trendbreuk.
Veiligheid	Hoewel het aantal geregistreerde misdrijven in Zuid-Limburg fors is afgenomen, scoort de regio nog bovengemiddeld hoog. Ook het aantal ondervonden delicten in BRE Zuid-Limburg laat een daling zien.	De ambitie van de Veiligheidsregio is om in te zetten op/tegen: (i) Georganiseerde aanpak tegen ondermijning, (ii) Preventie en veilige wijken, (iii) Veilig buitengebied, (iv) Regiodeals Parkstad en Noord-Limburg. ⁹⁵ Vanuit de provincie gelden de aandachtsgebieden: Crisisbeheersing en rampenbestrijding, Flexibele, breed inzetbare crisisorganisatie, Vakbekwaamheid met focus, Continu leren en verantwoorden. ⁹⁶ Verder zijn er ook grensoverschrijdende ambities op het gebied van veiligheid – met name tegen grensoverschrijdende criminaliteit en voor aansluiting van hulpdiensten.	• (Mede)werking aan beleidsplan Veiligheidsregio • Aansluiten bij beleidskader provincie (Veiligheidsagenda Limburg, 2020).

91 Een koers voor Limburg (2012)

92 Kernelementen: Commitment om meerjarig werk te maken van de Trendbreuk; Focus wordt gelegd op de periode vanaf de kindervens (-1 jaar) tot en met 18+; In heel Zuid-Limburg meer massa maken met bewezen en kansrijke interventies; Sterke alliantie smeden tussen Zuid-Limburgse gemeenten en Provincie Limburg. Samen een alliantie smeden met rijksoverheid; Aanhaken bij landelijke programma's zoals Kansrijke Start, Preventieakkoord, Gelijke Kansen Alliantie; Toewerken naar stevige alliantie gezondheid - onderwijs - economie - jeugd en samenwerking met zorgverzekeraars waar mogelijk/hodig intensiveren; Governance zo inrichten dat effectieve sturing van het programma mogelijk wordt; Inrichting van een Programmabureau Trendbreuk; Aanhaken Universiteit Maastricht.

93 Zuid springt eruit - De Nota Gezondheidsbeleid 2020-2023 (2020)

94 Samenwerkingsagenda Samen maken we Nederland groter (2019)

95 Samen Veilig - Meerjarenbeleidsplan 2020-2023 (Veiligheidsregio Zuid-Limburg)

96 Veiligheidsagenda Limburg (Beleidskader provincie, 2020)

Op basis van beelden over de voornaamste opgaven die spelen het BRE Zuid-Limburg binnen de thema's van brede welvaart duiden we nu vervolgens het dominante schaalniveau waarop het BRE zich organiseert om die opgave aan te pakken. Dit vormt het opgaveprofiel van de regio Zuid-Limburg.

Tabel 6 Opgaveprofiel Zuid-Limburg

Opgave CBS-thema van Brede Welvaart	Opgaven	Dominant schaalniveau
Wonen	Zuid-Limburg kent relatief veel vergrijzing en gemeenten zijn relatief klein ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Ook neemt het aantal inwoners in bijna alle gemeenten naar verwachting af. Dit brengt opgaven met zich mee op gebied van leefbaarheid, bijvoorbeeld met betrekking tot passende woningen, werk, zorg en (voldoende) voorzieningen. Limburg staat dan ook voor een grote kwalitatieve opgave van de woningvoorraad. Hierbij speelt ook de verduurzamingsopgave een rol (inclusief de aanpak van hittestress). Ook grensoverschrijdende verhuisbewegingen spelen hierbij een (mogelijk complicerende) rol. De huidige planvoorraad sluit door demografische veranderingen niet altijd aan op de actuele vraag naar woningen in de provincie. De provincie neemt daarom in dit vraagstuk een sturende rol als regisseur op zich door samenwerking te faciliteren en te monitoren.	Bovenregionaal
Economie <i>Materiële welvaart en arbeid</i>	De regio staat voor grote economische opgaven, zowel op het gebied van materiële welvaart als op de arbeidsmarkt. De beroepsbevolking bestaat uit relatief veel praktisch opgeleiden. Verder is de arbeidsparticipatie laag. Op economisch vlak staat de regio er 'gemiddeld' voor (qua BRP). De regio zet in op de (door)ontwikkeling van economische clusters ⁹⁷ en het slechten van grensbarrières om kansen aan de andere kant van de grens te verzilveren. Verder ziet de regio een opgave in het zijn en blijven van een toeristische bestemming binnen Nederland voor (inter)nationale toeristen en voor het inzetten op bereikbaarheid. Dit laatste bijvoorbeeld vanuit de opgestelde mobiliteitsagenda. Hierbij is grensoverschrijdende mobiliteit een specifiek aandachtspunt (zoals belangrijke internationale spoorverbindingen met aanhaking op HSL). Daarbij moet gedacht worden aan grensoverschrijdende oost-west verbindingen met Duitsland en België	Bovenregionaal / Regionaal
Sociaal domein <i>Welzijn</i>	De opgaven op het gebied van het sociaal domein en welzijn raken aan de eerdergenoemde uitdagingen op het gebied van de arbeidsmarkt en gezondheid. De regio staat onder andere op achterstand in ervaren gezondheid en levensverwachting. De regio zet breed in op welzijn (en inclusieve welvaartsgroei) en probeert op dit vlak een Trendbreuk te organiseren/forcen.	Subregionaal / Lokaal
Energie & klimaat <i>Milieu</i>	In Zuid-Limburg is het een opgave om de ontwikkelingen op het gebied van energie, klimaat en milieu te combineren met het behouden van het vijfsterrenlandschap. Verder heeft de regio te maken met opgaven op het gebied van waterkwaliteit, waterveiligheid en bredere landelijke opgaven als stikstof, leefbaarheid, perspectief bieden aan bieren, en zo voort.	Bovenregionaal / Regionaal / Subregionaal
Leefbaarheid <i>Samenleving</i>	Waar het gaat om leefbaarheid is met name de bereikbaarheidsopgave in de regio Zuid-Limburg relevant (zie ook onder 'Economie'). Verder kan het met ontwikkelingen in de bevolkingssamenstelling een opgave worden om het voorzieningenniveau op niveau te houden.	Regionaal / Subregionaal / Lokaal
Gezondheid	De gezondheidsopgaven zijn reeds beschreven onder Sociaal domein/Welzijn.	Regionaal / Subregionaal / Lokaal
Veiligheid	Op het gebied van veiligheid zijn met name ondermijnende criminaliteit, de aansluiting van hulpdiensten en de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit genoemd als belangrijke opgaven in de regio.	Bovenregionaal

97 Namelijk: Life-Science and Health (Maastricht), Medtech en Smart Services (Parkstad), Materials, Chemie en Automotive (Chemelot); ontwikkeling cluster Natuurland- en omgevingsinclusieve landbouw (Middengebied)

5.6 Deelvraag 6: Welke organisatorische capaciteit is er?

In het Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem wordt gewerkt aan het realiseren van publieke waarde. Deze realisatie vraagt om het richten (strategie), inrichten (organisatie) en verrichten (uitvoering) van samenwerking. In Zuid-Limburg is, anders dan in de meeste andere BRE-regio's die wij onderzoeken, al veel werk verzet met betrekking tot het richten van de samenwerking. Voordat we de inrichting (capaciteit/organisatie) beschrijven, geven we nu eerst een korte geschiedschrijving van de strategievorming in Zuid-Limburg.

De strategie van Zuid-Limburg

Op de schaal van Zuid-Limburg wordt al lange tijd gewerkt aan de strategiebepaling voor grote regionale opgaven. Hiervoor heeft de regio haar strategie in verschillende agenda's/strategieën/visiedocumenten beschreven. De keerzijde hiervan is dat het vertrouwen en geloof hierin niet toeneemt, afleidend uit de gesprekken. Hiervoor zijn meer prioriteiten, realisatie en successen nodig volgens gesprekspartners.

In onderstaande tekst box geven we een beschrijving van de volgende strategiedocumenten:

1. Startagenda NOVI Zuid-Limburg (2021)
2. Plan van Aanpak NOVI-gebied Zuid-Limburg (2019)
3. Samenwerkingsagenda Samen maken we Nederland groter: Speerpunten voor 2019-2023 (2019)
4. Strategische actieplannen van prof. dr. Luc Soete

Startagenda NOVI Zuid-Limburg (2021)⁹⁸

Op 17 februari 2021 heeft Zuid-Limburg de status 'NOVI-gebied' gekregen (Nationale Omgevingsvisie). In NOVI Zuid-Limburg werken het Rijk en de regio samen aan een gezonde en duurzame toekomst van Zuid-Limburg. In een eerder Plan van Aanpak staat beschreven welke grote opgaven voor het gebied gelden en hoe al wordt samengewerkt aan oplossingen. Deze startagenda brengt meer focus aan en prioriteert/beschrijft welke concrete stappen gezet worden.

De regio formuleert daarbij vijf doorbraken, namelijk: (1) Zuid-Limburg als topregio (en proeftuin) voor een circulaire economie en samenleving, (2) Zuid-Limburg goed verbonden in de Euregio, (3) Zuid-Limburg als regio zonder achterstandsgebieden, (4) Aanpak wateroverlast Zuid-Limburg als katalysator voor een integrale aanpak voor het landelijk gebied, in verbinding met de steden,

(5) Een gouden kans voor Nederland: de Einstein Telescoop als driver voor innovatie en technologische kennisontwikkeling.

Voorwaarden voor succes daarbij zijn volgens de startagenda: (1) Aandacht voor ambtelijke uitvoeringskracht, (2) in beeld brengen van thematische bestuurlijke tafels, (3) Betrekken triple-helix/maatschappelijke organisaties, (4) Burgerparticipatie, (5) Werken aan een gezamenlijke regionale investeringsstrategie, (6) In beeld brengen van aanpakken knelpunten wet- en regelgeving, (7) Monitoring, (8) Communicatie.

In 2022 lag de focus daarbij op drie gebieden:

1. Impuls Volkshuisvestingsfonds als katalysator voor het wegwerken van achterstanden (incl. toekenning 50 miljoen euro uit Volkshuisvestingsfonds),⁹⁹
2. Aanpak wateroverlast Zuid-Limburg als katalysator voor een integrale aanpak van de opgaven in het landelijk gebied, verbonden met de steden,
3. Panorama Zuid-Limburg: op weg naar een gezamenlijke ruimtelijke ontwikkelstrategie voor Zuid-Limburg (aan de hand van verkenning van mogelijke toekomstscenario's).

Plan van Aanpak NOVI-gebied Zuid-Limburg (2019)

Dit Plan van aanpak gaat in op de opgaven en samenwerking in Zuid-Limburg. Hierin worden vier hoofdpijnen benoemd waar het in het NOVI-gebied Zuid-Limburg om draait: (1) Naar een innovatieve en circulaire economie, (2) Sterke en gezonde steden en dorpen in Zuid-Limburg, (3) Het versterken van het unieke Nationaal Landschap als groene long voor Zuid-Limburg, (4) Bij al deze opgaven: het benutten van grensoverschrijdende kansen. Dit is verder geconcretiseerd in bovenstaande Startagenda.

Samenwerkingsagenda Samen maken we Nederland groter: Speerpunten voor 2019-2023 (2019)

In deze samenwerkingsagenda beschrijft de regio de resultaten die Zuid-Limburgse samenwerking heeft opgeleverd, de uitdagingen die de regio kent¹⁰⁰, en de richting die men op wil.

Speerpunten¹⁰¹:

1. Regionale economie als versneller
2. Vitaal en sociaal
3. Bronsgroen en duurzaam

Ambities:

- Een Nederlandse topregio zijn die de kansen van haar grensligging maximaal weet te benutten met een brugfunctie tussen de andere Nederlandse mainports en ons Euregionale achterland.
- Brede, inclusieve welvaartsstroom stimuleren waarin - meer dan tevoren - alle zeshonderdduizend Zuid-Limburgers in gezondheid en sociaal welbevinden van profiteren.
- De economische samenwerking tussen grootbedrijf en MKB en kennispartners in de kennis-as versterken met nadruk op de uitdagingen en kansen op het gebied van technologie en duurzaamheid.

⁹⁸ <https://www.limburg.nl/onderwerpen/omgeving/nationale/nieuwsbrief-novi/startagenda-novi-zuid-limburg-waarmee/#:~:text=aan%20de%20slag%3F-,Startagenda%20NOVI%20Zuid%20Limburg%3A%20waarmee%20gaan,we%20nu%20aan%20de%20slag%3F&text=Op%2017%20februari%202021%20heeft,duurzame%20toekomst%20van%20Zuid%20Limburg>

⁹⁹ Hiervoor is inmiddels ook een nulmeting 'brede welvaart en fysieke woonomgeving' uitgevoerd: <https://www.rigo.nl/nulmeting-plan-van-aanpak-zuid-limburg-novi/>

¹⁰⁰ Structurele barrières voor brede welvaartsstroom als hardnekkige achterstanden in participatie, onderwijs en gezondheid en anderzijds om barrières die door landsgrenzen worden opgeworpen

¹⁰¹ Aansluitend bij de opgaven uit het Interbestuurlijk Programma (IBP) en de strategische actieplannen van prof. dr. Luc Soete. Hierop zijn telkens ambities, zaken om te ontwikkelen en zaken om te continueren beschreven.

- De uitdagingen van energietransitie, klimaatadaptatie en luchtverontreiniging met inzet en steun van Rijk en provincie gezamenlijk aanpakken.

De regio beschrijft verder dat er steeds intensiever wordt samengewerkt bij de aanpak van kansen en uitdagingen. Er is een nieuw elan in de bestuurlijke samenwerking met de ambitie om langjarig samen op te trekken. De agenda geldt daarnaast als een uitnodiging voor versterkt partnerschap voor de provincie.

Ten slotte wordt benoemd dat er sprake is van *nieuw elan in partnerschap* waarin steeds meer wordt samengewerkt op Zuid-Limburgse schaal. Voorbeelden zijn ESZL, Trendbreuk, de RES en de omgevingsvisie. In samenwerking staan gelijkwaardigheid, gunnen en grenskansen benutten centraal.

Strategische actieplannen van prof. dr. Luc Soete

Professor dr. Luc Soete heeft voor de regio Zuid-Limburg twee strategische actieplannen opgesteld, waarin op basis van de kenmerken van de regio een strategische koers wordt bepaald. Hierbij gaat het zowel om 'Randstad Zuid-Limburg' als 'Middengebied Zuid-Limburg'.

Van Groen Hart Naar Groene Long. Actieplan: Middengebied Zuid-Limburg – 2019

In dit strategisch actieplan gaat Soete in op de 10 gemeenten in het 'Middengebied'¹⁰² van Zuid-Limburg, namelijk: Beek, Beekdaelen, Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittem, Meerssen, Simpelveld, Stein, Vaals, Valkenburg aan de Geul en Voerendaal (samen 185.000 inwoners, allen een lage bevolkingsdichtheid). Hierin wordt onderzoek gedaan naar de economische structuurversterking en strategische ontwikkelvisie voor het Middengebied. Deze is gericht op behoud van kwaliteit, duurzaamheid en kleinschaligheid.

Voor het middengebied relevante onderwerpen zijn volgens Soete: (1) Energietransitie en duurzaamheid in een 'bronsgroene' regio, (2) Gezondheid: groene longblaasjes in een signaalrode long, (3) Natuur- en omgevingsinclusieve landbouw en landschapsbeheer: een 'green nature' deal. (4) Ondernemerschap: 'small is beautiful', (5) Een saamhorige regio: sociaal en regionale samenwerking, (6) Toerisme van de toekomst: Zuid-Limburg als 'green destination'. Ten slotte wordt het voorstel gedaan om al naar gelang het onderwerp verschillende vormen van bestuurlijke samenwerking te organiseren.

Strategisch actieplan: Randstad Zuid-Limburg – 2018

Dit strategisch actieplan gaat in op de positie van de drie Zuid-Limburgse centrumgemeenten: Heerlen, Maastricht en Sittard-Geleen. Zuid-Limburg is vergelijkbaar met de randstad volgens Soete, vanwege de sterke verstedelijking (met een 'groen hart'). Aangegeven wordt dat de grens hier nog barrières vormt (o.a. door regelgeving, bereikbaarheid, taal) voor het realiseren van economische dynamiek en werkgelegenheid. Het strategische actieplan verdedigt meer samenwerking tussen deze gemeenten, om de uitdagingen op het gebied van economie, onderwijs, arbeidsmarkt, gezondheid, woon- en vestigingsklimaat aan te kunnen. Daarbij is een balans tussen 'slimme en saamhorige groei' en 'slimme duurzaamheid' belangrijk, waarbij de centrale positie in Europa een belangrijk onderdeel van de strategie moet zijn. Volgens Soete worden er hoge ambities

gelegd en moet het uiteindelijk uit de gezamenlijke agenda- en coalitievorming met bedrijven, onderwijs-/ kennisinstellingen, overheden en burgers komen om deze ambities te realiseren.

Overige en eerdere onderzoeken/agenda's

- *BMC-onderzoeken (2015-2017)*¹⁰³ heeft voor de drie centrumgemeenten verschillende studies uitgevoerd naar de toekomstige maatschappelijke en bestuurlijke uitdagingen voor de steden (incl. bestuurskracht), net als voor Zuid-Limburg als geheel.
- *Een koers voor Limburg (2012)* Dit actieprogramma is opgesteld naar aanleiding van de bevolkingsdaling en gaat in op de onderwerpen economie, wonen, onderwijs en zorg.

De organisatie van regionale capaciteit

Om tot publieke waarderealizatie te komen is naast richting ook inrichting van samenwerking nodig. Daarbij gaat het om de wijze waarop capaciteit voor regionale samenwerking is georganiseerd en de wijze waarop de financiering hiervan is georganiseerd. Aangezien data over regionaal beschikbare capaciteit en financiering beperkt voor handen is, is de onderstaande beschrijving met name kwalitatief van aard. We geven hier een beschouwing van de organisatie van capaciteit op de schaal van Zuid-Limburg en gebruiken daarbij de door gesprekspartners meest genoemde voorbeelden.

Regionale capaciteit

De organisatie van capaciteit en de uitvoering met betrekking tot regionale opgaven gebeurt in Zuid-Limburg op zowel regionale, subregionale als lokale schaal. In onze beschrijving gaan we kort in op deze verschillende schaalniveaus.

Strategische samenwerking op de regionale schaal van Zuid-Limburg

Op de regionale schaal van Zuid-Limburg ligt de focus op strategische bestuurlijke afstemming, binnen het **ruimtelijk en economisch domein**. Het **Bestuurlijk Kernoverleg (BKO)** heeft hierbij een coördinerende rol, met leden uit alle portefeuillehouder overleggen; hier zijn verschillende gemeenten (wethouders) en de provincie (gedeputeerde) in vertegenwoordigd. Daarnaast is het Directeurenoverleg NOVEX Zuid-Limburg actief in de regio. In diverse onderliggende bestuurlijke overleggen zijn specifieke thema's

¹⁰² Volgens Soete omvatten daarnaast Heerlen, Maastricht en Sittard-Geleen de 'Tripool Centrumgemeenten'. En vallen verder Brunssum, Kerkrade en Landgraaf hier niet onder.

¹⁰³ **Maastricht:** BMC Advies (2017), Een sterke stad in een sterke regio. **Sittard-Geleen:** BMC Advies (2017), Kiezen en/of delen Samenwerkingskracht Sittard-Geleen. **Heerlen:** BMC Advies (2016), Samen op basis van gelijkwaardigheid Onderzoek naar een viertal samenwerkingsvarianten.

belegd.¹⁰⁴ Hiernaast is er op het niveau van Zuid-Limburg een katalysatorteam ingesteld. Dit katalysatorteam bestaat uit betrokken bestuurders vanuit overheden, triple helix, Euregionale partners en maatschappelijke organisaties. Het Katalysatorteam bewaakt de langjarige bestuurlijke samenwerking, de inbedding in de (Eu)regio, een inclusief proces en actiegerichte voortgang.

Uitvoeringssamenwerking op de regionale schaal van Zuid-Limburg

Op de schaal van Zuid-Limburg is geen gezamenlijke uitvoering georganiseerd, in bijvoorbeeld een geformaliseerde samenwerking. Actiepunten die vanuit bestuurlijke overleggen opkomen worden door de ondersteunende ambtelijke overleggen opgepakt – en anders in de subregio's of individuele gemeenten uitgevoerd. Waar het gaat om uitvoeringssamenwerking, gebeurt dit op de schaal van (de 16 gemeenten in) Zuid-Limburg vooral binnen **verplichte samenwerkingsverbanden**, zoals de Veiligheidsregio, de GGD en de omgevingsdienst.

Op kleinere schaal zien we ook verschillende vrijwillige uitvoeringssamenwerkingen. Hieronder schetsen we veel genoemde voorbeelden (en pogingen) uit de gesprekken:

- **Economische Samenwerking Zuid-Limburg (ESZL).** Binnen dit samenwerkingsverband zijn overheden en vertegenwoordigers van onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven vertegenwoordigd, met de ambitie om één van de aantrekkelijkste regio's in Europa te zijn om in te leven en te werken. Inhoudelijk zijn er drie meerjarige programma's vastgesteld: Onderwijs & Arbeidsmarkt, MKB & Innovatie en Economie & Vestigingsklimaat. Hierbij geldt dat de programma's elk bij een gemeente (Heerlen, Sittard-Geleen en Maastricht) zijn belegd. Daarbij neem telkens één van de gemeenten het voortouw op een onderwerp. De werkzaamheden van de ESZL-organisatie zijn daarbij beperkt tot coördinatie en communicatie.
- **Programma Trendbreuk Zuid Limburg.** Trendbreuk is gericht op het doorbreken van hardnekkige gezondheidsachterstand in Zuid-Limburg. De 16 Zuid-Limburgse gemeenten, de GGD, de Provincie Limburg en andere partners willen deze trend doorbreken. Een klein programmabureau coördineert en ondersteunt

het programma. Verder is er een stuurgroep ingesteld (met gemeenten, de provincie, MUMC+, GGD Zuid Limburg en zorgverzekeraar CZ) en een ambtelijke werkgroep. Volgens gesprekspartners in het onderzoek wordt hier vooral met een *coalition of the willing* van de gemeenten gewerkt, al nemen alle gemeente wel deel.

- **Visit Zuid-Limburg.** Visit ZL is een GR in de regio, die zich inzet voor het 'op de kaart zetten van Zuid-Limburg, nationaal en internationaal. Hier werkt een klein team aan. De inkomsten van deze organisatie zijn grotendeels afkomstig van ondernemers en gasten (61%) en verder van de gemeenten (39%).
- **Acties uit het NOVI-programma Zuid-Limburg.** De NOVI Startagenda in Zuid-Limburg heeft eveneens geleid tot uitvoeringssamenwerking op de schaal van Zuid-Limburg.¹⁰⁵ In de startagenda staat beschreven dat *opgavegerichte teams* een cruciale rol innemen in het realiseren van de hoofdoopgaven uit de Startagenda en dat rondom elk van de hoofdoopgaven zo'n team geformeerd is. Daarbij lag de focus in 2022 op drie gebieden, namelijk:
 - Impuls Volkshuisvestingsfonds als katalysator voor het wegwerken van achterstanden (incl. toekenning 50 miljoen euro uit Volkshuisvestingsfonds).¹⁰⁶
 - Aanpak wateroverlast Zuid-Limburg als katalysator voor een integrale aanpak van de opgaven in het landelijk gebied, verbonden met de steden.
 - Panorama Zuid-Limburg: op weg naar een gezamenlijke ruimtelijke ontwikkelstrategie voor Zuid-Limburg (aan de hand van verkenning van mogelijke toekomstscenario's).

In de gesprekken wordt aangegeven dat het NOVI-programma tot activiteit leidt, maar daadwerkelijke realisatie en uitvoering door deze teams tot op heden beperkt is.

- Er is ook op grotere schaal geprobeerd om (vrijwillig) capaciteit te bundelen op de schaal van Zuid-Limburg. Een veel gegeven voorbeeld daarvan is het samenwerkingsverband Limburg Economic Development (LED). (2013-2017). Dit was een samenwerkingsverband tussen bedrijfsleven, overheid en onderwijs en had als doel het realiseren van het Brainport2020-programma in

¹⁰⁴ Zoals: (1) BO Wonen Zuid-Limburg - ondersteund door Ambtelijke werkgroep Wonen Zuid-Limburg; (2) BO Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg - ondersteund door Ambtelijk kernteam SVREZL (Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg); (3) BO Nationaal Landschap Zuid-Limburg - Ondersteund door Ambtelijke themagroep Landschap, Ambtelijke themagroep Vrijtijdseconomie, en Ambtelijke themagroep Landbouw; (4) BO Energiealliantie ZL / RES ZL / Stuurgroep RESZL - Ondersteund door Ambtelijke werkgroep Energie ZL; (5) BO Mobiliteit ZL - Ondersteund door Ambtelijke werkgroep Mobiliteit ZL. uit: Samenstelling bestuurlijke overleggen Zuid-Limburg (2019)

¹⁰⁵ Hierbij valt wel op dat de in de startagenda beschreven capaciteit voor samenwerking relatief beperkt lijkt in vergelijking met de beschreven capaciteit uit het NOVI plan van aanpak, waarin werd gesproken over: 'Een netwerk met opgaveteams (vanuit overheden, kennisinstellingen, bedrijven, maatschappelijke organisaties, etc.) als belangrijke verbindingpunten en aanjagers van de samenwerking en de gezamenlijke actie.' En: 'een ambtelijke regiegroep Rijk-regio die coördineert, overzicht houdt en aanjaagt en met de programmamanagers die zorgdragen voor de afstemming en verbinding tussen de lopende programma's.' Hiervoor is inmiddels ook een nulmeting 'brede welvaart en fysieke woonomgeving' uitgevoerd: <https://www.rigo.nl/nulmeting-plan-van-aanpak-zuid-limburg-novi/>.

Zuid-Limburg. Vanuit dit samenwerkingsverband werden projecten en initiatieven gesteund, gericht op het versterken van de Zuid-Limburgse economie (onder meer op basis van het hiervoor beschreven *Een koers voor Limburg*). Dit samenwerkingsverband is opgehouden te bestaan nadat er volgens deelnemende gemeenten onvoldoende resultaten werden bereikt. ESZL is de opvolger hiervan.

Overkoepelende beelden uit gesprekken over de organisatie van capaciteit

Uit de gesprekken komt het beeld op dat er voor **strategische organisatie** bij bestuurders sprake is van bestuurlijke drukte. Bestuurders nemen in veel verschillende overleggen deel. Hierbij gaat het om een combinatie van overleggen op het niveau van de regio, subregio's, andere regio's (bijvoorbeeld tussen de drie grootste gemeenten) en tussen individuele gemeenten. Dit gaat dan bijvoorbeeld om de hierboven beschreven overleggen maar ook om alle overige DB/AB's waar bestuurders inzitten. Hoewel regionale samenwerking vaak in de portefeuille van de burgemeesters in de regio zit, krijgt deze samenwerking volgens gesprekspartners vooral vorm in de DB/AB's waar wethouders in samenkomen.

Verder zorgen de verschillen in de organisatie in subregio's er volgens gesprekspartners voor dat in bestuurlijke overleggen niet alle gemeenten met hetzelfde mandaat aan tafel zitten, hetgeen afstemming bemoeilijkt. Hierbij zien we ook in de strategievorming verschillen, zoals dat Parkstad als subregio een regionale agenda¹⁰⁷ heeft, terwijl dit niet geldt voor de andere twee subregio's. De strategische actieplannen van Soete fungeren daarentegen wel als agenda, voor de samenwerking tussen Maastricht, Heerlen en Sittard-Geleen aan de ene kant en voor het Middengebied aan de andere kant (het Middengebied heeft in 2019 ook een Uitvoeringsprogramma in lijn hiermee opgesteld).

Met betrekking tot de **uitvoering** die gekoppeld is aan de Zuid-Limburgse opgaven, geven gesprekspartners aan dat op het niveau van de regio Zuid-Limburg relatief weinig uitvoeringscapaciteit georganiseerd is (anders dan de hierboven genoemde voorbeelden en enkele specifieke samenwerkingsverbanden). Verder geven gesprekspartners aan dat het in samenwerking uitvoering geven aan opgaven tussen subregio's erg verschilt. In het algemeen wordt wel aangegeven dat de uiteindelijke uitvoering bij individuele gemeenten terecht komt. Regionale taken komen er in dit geval voor gemeentambtenaren vaak 'bij', boven op de reguliere werklust.

In **Parkstad** gaat de GR over agendabepaling, beleid, programmering, instrumentontwikkeling, monitoring, lobby en in sommige gevallen projectcoördinatie. De uitvoering ligt hier bij gemeenten. Voor **Maastricht Heuvelland en de Westelijke Mijnstreek** geldt eveneens dat de uitvoering in de individuele gemeenten plaatsvindt, waarbij de grootste gemeenten hierbij vaak een coördinerende rol oppakken. Kleinere/meer landelijke gemeenten hebben in de praktijk beperkte uitvoeringscapaciteit om aan deze regionale opgaven bij te dragen.

Regio	Omschrijving
Stadsregio Parkstad Limburg	De Gemeenschappelijke Regeling (GR) Stadsregio Parkstad Limburg is gewijzigd van een regeling van raden in een regeling van colleges. Verantwoordelijkheid ligt bij de wethouders van de gemeenten en bevoegdheden zijn vastgelegd in het model van bestuurscommissies. Dagelijks bestuur bestaat uit de acht burgemeesters.
Maastricht-Heuvelland	Niet geformaliseerd (bijvoorbeeld wel het geval voor de uitvoeringsorganisatie sociale dienst; en Centrumregeling Verwerving Wmo Ondersteuning)
Westelijke Mijnstreek	Niet geformaliseerd (bijvoorbeeld wel in Centrumregeling Participatiebedrijf Westelijke Mijnstreek 2020).

Grensoverschrijdende organisatie van capaciteit

Grensoverschrijdende opgaven zijn hierbij een geval apart. Voor grensoverschrijdende strategische samenwerking geldt 'op de schaal van Zuid-Limburg' dat dit in de praktijk vorm krijgt binnen het grensoverschrijdende samenwerkingsverband Euregio Maas Rijn (zie daarvoor ook de eerdere beschrijving hiervan). Daarnaast zijn er nog tal van samenwerkingsverbanden tussen individuele gemeenten aan beide zijden van de grens, zoals de Charlemagne Grensregio¹⁰⁸, MAHHL¹⁰⁹ en Eurode¹¹⁰. De uitvoering van projecten die onder deze samenwerkingen vallen komt vervolgens voornamelijk terecht bij individuele gemeenten.

Aanvullend zijn er op dit gebied eigenlijk drie soorten samenwerkingsnetwerken op Euregio schaal¹¹¹, namelijk: (1) Netwerken voor de uitwisseling van informatie en de

¹⁰⁸ Door: Parkstad (Heerlen/Vaals), de Städteregion en de Stadt Aachen en Oost-België. Gericht op: Arbeidsmarkt, economie, infrastructuur en mobiliteit.

¹⁰⁹ Door: Maastricht, Aken, Hasselt Heerlen, Luik | Platform voor kennis- en ervaringsuitwisseling en networking & lobbying belang van de Euregio steden.

¹¹⁰ Door: gemeente Kerkrade en de stad Herzogenrath | Bevorderen van grenscontacten op economisch gebied en het opzetten van grensoverschrijdende initiatieven (o.a. sociaal en cultureel)

¹¹¹ Uit: EUREGIO CONCREET (2019) Een overzicht van diverse grensoverschrijdende dienstverleningen en netwerken in de Euregio Maas-Rijn.

coördinatie van lokale en regionale besluiten (Bijv.: Ageg), (2) Netwerken voor het creëren van een gezamenlijk aanbod (Bijv.: EURES Maas-Rijn), en (3) Contactpunten voor samenwerking in concrete gevallen (Bijv.: Grensinformatiepunten of EPICC).

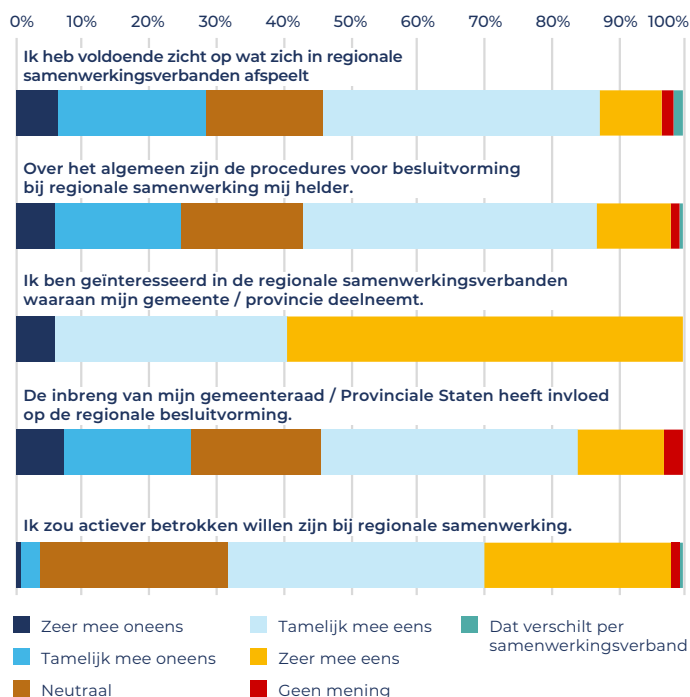
5.7 Deelvraag 7: In hoeverre is er draagvlak voor het BRE?

Bij draagvlak voor het BRE gaat het erom in hoeverre het BRE legitimiteit geniet in de ogen van stakeholders (politiek-bestuurlijk, 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).

Fundamentele legitimiteit

Politiek-bestuurlijke legitimiteit

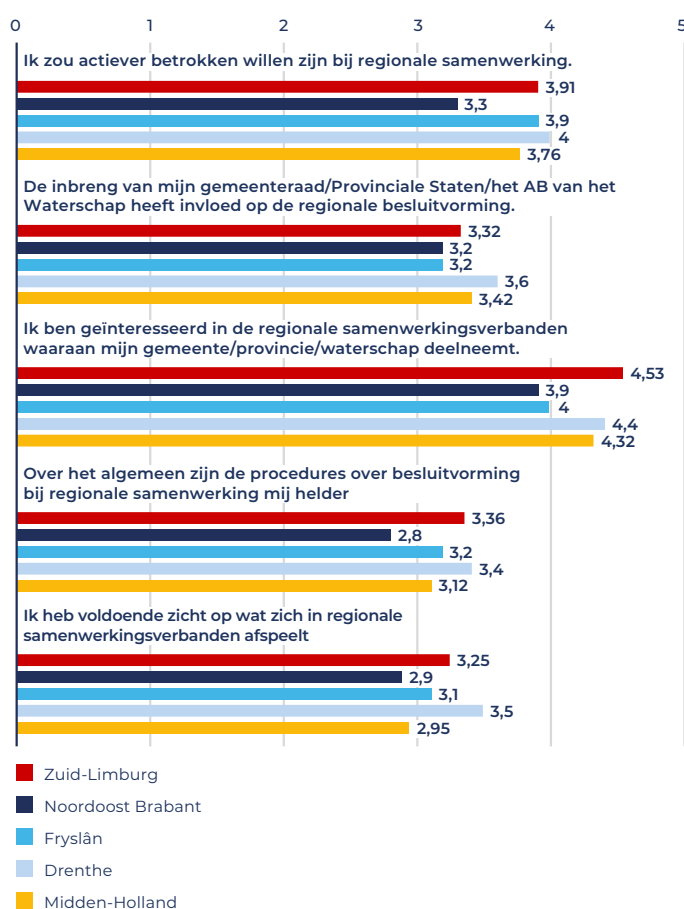
De politiek-bestuurlijke legitimiteit bepalen we op basis van de enquête onder volksvertegenwoordigers. In totaal hebben 144 volksvertegenwoordigers de enquête ingevuld. Meer dan de helft van de respondenten komt uit Parkstad (54%), een derde uit Maastricht-Heuvelland (34%) en 12% komt uit de Westelijke Mijnstreek. In onderstaand figuur zijn de resultaten uit de enquête onder volksvertegenwoordigers weergegeven.



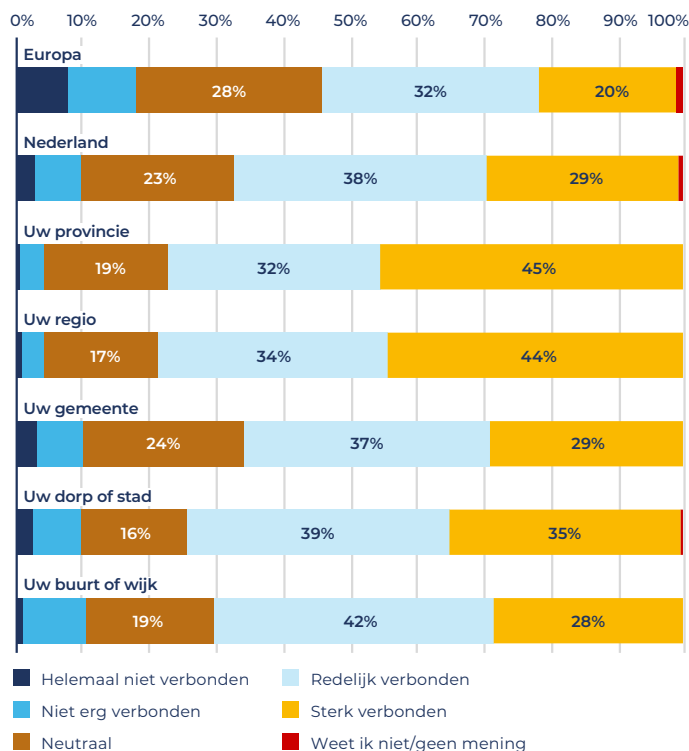
Figuur 20 Enquête onder volksvertegenwoordigers (1/2)

In de enquête komt naar voren dat volksvertegenwoordigers wel geïnteresseerd zijn in regionale samenwerking (meer dan de helft (59%) is zeer geïnteresseerd). Toch geeft slechts 9% aan voldoende zicht te hebben op wat er zich in regionale samenwerkingsverbanden afspeelt en wil ongeveer 60% actiever betrokken willen zijn bij regionale samenwerking. In vergelijking met andere BRE's scoort Zuid-Limburg hoog op de verschillende stellingen. Daarnaast is de interesse in de regionale samenwerking in Zuid-Limburg het hoogst van alle BRE's.

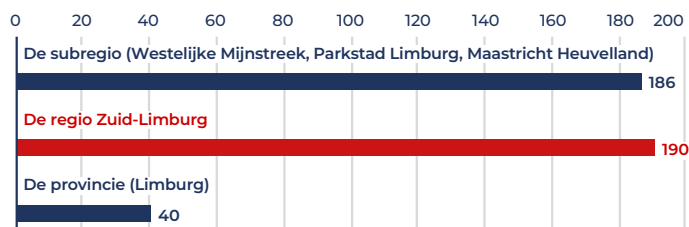
Stellingen: Grip op Regionale Samenwerking



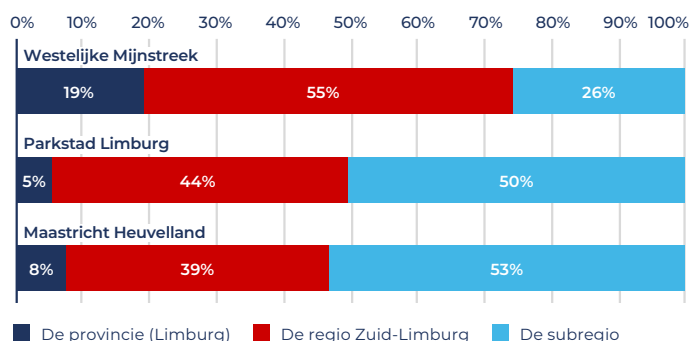
In welke mate voelt u zich verbonden met...



Welk gebied beschouwt u het meest als de regio waarin u woont?



Welk gebied beschouwt u het meest als de regio waarin u woont?

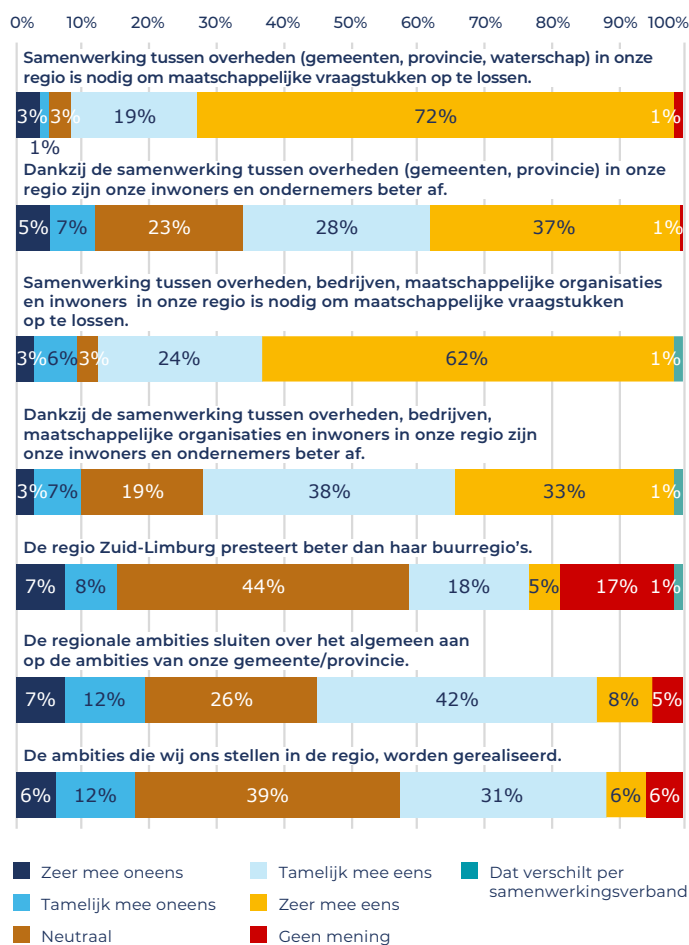


Figuur 22 Figuren op basis van de enquête onder inwoners

Instrumentele legitimiteit

Ten aanzien van instrumentele legitimiteit (steun voor het handelen en uitkomsten van het BRE) zien we dat betrokkenen in het algemeen positief gestemd zijn.

De samenwerking binnen het BRE en tussen de verschillende ecosystemen is volgens volksvertegenwoordigers nodig om maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Een aanzienlijk minder deel is helemaal overtuigd van de maatschappelijke effectiviteit van de samenwerking. Respondenten lijken de samenwerking tussen overheden belangrijker te vinden (72%) dan samenwerkingen tussen de verschillende ecosystemen (overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en inwoners) (62%) om maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Ongeveer de helft van de volksvertegenwoordigers (35%) vindt dat de regio (inwoners en ondernemers) beter af is door de regionale samenwerking. Daarbij geeft slechts 23% aan dat de regio beter presteert dan buurregio's.



Figuur 23 Instrumentele legitimiteit onder volksvertegenwoordigers

In de gesprekken merken we in wisselende mate dat er draagvlak en instrumentele legitimiteit bestaat voor het functioneren van de huidige samenwerking op de schaal van Zuid-Limburg.

- Bestuurders (burgemeesters en wethouders) geven in brede mate aan de samenwerking op deze schaal belangrijk te vinden, maar hebben ook veel kritiek op de samenwerking. Dan gaat het om gebrek aan transparantie, bestuurlijke drukte, gebrek aan slag- en realisatiekracht en ‘vliegen afvangen’. Een meerderheid van de gesprekspartners geeft aan behoefte te hebben aan verbetering van de samenwerking.
- Gemeenteraden staan volgens gesprekspartners kritischer in de regionale samenwerking. Hiervoor wordt vaak genoemd dat op dit niveau met name autonomie wordt verdedigd en samenwerking hier een mogelijke bedreiging voor kan vormen.





Bijlagen

Bijlage 1 Aanpak vergelijkend onderzoek

Bijlage 2 Respondenten

Bijlage 3 Geraadpleegde documenten

Bijlage 1 Aanpak vergelijkend onderzoek

Onderzoeksinsteek

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

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

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

Beschrijvend

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

NB: deze twee vragen vormden de startpunt van het onderzoek. We hebben de bestuurlijk regionale ecosystemen in beeld gebracht door alle bestuurlijke samenwerkingsverbanden te plotten op de kaart van Nederland (zie figuur 1 in de inleiding van dit rapport)¹¹². Hierbij is te zien dat er verschillende gebieden ontstaan met meer of minder onderlinge bestuurlijke samenhang. Een dergelijk gebied vormt het BRE.

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

Verklarend

Welke kenmerken van het BRE zelf zijn van invloed op het succesvol aanpakken van maatschappelijke opgaven?

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

Handelingsperspectief

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

¹¹² 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 publieke waardecreatie in de eigen gemeente en aan welke 'knoppen' de gemeente kan draaien om meer te profiteren van regionale samenwerking.

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

- Noordoost Brabant
- Fryslân
- Groningen
- Drenthe
- Noord-Holland Noord
- Zuid-Holland Zuid
- *En het onderzoek wordt op dit moment afgerond in Flevoland en Midden-Holland.*

Samenstelling begeleidingsgroepen

Samenstelling Ambtelijke Begeleidingsgroep

- Dhr. Houben, Gemeente Maastricht
- Dhr. Kusters, Gemeente Gulpen-Wittem
- Dhr. Bertram, Gemeente Vaals
- Mevr. Nieuwenhuijzen, Gemeente Sittard-Geleen
- Dhr. Krause, Gemeente Sittard-Geleen (tijdelijke vervanger mevr. Nieuwenhuijzen)
- Mevr. Delahaije, Gemeente Sittard Geleen (tijdelijke vervanger mevr. Nieuwenhuijzen)
- Mevr. Raedts, Gemeente Heerlen
- Mevr. Janssen, Gemeente Stein
- Mevr. Eleveld, Provincie Limburg
- Dhr. Cimmermans, Provincie Limburg
- Dhr. Rademaker, Parkstad Limburg

Samenstelling Bestuurlijke Begeleidingscommissie

- Mevr. Penn-te Strake, Burgemeester, Gemeente Maastricht
- Dhr. Verheijen, Burgemeester, Gemeente Sittard-Geleen
- Dhr. Wever, Burgemeester, Gemeente Heerlen
- Mevr. Ramaekers-Rutjens, Burgemeester, Gemeente Gulpen-Wittem
- Dhr. Bertram, Gemeentesecretaris, Gemeente Vaals,
- Dhr. Kusters, Gemeentesecretaris, Gemeente Gulpen-Wittem
- Mevr. Roefs, Gedeputeerde, Provincie Limburg
- Mevr. Kroeskamp, Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Dhr. Dejozé, Directeur, Euregio Maas-Rijn
- Dhr. Houben, Gemeente Maastricht
- Dhr. Verbeek, Landschapsarchitect

Bijlage 2 Respondenten

Interviews

- Burgemeester Maastricht
- Burgemeester Sittard-Geleen
- Burgemeester Heerlen
- Burgemeester Vaals
- Burgemeester Beek
- Burgemeester Gulpen-Wittem
- Burgemeester Valkenburg aan de Geul
- Wethouder Maastricht
- Wethouder Heerlen
- Wethouder Stein
- Wethouder Voerendaal
- Voormalig wethouder Sittard-Geleen
- Voormalig wethouder Kerkrade en Voerendaal
- Gouverneur Provincie Limburg
- Gedeputeerde Provincie Limburg
- Gedeputeerde Provincie Limburg
- Dijkgraaf Waterschap Limburg
- Directeur Omgevingsdienst (RUD) Zuid-Limburg
- Directievoorzitter GGD Zuid-Limburg
- Directeur Reinigingsdiensten Rd4
- Directeur-secretaris Stadsregio Parkstad Limburg
- Directeur Euregio Maas-Rijn
- Emeritus Professor Universiteit Maastricht
- Kwartiermaker Einstein Telescope
- Programmadirecteur Regio Deals Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Programmamanager NOVEX Ministerie van Binnenlandse Zaken

- Afdelingshoofd GROS Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Burgemeester Voeren (België)
- Afdelingshoofd Städteregion Aachen
- Directeur Region Köln/Bonn
- Voorzitter College van Bestuur Universiteit Maastricht
- Voorzitter College van Bestuur Zuyd Hogeschool
- Voorzitter College van Bestuur Vista College
- CEO Brightland Smart Services Campus
- CEO Brightlands Chemelot Campus
- Algemeen Directeur Visit Zuid-Limburg
- Managing Director DSM Nederland
- Directeur Chemelot
- Bestuurder Woonpunt
- Voorzitter MKB Limburg
- Directeur QCP
- CEO VDL NedCar

Focusgroep Maatschappij

- HISWA-RECRON Limburg
- Limburg Positief Gezond
- Burgerkracht Limburg
- Jongeren Netwerk Limburg
- Anti Discriminatie Voorziening Limburg
- Stichting Samenwerkende Maatschappelijke Organisaties Limburg
- Stichting GIPS
- Vereniging Kleine Kernen Limburg
- Humanitas



Bijlage 3 Geraadpleegde documenten

Lijst bestudeerde documenten

- Samenwerkingsagenda Samen maken we Nederland groter Zuid-Limburg 2019-2023.
- Strategisch actieplan: Randstad Zuid-Limburg. Een eerste aanzet voor een Stedelijk Netwerk Zuid-Limburg., L. Soete (2018).
- Strategisch actieplan: Middengebied Zuid-Limburg, L. Soete (2019).
- Nulmeting Brede welvaart en de fysieke woonomgeving. Rigo. 2022.
- Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) (2014)
- Een koets voor Limburg (2012)
- Roderik Ponds, Gerard Marlet, en Clemens van Woerkens, 'Atlas van kansen voor Zuid-Limburg en haar grensregio's' (Atlas voor Gemeenten, 2013)
- Nota Gezondheidsbeleid Zuid-Limburg 2020-2023
- Veiligheidsagenda Limburg (Beleidskader provincie, 2020)
- Bestemming Zuid-Limburg 2030 – Visie Vrijetijdseconomie (2019)
- Provinciaal aanvalsplan 'Zo werkt Limburg!'
- Versterken aanpak Kansrijke Stad Parkstad Limburg
- RES 1.0 - De Regionale Energie Strategie Zuid-Limburg (RESZL) (juli 2022)
- Stadsregio Parkstad Strategische agenda 2021-2023
- Via Belgica Strategische routes 2021-2023
- Gefaseerde strategie voor herontwikkeling Rolduckerveld (Platform 31, Parkstad, Kerkrade)
- Regionaal Woonbehoefteonderzoek 2022-2032 (Parkstad Limburg)
- Evaluatie Sociaal beleid Parkstad Limburg Ecorys (2015)
- Diverse begrotingen en nota's verbonden partijen

Geraadpleegde literatuur

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



‘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