



RAPPORT

# Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem (BRE) Flevoland

Onderzoek naar hoe BRE's bijdragen  
aan publieke waarde

10 februari 2023

RAPPORT

# Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem (BRE) Flevoland

Onderzoek naar hoe BRE's bijdragen  
aan publieke waarde

10 februari 2023

# Inhoudsopgave

## Inleiding ..... 4

- 1.1 Vergelijkend onderzoek naar Bestuurlijk Regionale Ecosystemen ..... 4
- 1.2 Scope van het onderzoek..... 4
- 1.3 Schaal van Flevoland.....6
- 1.4 Onderzoeksvragen .....7
- 1.4 Leeswijzer .....7

## Inzicht: hoe functioneert het BRE Flevoland? ..8

- 2.1 **Deelvraag 8:** (Hoe) draagt het samenspel binnen het BRE bij aan publieke waardecreatie? .....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? .....17

## Conclusies .....20

- 3.1 Hoe succesvol is het BRE Flevoland in het realiseren van publieke waarde en welke factoren spelen hierin een rol? .....21

## Uitzicht: handelingsperspectief .....23

- 4.1 De volgende stap richting volwassenheid.....24
- 4.2 De volgende stap richting volwassenheid: het hoe .....25

## Overzicht.....30

- 5.1 Inleiding..... 31
- 5.2 Gebiedskenmerken.....31
- 5.3 BRE, MRE, ERE en samenspel daartussen .....35
- 5.4 Organisatie en draagvlak.....40
- 5.5 Publieke waarde .....41

## HOOFDSTUK 1

# Inleiding

## 1.1 Vergelijkend onderzoek naar Bestuurlijk Regionale Ecosystemen

Maatschappelijke opgaven en ontwikkelingen worden steeds vaker en intensiever op regionaal niveau gezien en opgepakt. Niet alleen samenwerkende decentrale overheden, maar ook het Rijk zetten in op het regionaal aangaan van opgaven. Het kabinet Rutte IV wil niet inzetten op grootschalige structuurveranderingen in het binnenlands bestuur, maar legt stevig de nadruk op 'de regio' en 'regionale afspraken', op tal van beleidsterreinen.<sup>1</sup> Daarmee werd een trend erkend en doorgezet die al eerder was ontstaan en erkend<sup>2</sup> met de decentralisaties in het sociaal domein, maar ook met andere *complexe maatschappelijke opgaven* die hoog op de agenda staan. Denk aan de energietransitie, het stikstofdossier, de woningbouwopgave, de toekomst van de landbouw, klimaatadaptatie, mobiliteit en de Omgevingswet. Stuk voor stuk onderwerpen met zowel een ruimtelijke als een sociale dimensie, waarvan de oplossing in 'de regio' wordt gezocht.

Maar wat is 'de regio' eigenlijk? Welke resultaten behaalt de regio en hoe meten we die? Aan volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren de taaie opgave om, zonder helderheid over deze concepten, kaders en meetinstrumenten, het succes van hun regio te vergroten en te zorgen voor meer publieke waarde. Om meer grip te krijgen op 'de regio' en de factoren die bijdragen 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 Flevoland. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft zich financieel en inhoudelijk gecommitteerd aan het onderzoek, waaraan ook de decentrale overheden in de regio zelf bijdragen.

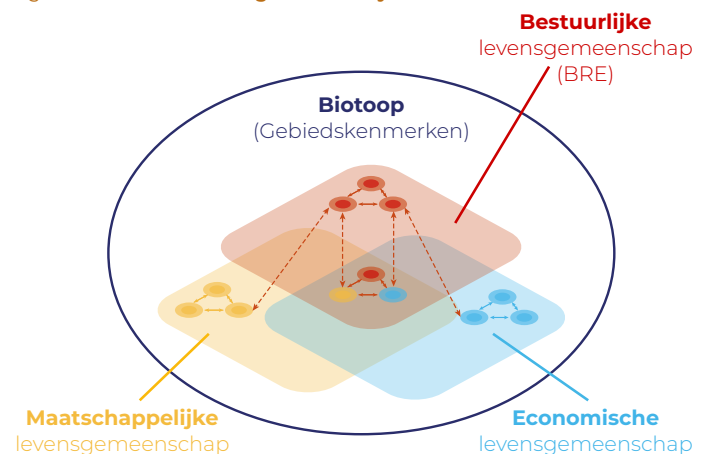
### Box 1. Publieke waarde

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

## 1.2 Scope van het onderzoek

Dit onderzoek focust zich op 'de regio' Flevoland. De regio bestaat uit verschillende levensgemeenschappen (ecosystemen) en de bestaande omstandigheden in het gebied (de biotoop). Schematisch ziet dit er als volgt uit:

Figuur 1. Visualisatie regionaal ecosysteem.



<sup>1</sup> Regionale afspraken worden onder andere beoogd op het gebied van (tijdelijke) woningbouw, mobiliteit, sterker beroepsonderwijs en economie. Bron: Coalitieakkoord 2021-2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'. VVD, D66, CDA en ChristenUnie. 15 december 2021. Eerder besloot de Rijksoverheid al om Jeugdregio's af te dwingen.

<sup>2</sup> Het rapport 'Maak Verschil' (Studiegroep Openbaar Bestuur) uit 2016 bepleitte een sterke landelijke inzet op 'de regio' in de daarop volgende kabinetperiode.

De drie verschillende ecosystemen binnen de regio bakenen we als volgt af:

- De bestuurlijke levensgemeenschap (in dit onderzoek verder '*bestuurlijk regionaal ecosysteem*' of BRE) betreft de decentrale overheden en hun onderlinge samenwerkingsverbanden.
- De maatschappelijke levensgemeenschap (in dit onderzoek verder '*maatschappelijk regionaal ecosysteem*' of MRE) is het daily urban/rural system (het gebied waarbinnen mensen zich verplaatsen om te wonen, werken, recreëren en dergelijke) én de maatschappelijke organisaties en verbanden.
- De economische levensgemeenschap (in dit onderzoek verder '*economisch regionaal ecosysteem*' of ERE) omvat de economische actoren, kennisinstellingen en hun verbanden.

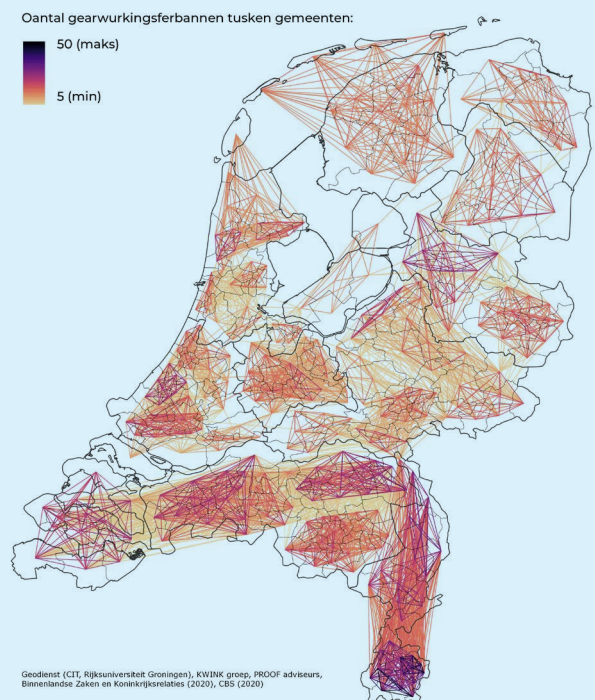
De ecosystemen functioneren binnen de *biotoop*: het gebied met bepaalde fysieke en sociale kenmerken die de omstandigheden bepalen voor de ecosystemen.

In dit onderzoek ligt de *focus op het BRE*: het functioneren van de bestuurlijke levensgemeenschap, onderling en in interactie met de economische en maatschappelijke levensgemeenschappen (de rode pijlen in figuur 1) en met de biotoop. In het regionaal ecosysteem wordt echter de meeste publieke waarde voor inwoners gecreëerd wanneer de drie ecosystemen met elkaar in balans zijn en optimaal op elkaar ingrijpen. Daarom bekijkt dit onderzoek ook het functioneren van het Flevolandse ERE en MRE en de samenwerkingen tussen deze drie ecosystemen. Ons vertrekpunt is echter het BRE. Vanuit de theorie en rekening houdend met relevante contextfactoren komen we dan ook tot handelingsperspectieven hoe het BRE Flevoland kan bijdragen aan een florerend regionaal ecosysteem.

### Wat is een Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem (BRE)?

De Nederlandse staatsinrichting lijkt op het eerste gezicht overzichtelijk: Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten, elk met hun eigen taken en bevoegdheden. De praktijk is echter veel complexer. Naast deze vier formele bestuursvormen wordt er veelvuldig samengewerkt in 'de regio': op het schaalniveau boven de gemeente en onder de provincie. Deze min of meer afgebakende netwerken van bestuurlijke samenwerkingsverbanden binnen een regio noemen wij het *Bestuurlijk Regionale Ecosysteem (BRE)*.

De figuur 2 toont de samenwerkingsverbanden tussen Nederlandse gemeenten<sup>3</sup>. We zien dat het aantal samenwerkingen per BRE verschilt (hoe donkerder de lijn, hoe meer samenwerkingen). Ook de mate van congruentie in samenwerking binnen BRE's loopt sterk uiteen.



Figuur 2. Geheel aan bestuurlijke samenwerking in Nederland.

<sup>3</sup> Let op: deze figuur toont dus enkel samenwerkingen tussen gemeenten. Het BRE is breder, want bevat ook de samenwerkingen tussen de provincie en waterschappen. Verder zijn in deze figuur de samenwerkingen met economische en maatschappelijke partijen niet meegenomen. Zij krijgen verderop in dit rapport een plek.

### Box 2. Ecosystemen: inspiratie uit de biologie

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

In het ecosysteem bepaalt de biotoop in grote lijnen de vorm van de levensgemeenschap. De hoeveelheid regenval bepaalt bijvoorbeeld welke organismen in een bepaald gebied kunnen leven. Maar andersom heeft de levensgemeenschap ook invloed op de biotoop: het voorkomen van bepaalde organismen is bepalend voor de bodemstructuur. In het onderzoek brengen we middels de 'foto' de biotoop van de regio in beeld: de specifieke kenmerken die gelden voor het gebied.<sup>4</sup>

Als we het begrip ecosysteem vanuit een bestuurskundige bril bekijken, dan kan het worden gezien als een systeem van bestuurlijke, economische en maatschappelijke actoren (de levensgemeenschappen) die in wisselwerking met en onderlinge afhankelijkheid van elkaar en binnen de bestaande omstandigheden in een min of meer afgebakend (regionaal) geografisch gebied (de biotoop) werken aan de aanpak van maatschappelijke opgaven.<sup>5</sup> De regio is dus opgebouwd uit verschillende levensgemeenschappen die onderling in meer of mindere mate met elkaar in contact staan en, in wisselwerking met de biotoop, maatschappelijke opgaven realiseren.

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

## 1.3 Schaal van Flevoland

Een regio is per definitie pluriform: de grenzen van een regio zijn niet met een stanleymes af te snijden en al naar gelang opgaven dat vragen, verschuift ook de schaal van de regio (meestal) mee. Echter, een onderzoek vraagt ook om afbakening van het onderzoeksobject: anders blijft de scope variabel. Voor dit onderzoek hanteren we een afbakening van de regio vanuit de empirie<sup>6</sup>: **wij beschouwen de schaal van Flevoland (dat wil zeggen de zes gemeenten, het waterschap en de provincie) als één BRE.**<sup>7</sup> Dit is dan ook de geografische scope voor het onderzoek: de biotoop bestaat uit dit gebied en wordt gekenmerkt door de gebiedskenmerken van dit specifieke geografische gebied. Het BRE Flevoland telt totaal 434.771 inwoners, waarvan de helft (50,1%) in Almere woont.<sup>8</sup> Omdat dit grote aandeel de provinciale gemiddelden sterk beïnvloedt rapporteren we in dit onderzoek zoveel mogelijk op het niveau van de Flevolandse gemeenten. Alleen in het geval dat deze cijfers niet beschikbaar zijn gebruiken we cijfers op provinciale schaal.

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

6 In bijlage 1 is de precieze aanpak uiteengezet.  
7 In bijlage 1 is de precieze aanpak uiteengezet.  
8 Bron: CBS, 2022.

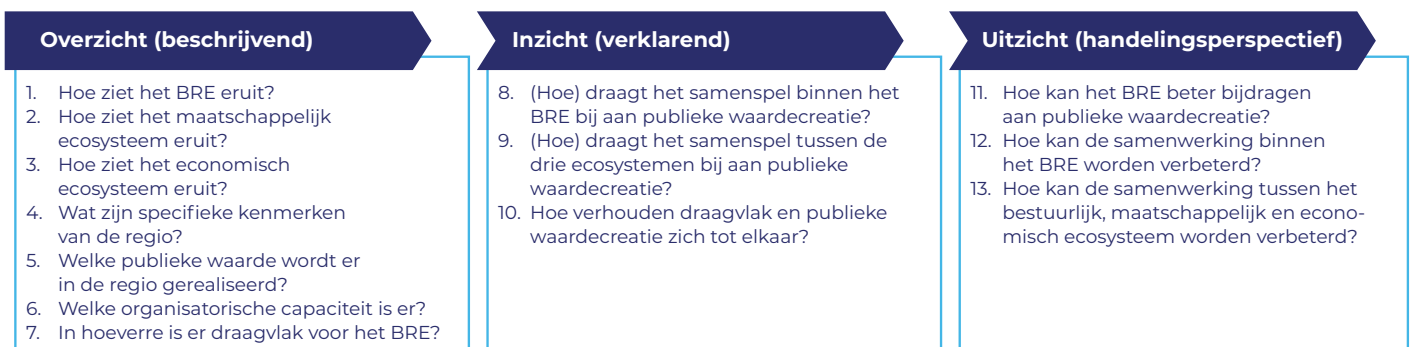
## 1.4 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek naar het BRE Flevoland luidt:

*Hoe succesvol is het BRE Flevoland 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:

Figuur 3. Aanpak beantwoorden onderzoeksvragen.



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 Flevoland.

### 1.4 Leeswijzer

We hebben ervoor gekozen om in deze rapportage de belangrijkste vragen eerst te beantwoorden, zodat de *eerste drie hoofdstukken zelfstandig leesbaar zijn als bevindingen, conclusies en aanbevelingen*.

*Hoofdstuk 2* begint met het geven van *inzicht* in de *bevindingen* rond het succes van het BRE op het gebied van publieke waarde creatie en de factoren die daarbij een rol spelen. In *hoofdstuk 3* worden vervolgens de *conclusies* weergegeven die we daarop baseren. Daarna staat in *hoofdstuk 4* het *uitzicht*, oftewel het *handelingsperspectief* centraal: hoe kan het BRE Flevoland, uitgaande van de ecosysteemtheorie en rekening houdend met de contextfactoren, samenwerking verbeteren om meer publieke waarde te genereren?

Daarna volgt het beschrijvende deel. In *hoofdstuk 5* worden de *beschrijvende deelvragen* behandeld. Wat zijn de gebiedskenmerken en welke publieke waarde wordt er in de regio gecreëerd? Hoe zien de bestuurlijke, maatschappelijke en economische regionale ecosystemen eruit? In hoeverre is er capaciteit en draagvlak voor regionale samenwerking? Om inzicht te geven in het functioneren van het BRE Flevoland worden in *hoofdstuk 6* de *verschillende indicatoren met elkaar in verband* gebracht.

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

#### Box 3. Feiten en beelden

De deelvragen beantwoorden wij op basis van **feiten** en **beelden**. Onder **feiten** verstaan wij gebeurtenissen in het verleden, beleid en de stand van zaken daarvan, data uit objectieve bronnen en reeds vastgestelde documenten. Onder **beelden** verstaan wij de inzichten en meningen van onze interviewpartners. Met andere woorden: de beelden die er leven over het ecosysteem van Flevoland. In alle gevallen is sprake van een patroon en dus meer dan het beeld van een enkeling. Steeds geven we daarbij aan of het een beeld van alle respondenten betreft, of juist van een specifieke groep respondenten. De **analyse, conclusies** en **aanbevelingen** komen voor rekening van de onderzoekers.



## HOOFDSTUK 2

# Inzicht: hoe functioneert het BRE Flevoland?

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



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

Deze vraag laat zich niet met een volmondig ja of nee beantwoorden. We constateren dat het BRE Flevoland een groei in brede welvaart heeft doorgemaakt. Tegelijkertijd is de concrete bijdrage die het BRE daaraan geleverd heeft moeilijk vast te stellen. Wel stellen we vast dat het samenspel binnen het BRE Flevoland op bepaalde onderdelen bijdraagt aan (indirecte) publieke waarde voor de regio. De verplichte uitvoeringssamenwerking (GGD, Omgevingsdienst en Veiligheidsregio) binnen BRE Flevoland lijkt op orde en gesteld kan worden dat daar gezamenlijk publieke waarde tot stand wordt gebracht. Vrijwillige strategische samenwerkingen (zie box 4) binnen BRE Flevoland is op verschillende thema's, van fysiek tot sociaal, aanwezig en draagt voorzichtig bij aan indirecte publieke waardecreatie. Vrijwillige uitvoeringssamenwerking is op de schaal van Flevoland niet aanwezig en leidt dan ook niet tot publieke waardecreatie.

Onderstaande bevindingen lichten dit verder toe. Eerst beginnen we met een beschrijving van hoe het BRE eruitziet. Vervolgens beschrijven we wat het samenspel in het BRE oplevert en tot slot gaan we in op de verklarende factoren. Waarbij we nu al wel aangeven dat hoe het BRE eruitziet een belangrijke verklarende factor is voor wat het samenspel oplevert.

### Box 4. Wat we met strategische samenwerking bedoelen en hoe dit in de praktijk vorm krijgt

In Nederland wordt in tal van regio's intensief en langdurig samengewerkt aan langetermijnopgaven. Dit noemen we ook wel strategische samenwerking. 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.

### 2.1.1 Hoe het BRE Flevoland eruitziet

Wie BRE Flevoland door een bestuurskundige bril bekijkt ziet in eerste instantie een overzichtelijk bestuurlijk landschap en afgebakend gebied van zes gemeenten, een provincie en een waterschap van wie het werkgebied samenvalt met het BRE Flevoland. Pas in tweede instantie valt op hoe verschillend het BRE is voor wat betreft externe oriëntatie. Hieronder lichten we dit verder toe.

*BRE Flevoland is niet congruent, interregionale samenwerking speelt een belangrijke rol*

Op de schaal van BRE Flevoland werken overheden voornamelijk bestuurlijk samen in verplichte uitvoeringssamenwerkingen (GGD, Omgevingsdienst en Veiligheidsregio), in samenwerkingen die door het Rijk zijn bepaald (bijvoorbeeld Regionale Energiestrategie) of samenwerkingen die hiermee verband houden (bijvoorbeeld Centrumregeling Sociaal Domein Flevoland). Daarnaast werken Flevolandse overheden op strategisch niveau vrijwillig samen. De belangrijkste strategische samenwerking op de schaal van Flevoland is Samen Maken We Flevoland (zie verderop).

Er is echter niet zoiets als één congruent BRE Flevoland dat de deelnemers uit het BRE als hun thuisbasis beschouwen. Dit blijkt onder meer uit de relatief lage congruentiescore (41%) die erop wijst dat Flevolandse overheden er relatief (in verhouding met andere BRE's) weinig voor kiezen om alleen met elkaar samen te werken. Deze score houdt automatisch ook in dat deze zelfde overheden relatief veel over de grenzen van BRE Flevoland heen samenwerken. We zien samenwerkingen in alle windstreken, maar drie interregionale samenwerkingen zijn dominant:

- De MRA (Metropoolregio Amsterdam), waar Almere en Lelystad onderdeel van zijn;
- De regio Zwolle, waar Dronten, Urk en Noordoostpolder deel van uitmaken en;
- De EHZ-samenwerking tussen Ermelo, Harderwijk en Zeewolde.

De provincie Flevoland is partner in alle drie deze samenwerkingsverbanden en het waterschap in twee van hen (MRA en regio Zwolle). Deze sterke externe oriëntaties trekt het BRE Flevoland als het ware uiteen naar drie verschillende windrichtingen.

Binnen het BRE Flevoland is tot slot in zeer beperkte mate sprake van de vorming van subregio's (regio's binnen het BRE Flevoland). De enige regio die enkele kenmerken daarvan vertoont is de DUN (Dronten, Urk en Noordoostpolder). Deze gemeenten hebben een lichte samenwerking, met onder meer een gezamenlijke personeelsadministratie en een gezamenlijk politieteam.

#### *Het waterschap maakt echt onderdeel uit van het BRE*

We constateren dat het waterschap Zuiderzeeland serieus onderdeel is van het BRE Flevoland. Vergeleken met andere BRE-regio's is dit niet vanzelfsprekend. Het waterschap zit structureel aan tafel en wordt door een aantal gesprekspartners gezien als een drijvende en verbindende kracht binnen Samen Maken We Flevoland. Een verklaring voor deze betrokkenheid is dat het waterschap samenvalt met de grenzen van het BRE en het BRE zo verbonden is met water dat ook inhoudelijk de aansluiting logisch is. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat het af en toe wel zoeken is naar de verbinding, het gezamenlijk belang en kan de samenwerking tussen het waterschap en de andere Flevolandse overheden op onderdelen ook nog verstevigd worden.

### 2.1.2 Wat het samenspel in het BRE Flevoland oplevert

In de inleiding constateerden we dat het BRE Flevoland een groei in brede welvaart heeft doorgemaakt. Tegelijkertijd is de concrete bijdrage die het BRE daaraan geleverd heeft moeilijk vast te stellen. Wel stellen we vast dat het samenspel binnen het BRE Flevoland op bepaalde onderdelen bijdraagt aan (indirecte) publieke waarde voor de regio.

Hieronder lichten we dit verder toe. Eerst kijken we terug en beschrijven we hoe het met de brede welvaart in BRE Flevoland staat. Vervolgens kijken we vooruit en beschrijven we de toekomstige opgaven van het gebied. Tot slot gaan we in op de vraag hoe het samenspel binnen het BRE bijdraagt aan publieke waardecreatie, aan de hand van vier inhoudelijke domeinen waarop het samenspel betrekking heeft:

- fysieke leefomgeving
- zorg en welzijn
- economie en arbeidsmarkt
- veiligheid

#### *BRE Flevoland heeft een groei in brede welvaart doorgemaakt, er zijn verschillen in mate van brede welvaart tussen stedelijk en landelijk gebied*

Het BRE Flevoland heeft tussen 2013 en 2019 een groei in brede welvaart doorgemaakt. Flevoland behoort tot de regio's met een lage brede welvaart in 2013 die sterk groeiden en in 2019 bovengemiddeld op brede welvaart scoorden. Tegelijkertijd zijn er ook duidelijke verschillen in mate van brede welvaart tussen stedelijk (Almere en Lelystad) en landelijk (Dronten, Noordoostpolder, Urk, Zeewolde) gebied. Het landelijke gebied scoort over het algemeen beter, afgezien van een aantal specifieke brede welvaartsindicatoren zoals het aandeel theoretisch opgeleiden en de afstand tot voorzieningen waar Almere en Lelystad beter op scoren. Ook zijn er enkele brede welvaartsindicatoren waarop het beeld gedifferentieerd is.

#### *Stedelijk en landelijk gebied hebben eigen unieke opgaven, wat de Flevolandse overheden bindt is het karakteristieke landschap en de toekomstige invulling ervan*

De verschillen in brede welvaart en de gebiedskenmerken tonen aan dat de Flevolandse overheden eigen unieke opgaven hebben. Almere en Lelystad hebben meer te maken met stedelijke opgaven, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid, werkloosheid, gezondheid, sociale cohesie en welzijn. Het landelijke gebied heeft meer te maken met niet-stedelijke opgaven, bijvoorbeeld op het gebied van bereikbaarheid, de afstand tot voorzieningen, natuurinclusieve landbouw en economie.

Wat de Flevolandse overheden bindt is het karakteristieke landschap en het feit dat alle Flevolandse gemeenten op de bodem van de Zuiderzee gevestigd zijn. Gemeenschappelijke opgave is dat de grenzen van het bodem- en watersysteem in zicht zijn en dat hier met de toekomstige invulling van het gebied rekening mee gehouden moet worden. Dit vraagt om een sturende rol van bodem en water bij ruimtelijke ontwikkeling en een integrale afweging van de benutting van de schaarse ruimte. Het belang hiervan wordt versterkt door de enorme (verwachte) bevolkingsgroei en de ruimte die dat vraagt. Bijvoorbeeld op het gebied van woningbouw, bereikbaarheid, voorzieningen, werkgelegenheid en energie en duurzaamheid.

*Samenwerking op fysieke leefomgeving vindt op verschillende schaalniveaus plaats en draagt (voorzichtig) bij aan (indirecte) publieke waardecreatie*

De Flevolandse overheden werken op verschillende schaalniveaus samen aan de fysieke leefomgeving. De (semi-)verplichte (uitvoerings)samenwerkingen vinden plaats op de schaal van Flevoland, namelijk de Omgevingsdienst en de Regionale Energie Strategie (RES). De vrijwillige strategische samenwerkingen vinden interregionaal (MRA, regio Zwolle en EHZ) en op de schaal van Flevoland (Samen Maken We Flevoland) plaats. Alle samenwerkingen dragen in onze ogen (voorzichtig) bij aan (indirecte) publieke waardecreatie.

- Ten eerste krijgen wij uit de gesprekken de indruk dat de samenwerking binnen de Omgevingsdienst op orde is. Gesteld kan worden dat daar gezamenlijk publieke waarde tot stand wordt gebracht.
- Ten tweede draagt de RES met de RES 1.0, wat als het ware een canon van bestaand beleid is, bij aan indirecte publieke waardecreatie. Ook vinden wij het aannemelijk dat de samenwerking op dit thema een positieve bijdrage levert aan directe publieke waarde voor de regio, bijvoorbeeld gegeven de grote toename van hernieuwbare energie in de afgelopen vier jaar.
- Ten derde dragen ook de vrijwillige en strategische samenwerkingen op de verschillende schaalniveaus voorzichtig bij aan indirecte publieke waardecreatie. De belangrijkste vrijwillige strategische samenwerking op de schaal van Flevoland is Samen Maken We Flevoland (SMWF). Het bestuurlijke samenspel in SMWF draagt in onze ogen voorzichtig bij aan indirecte publieke waardecreatie, omdat er een strategische agenda 1.0 ('Over de brug komen') ligt die in samenwerking met het Rijk is opgesteld. Ook wordt er nu gewerkt aan een strategische agenda 2.0. Bedoeling van deze agenda's is om als BRE Flevoland langjarig samen te werken aan de ruimtelijke ontwikkeling in Flevoland en het beschrijft ook waar Rijk en regio de komende jaren naar toe willen werken en welke afspraken zij maken om dat te realiseren. Het zijn daarmee agenda's van de regio én het Rijk, en met deze agenda's heeft Flevoland een integrale agenda voor het gebied en daarmee een gezamenlijke visie voor de toekomst. Dit is iets waar veel andere provincieregio's op dit moment mee worstelen, maar wat BRE Flevoland nu dus wel lukt.

Tegelijkertijd moet de samenwerking zich ook nog bewijzen, omdat spannende (keuze)momenten nog niet hebben plaatsgevonden. Des te concreter de agenda wordt, des te meer sprake is van schaarste vraagstukken en belangenafwegingen, des te ingewikkelder het zal worden. Ook zijn de volksvertegenwoordiging, het economisch en het maatschappelijk veld (voor zover zich dat op de schaal van BRE Flevoland bevindt) op dit moment nog niet structureel bij de visievorming betrokken. Er zijn wel initiatieven om betrokkenheid te organiseren, maar deze hebben grotendeels een ad hoc karakter en worden ook niet altijd goed bezocht.

Punt van aandacht is de agenda van BRE Flevoland, de MRA, Regio Zwolle en EHZ overlap vertonen in thematiek. Alle vier agenda's richten zich op (met name) ruimtelijk-economische thema's. Alhoewel verschillende gesprekspartners aangeven dat de agenda's elkaar (nu) niet beconcurreren is het vooralsnog voor iedereen onduidelijk hoe deze agenda's zich precies tot elkaar (gaan) verhouden en hoe dit in de praktijk gaat uitwerken. Gesprekspartners zijn het er wel over eens dat het van belang is op enige wijze verbinding te houden tussen de vier agenda's maar onduidelijk is hoe dit precies gaat uitpakken. Ook is onduidelijk hoe individuele deelnemers aan het BRE Flevoland zich op gaan stellen op het moment dat de agenda's en plannen concreter worden.

*Samenwerking op zorg en welzijn vindt voor een belangrijk deel op de schaal van Flevoland plaats en draagt (voorzichtig) bij aan (indirecte) publieke waardecreatie*

De Flevolandse overheden werken voor een belangrijk deel op de schaal van Flevoland samen aan zorg en welzijn. Dit geldt voor de verplichte uitvoeringssamenwerking (GGD), de uitvoeringssamenwerking die hiermee verband houdt (Centrumregeling Sociaal Domein Flevoland) en de vrijwillige strategische samenwerkingen (bijvoorbeeld de Zorgtafel en de Human Capital Agenda Zorg en Welzijn Flevoland). Tegelijkertijd is een belangrijk deel van de taakuitvoering ook lokaal (bijvoorbeeld jeugdzorg en generalistische basis GGZ) en interregionaal (Meerinzicht). De werkvoorzieningschappen zijn zelfs interregionaal (bijv. Tomingroep en Kampen-Dronten) en subregionaal (bijvoorbeeld IJsselmeergroep) georganiseerd. Alle samenwerkingen op de schaal van Flevoland dragen in onze ogen (voorzichtig) bij aan (indirecte) publieke waardecreatie.

- Uit de gesprekken krijgen wij ten eerste de indruk dat de GGD-samenwerking op orde is, evenals de taken die de gemeente Almere vanuit haar centrumfunctie (onder andere Wmo en inkoop jeugdhulp met verblijf en essentiële ggz-functies) uitvoert voor de regio. Gesteld kan worden dat daar gezamenlijk publieke waarde tot stand wordt gebracht.
- Ten tweede dragen de Zorgtafel en de Human Capital Agenda Zorg en Welzijn Flevoland met de Agenda Zorgtafel 2.0 en HCA ZWF 2021-2025 bij aan indirecte publieke waardecreatie. Tegelijkertijd is de concrete impact van deze agendavorming nog onbekend. Dit wordt pas duidelijk op het moment dat plannen zich vertalen naar uitvoering. Daarin worden voorzichtige stapjes gezet maar de impact daarvan is vooralsnog moeilijk hard te maken. Punt van aandacht is de betrokkenheid en commitment van alle deelnemers aan deze agenda's.

*Samenwerking op economie en arbeidsmarkt vindt op verschillende schaalniveaus plaats en draagt wisselend bij aan (indirecte) publieke waardecreatie*

De Flevolandse overheden werken op verschillende schaalniveaus samen aan economie en arbeidsmarkt. De semi-verplichte samenwerking vindt plaats op de schaal van Flevoland, namelijk de Arbeidsmarktregio Flevoland en het bijbehorende werkgeversservicepunt Regionaal Werkbedrijf Flevoland (RWF). De vrijwillige en strategische samenwerkingen vinden interregionaal (MRA, regio Zwolle en EHZ) en op de schaal van Flevoland (Economic Board Flevoland en deels SMWF met de pijler toekomstbestendige economie) plaats. De samenwerkingen dragen in onze ogen wisselend bij aan (indirecte) publieke waardecreatie.

- Uit de gesprekken komt allereerst naar voren dat de vrijwillige strategische samenwerkingen interregionaal het meest volwassen karakter hebben. Daar lijkt bestuurlijke energie te zitten en draagt het samenspel tot (indirecte) publieke waardecreatie. Op de schaal van Flevoland worden er wel pogingen ondernomen om strategisch samen te werken, maar deze komen moeizaam van de grond. Hier is in onze ogen beperkt sprake van publieke waardecreatie.
- Uit de gesprekken komt ten tweede naar voren dat het RWF zoekende is naar resultaat, maar er tegelijkertijd wel enthousiasme is over de sectortafels (zie verderop). De concrete impact van de samenwerking hebben we niet kunnen achterhalen.

*Samenwerking op veiligheid vindt op de schaal van Flevoland plaats en draagt bij aan publieke waardecreatie*

De Flevolandse overheden werken op de schaal van Flevoland samen aan veiligheid. De belangrijkste samenwerking is de Veiligheidsregio. Uit de gesprekken krijgen we de indruk dat deze uitvoeringssamenwerking op orde is. Gesteld kan worden dat daar gezamenlijk publieke waarde tot stand wordt gebracht.

### 2.1.3 Verklarende factoren

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

#### *Bevorderende factoren*

##### *BRE Flevoland heeft een overzichtelijk speelveld*

Het BRE Flevoland heeft vergeleken met andere BRE-regio's een overzichtelijk aantal deelnemers. Daarnaast valt het werkgebied van de provincie Flevoland én het waterschap Zuiderzeeland samen met BRE Flevoland. Dit is uniek vergeleken met andere BRE-regio's. Uit de gesprekken komt naar voren dat het overzichtelijke speelveld de samenwerking bevordert en zorgt voor korte lijnen, makkelijk schakelen en goede persoonlijke contacten.

Dit geldt met name voor de verplichte uitvoeringssamenwerkingen. Dat de verplichte uitvoeringssamenwerking op orde lijkt is te verklaren in het licht van het kleine en overzichtelijke speelveld. De lijnen zijn kort en bestuurders kunnen elkaar gemakkelijk vinden. Deze factoren dragen volgens hen bij aan een soepele samenwerking.

##### *Positieve energie en goede onderlinge verhoudingen bevorderen de samenwerking*

Alle partijen binnen het BRE Flevoland zetten zich actief in om te ontdekken wat hen bindt en wat de samenwerking met elkaar en met het Rijk kan opleveren. Wat daarin opvalt is de welwillende en open houding van de Flevolandse overheden ten opzichte van elkaar. De verhoudingen zijn goed, partijen zijn open over hun belangen (voor zover ze zich daarvan bewust zijn) en werken met energie aan een gezamenlijke agenda.

Hieraan liggen in onze ogen de volgende factoren aan ten grondslag:

1. Er is begrip voor de uiteenlopende oriëntaties van deelnemers aan het BRE. Daarvan is wel de vraag in hoeverre dat het geval blijft als de samenwerking concreter wordt.
2. Er is in zeer beperkte mate sprake van oud zeer of persoonlijk conflict. Alleen tussen Urk en Noordoostpolder bestaat soms wat rivaliteit over grondgebied (al trekken de gemeenten de laatste jaren juist weer meer samen op) en tussen Almere en Lelystad over de rol en positie van grootste stad en hoofdstad. Waar in andere BRE-regio's historie, waarden en emoties de samenwerking vaak in de weg zitten, zien we dat in Flevoland niet terug.
3. Zoals eerder aangegeven is de actieve en tegelijkertijd bescheiden houding van de provincie cruciaal.
4. Wij merken dat de status van proeftuin die Flevoland van het Rijk toebedeeld heeft gekregen als een katalysator werkt voor de strategische samenwerking. Het maakt de regio trots en geeft de regio het gevoel dat ze gezien worden. Wij hebben overigens weinig gemerkt van de aanwezigheid van een zogenoemde pioniersmentaliteit die de samenwerking zou bespoedigen. Dit moet in onze ogen vooral niet overschat worden.

*De provincie Flevoland is de verbindende kracht en onmisbaar in het samenbrengen en samenhouden van BRE Flevoland*

De provincie Flevoland speelt een zeer actieve rol binnen het BRE Flevoland. De provincie is initiator, coördinator, ondersteuner en aanjager van de samenwerking. In mindere mate wordt ook het waterschap door gesprekspartners als drijvende en verbindende kracht binnen de samenwerking gezien. Onze overtuiging is dat (nagenoeg) elke vorm van vrijwillige samenwerking op de schaal van BRE Flevoland niet had plaatsgevonden als de provincie daar niet bij betrokken was geweest. Daarmee leunt het BRE Flevoland volgens ons grotendeels op de provincie: gesprekspartners geven aan dat de samenwerking zonder de provincie Flevoland minder of niet duurzaam zou zijn.

Niet alleen binnen maar ook buiten het BRE heeft de provincie een verbindende rol. Ze zorgt voor verbinding met de MRA, regio Zwolle en in mindere mate EHZ. Ook is de provincie de drijvende kracht achter de samenwerking tussen Rijk en regio. We constateren verder dat de provincie Flevoland haar huidige rol gegund wordt. De deelnemers aan het BRE Flevoland zien in dat het meerwaarde kan hebben met elkaar samen te werken en waarderen de rol die de provincie daarin pakt, ook richting het Rijk.

Tegelijkertijd is de meerwaarde van die samenwerking ook niet helemaal helder. Het gevoel leeft breed dat het verstandig is om aangehaakt te blijven bij de ontwikkelingen binnen BRE Flevoland maar waarom en waartoe kan niet door iedereen worden beantwoord. Verder horen we ook enkele kritische geluiden over de taakopvatting en rol van de provincie, bijvoorbeeld over de inspanningen van de provincie op het gebied van zorg en welzijn.

*De aanwezigheid van ruimte*

In Flevoland is in vergelijking met veel andere BRE's relatief veel ruimte beschikbaar. Een eerste verkenning naar locaties en capaciteit geeft bijvoorbeeld aan dat er tot 2050 in het BRE Flevoland binnen een range van 90.000-115.000 woningen gerealiseerd kunnen worden. En ook de RES 1.0 was volgens sommige gesprekspartners niet zo spannend, omdat het de uitvoering van bestaand beleid betreft. Tegelijkertijd moet daarbij wel worden opgemerkt dat veel van deze ruimte bestemd is. Het is met andere woorden niet zo dat veel van de onbebouwde ruimte in Flevoland geen bestemming heeft.

*Belemmerende factoren*

*De externe oriëntaties van de Flevolandse gemeenten*

Eerder constateerden we dat de sterke externe oriëntatie van de Flevolandse gemeenten het BRE Flevoland als het ware uiteen trekt naar drie verschillende windrichtingen. Eigenlijk is de Flevolandse schaal vanuit historisch en geografisch perspectief vaak niet de meest logische schaal om opgaven op te pakken. Flevoland bestaat in feite namelijk uit drie interregionale daily urban systems<sup>9</sup> (zie deelvraag 9 voor een nadere duiding), die veelal historisch zo zijn ontstaan. De Flevolandse gemeenten zijn dus niet vanzelfsprekend op elkaar georiënteerd en hierdoor zijn ze zich ook niet altijd even bewust van hun rol en belang binnen de samenwerking op de schaal van Flevoland. Dit lijkt op dit moment niet belemmerend te werken, maar maakt de samenwerking op lange termijn wel kwetsbaar. Zeker als de provincie een stap terug zou doen en de Flevolandse overheden zelf de samenwerking draaiend zouden moeten houden.

<sup>9</sup> 'Daily urban systems' zijn de samenhangende gebieden waarbinnen de belangrijkste dagelijkse woon- werkverplaatsingen van inwoners plaatsvinden.

*De inhoudelijke opgaven van de Flevolandse overheden lopen deels uiteen*

Eerder constateerden we dat de Flevolandse overheden eigen unieke opgaven hebben. Dit lijkt op dit moment niet belemmerend te werken om gezamenlijke opgaven op te pakken, omdat er positieve energie op de strategische samenwerking<sup>10</sup> zit. Tegelijkertijd moet de samenwerking zich ook nog bewijzen, omdat spannende (keuze)momenten nog niet hebben plaatsgevonden ('the proof of the pudding is in the eating'). Des te concreter de agenda wordt, des te meer sprake is van schaarstevraagstukken en belangenafwegingen, des te ingewikkelder het zal worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor een eventuele afweging tussen de Lelylijn of de IJmeerverbinding, waar de Flevolandse gemeenten verschillende belangen in hebben.

*Kenmerkend voor de strategische samenwerking is dat veel impliciet is*  
Bijna niemand weet ons te vertellen hoe de strategische samenwerking<sup>11</sup> binnen BRE Flevoland nu precies in elkaar zit. Wat impliciet wel in sommige hoofden zit, maar veelal niet geëxpliciteerd is, zijn onder andere:

- Doel, taak en opdracht samenwerking
- Bevoegdheidsverdeling, mandaat diverse gremia en personen
- Verhouding BRE Flevoland-Rijk en status afspraken BRE Flevoland-Rijk, status 'proeftuin'
- Rol provincie, gemeenten en waterschap binnen samenwerking
- Verhouding tussen strategische agenda Flevoland, MRA, regio Zwolle en EHZ
- Mate en wenselijkheid van democratische verankering

Dit lijkt op dit moment niet belemmerend te werken voor de samenwerking. Geen gedoe over wie nu precies waarover gaat, wie wat betaalt, hoe MRA, Zwolle, EHZ en Samen Maken We Flevoland zich tot elkaar verhouden, wat precies de positie is van volksvertegenwoordigers in het geheel, et cetera. De keerzijde hiervan is echter een beperkte verankering en borging van de samenwerking. De partijen regelen veel zaken in informele deals en individuele afspraken en kennen relatief weinig formele, structurele overleggen. Dit kan er op lange termijn voor zorgen dat de potentie die de samenwerking heeft onvoldoende benut wordt.

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

Het antwoord op deze vraag is genuanceerd. We zien dat er op het niveau van Flevoland maar in beperkte mate sprake is van een ERE en MRE. Samenwerking tussen de drie ecosystemen vindt vooral sectoraal plaats en zit op verschillende schaalniveaus. We constateren dat de het samenspel op onderdelen bijdraagt aan (indirecte) publieke waardecreatie. De samenwerking is daarbij vaak bestuurlijk ingestoken en geïnitieerd en aangejaagd vanuit de provincie Flevoland (zie ook deelvraag 8) en niet vanuit het ERE of MRE.

Deze hoofdbevinding lichten we toe aan de hand van een aantal deelbevindingen. Allereerst beschrijven we hoe het ERE en MRE eruit zien. Daarna gaan we in op wat het samenspel tussen de drie ecosystemen oplevert en tot slot staan we stil bij een aantal verklarende factoren.

### 2.2.1 Hoe het ERE en MRE eruit zien

Eerder constateerden we dat het BRE Flevoland zich niet op één congruent schaalniveau bevindt. Eenzelfde constatering gaat op voor het ERE en MRE: we zien op de schaal van Flevoland geen congruent, integraal economisch of maatschappelijk netwerk. Binnen bepaalde sectoren zijn er op regionale schaal wel diverse maatschappelijke en economische netwerken en zien we samenspel tussen de drie ecosystemen ontstaan. Het grootste deel van de samenwerking tussen overheden, economische en maatschappelijke partijen krijgt echter op lokaal en interregionaal schaalniveau vorm.

*Er zijn enkele economische en maatschappelijke netwerken op de schaal van BRE Flevoland en die zijn sectoraal ingericht*

Binnen een aantal sectoren zien we op regionale schaal samenwerkingen tussen economische en maatschappelijke partijen en overheden. Onderstaand lichten we deze netwerken toe, geordend naar de inhoudelijke domeinen.

#### *Fysische leefomgeving*

- In het ruimtelijke domein zien we dat natuur- en landschapsorganisaties zich op de schaal van Flevoland hebben georganiseerd, in bijvoorbeeld de Natuur- en Milieufederatie Flevoland, Flevo-Landschap, Flevolands Agrarisch Collectief en Staatsbosbeheer Flevoland.

<sup>10</sup> We doelen in dit geval op Samen Maken We Flevoland, in onze ogen de belangrijkste strategische samenwerking op de schaal van Flevoland.

<sup>11</sup> Ook hier doelen we op de Samen Maken We Flevoland.

De reden dat zij op dit schaalniveau samenwerken is, volgens gesprekspartners, dat provincie veel ruimtelijke taken heeft. Het netwerk van natuur- en landschapsorganisaties volgt daarom dit schaalniveau. Opvallend is wel dat de partijen allemaal hun contacten met de provincie Flevoland hebben, maar er geen integraal ruimtelijk overleg is waar alle partijen binnen deze sector samenkomen. Verschillende gesprekspartners uit dit domein geven aan hier wel behoefte aan te hebben, zeker gezien de ruimtelijke opgaven waarvoor de regio staat.

- Binnen de Regionale Energie Strategie (RES) werken de zes Flevolandse gemeenten, de provincie, het waterschap, netbeheerder Liander, de woningcorporaties, de gemeentelijke energieloketten, het Energie Expertisecentrum Flevoland en de Natuur & Milieufederatie samen aan de verduurzaming van de regio. Voorafgaand aan de RES was er in Flevoland al de Flevolandse Energieagenda. Ook dit was een samenwerkingsverband tussen overheden, economische en maatschappelijke organisaties op gebied van energie en duurzaamheid. Het FEA-netwerk bestaat nog steeds en fungeert naast de RES, vooral om kennis uit te wisselen.

#### Zorg en welzijn

- Flever is de provinciale uitvoeringsorganisatie voor een krachtige samenleving en de arbeidsmarktorganisatie voor de sector zorg en welzijn.<sup>12</sup> Onder regie van Flever is de Human Capital Agenda Zorg en Welzijn Flevoland opgezet. Hierin zijn werkgevers op gebied van zorg en welzijn, onderwijsorganisaties, gemeenten, provincie Flevoland en UWV vertegenwoordigd.
- Daarnaast is er de Zorgtafel Flevoland, een samenwerkingsplatform van gemeenten, de provincie, zorgverleners, patiëntenorganisaties, brancheorganisaties en zorgverzekeraars. De partijen werken samen aan goede en toegankelijke zorg op de juiste plaats, voor alle inwoners van Flevoland.

#### Economie en arbeidsmarkt

- Binnen het Regio Werkbedrijf Flevoland zijn drie tafels opgezet waarbinnen overheden en sociaaleconomische partijen samenwerken: de sectortafel Techniek, de sectortafel Transport & Logistiek en de sectortafel Zorg & Welzijn. Aan deze samenwerking namen oorspronkelijk de Flevolandse gemeenten (met uitzondering van Zeewolde), UWV, VNO-NCW, FNV en CNV deel, maar later sloten ook andere werkgevers, Zeewolde en de provincie zich aan.

De sectortafels volgen de ontwikkelingen binnen hun sector en op de arbeidsmarkt in Flevoland, en adviseren daarnaast het bestuurlijke overleg RWF over strategie, beleid en activiteiten. Zogenaamde schakelteams voeren de activiteiten uit.

- Horizon Flevoland opereert als de regionale ontwikkelmaatschappij en heeft tot doel het versterken van de economische structuur en het stimuleren van de werkgelegenheid in de provincie Flevoland.<sup>13</sup> Onder regie van Horizon Flevoland is de Economic Board Flevoland opgezet. Hierin zijn ondernemers, onderwijsinstellingen en overheden vertegenwoordigd.

#### *Natuurlijke vorming van ERE en MRE gebeurt lokaal of langs de lijnen van de daily urban systems*

De meeste natuurlijk gevormde maatschappelijke en economische netwerken (dus niet geïnitieerd door de provincie of naar aanleiding van opgelegde bestuurlijke indelingen) zien we lokaal of interregionaal, langs de lijnen van de daily urban systems. Een 'natuurlijke' vorming van ERE's en MRE's op de schaal van het BRE Flevoland is eerder de uitzondering dan de regel.

- De economische netwerken vormen zich voornamelijk lokaal in de vorm van bedrijvenkringen en interregionaal met samenwerkingen binnen de Economic Board Amsterdam, de MRA, de Economic Board Zwolle en de regio Zwolle. Volgens gesprekspartners zijn de Flevolandse bedrijvenkringen overigens sterk lokaal gericht en hebben zij onderling nauwelijks contact of samenwerking.
- De maatschappelijke netwerken bevinden zich op de verschillende schaalniveaus, afhankelijk van de maatschappelijke opgave:
  - Onderwijspartijen hebben zich voornamelijk lokaal en interregionaal georganiseerd. Het ROC Flevoland heeft vestigingen in Almere en Lelystad (zuidelijk Flevoland) en is een dependance van het ROC Amsterdam, waardoor hun blik primair op de MRA is gericht. Het ROC Friese Poort heeft twee vestigingen in Flevoland (Emmeloord/Urk) en verder vestigingen in Friesland. Zij is vooral op Friesland gericht. Windesheim Almere, als laatste, heeft primair zuidelijk Flevoland en een klein deel van de MRA als verzorgingsgebied. Zij is een dependance van Windesheim Zwolle, die onder meer noordelijk Flevoland als verzorgingsgebied heeft.

<sup>12</sup> <https://flever.nl/ons-verhaal/>

<sup>13</sup> Programmabegroting 2022, p.135.

- Ook woningcorporaties zijn op een licht regionaal afstemmingsoverleg na vooral lokaal en interregionaal actief. Alle Flevolandse gemeenten hebben eigen woningcorporaties die weinig of maar licht met elkaar samenwerken. In de DUN-regio zien we overigens wel een voorzichtige beweging richting nauwere samenwerking tussen de woningcorporaties, primair gericht op de regio Zwolle.
- Verder zien we dat de meeste maatschappelijke netwerken zich rondom specifieke opgaves en met name lokaal hebben gevormd. Voorbeelden zijn het Nationaal Park Nieuw Land<sup>14</sup>, Markermeer IJmeer<sup>15</sup> en de Flevo Campus<sup>16</sup>.

Interregionaal zien we verder dat voornamelijk in de regio Zwolle de drie ecosystemen daadwerkelijk bij elkaar komen in de agendavorming én uitvoering. In het regiobestuur zijn overheden, ondernemers, maatschappelijke organisaties en onderwijs vertegenwoordigd. Voor de MRA geldt dat zij het bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties als samenwerkingspartners ziet, maar deze partijen zij niet formeel vertegenwoordigd in de MRA-gremia.

## 2.2.2 Wat het samenspel tussen de drie ecosystemen oplevert

*Op onderdelen is er in Flevoland sprake van effectief samenspel tussen de drie ecosystemen*

We constateren dat BRE, MRE en ERE op de schaal van Flevoland gezamenlijk op een aantal gebieden tot publieke waarde komen. Deze publieke waarde is vaak (nog) indirect, omdat het vooral agendavorming betreft. Voorbeelden hiervan zijn de Human Capital Agenda Zorg en Welzijn Flevoland<sup>17</sup>, de Agenda Zorgtafel 2.0<sup>18</sup> en de RES Flevoland 1.0<sup>19</sup>. De concrete impact (en dus directe publieke waarde) van deze agendavorming is nog onbekend. Deze wordt namelijk pas duidelijk op het moment dat plannen zich vertalen naar uitvoering en daar is op dit moment nog maar beperkt sprake van.

Enkele gesprekspartners vertellen verder dat het samenspel tussen de drie ecosystemen in Flevoland aan slagkracht mist, dat samenwerkingspartners soms niet komen opdagen bij vergaderingen of enkel uit beleefdheid op de uitnodigingen ingaan.

Meerdere gesprekspartners geven aan dat veel van de samenwerkingen tussen ERE, MRE en BRE op Flevolandse schaal nog in de kinderschoenen staan, omdat zij nog relatief 'jonge' netwerken zijn. Zo horen we dat de Economic Board Flevoland momenteel bezig is met een economische verkenning, maar dat deze niet de status of kracht van de Economic Board Amsterdam (verbonden aan de MRA) of de Economic Board Zwolle (verbonden aan de regio Zwolle) heeft. Zij is nog zoekende naar haar meerwaarde en positie, aldus gesprekspartners, en heeft zich (nog) niet – zoals binnen de MRA en de regio Zwolle – rondom specifieke economische opgaven georganiseerd.

## 2.2.3 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: de provincie is initiatiefnemer en trekker*

We zien dat veel netwerken tussen BRE, ERE en MRE zich hebben gevormd naar de taken en ambities van de provincie en/of een door het Rijk bepaalde bestuurlijke indeling (denk aan de RES, de GGD en Jeugdzorg). De provincie heeft veel van de samenwerkingen geïnitieerd en speelt daarin een trekkende rol. Horizon is bijvoorbeeld door de provincie opgericht, Flever is een provinciale uitvoeringsorganisatie en de sectortafels van het Regionaal Werkbedrijf Flevoland en de Zorgtafel Flevoland zijn door de provincie opgezet en aangejaagd. De provincie trekt dus binnen verschillende domeinen aan de samenwerking tussen de drie ecosystemen, zelfs binnen domeinen die niet per se tot haar kerntaken behoren. Enkele gesprekspartners zijn hier uit principiële redenen kritisch op, omdat zij bijvoorbeeld vinden dat het niet de taak van de provincie is om zorg- en welzijnsnetwerken te initiëren, maar dat zij zich moet richten op de ruimtelijk-economische thema's.

<sup>14</sup> Dit is een initiatief van de provincie Flevoland, samen met de gemeenten Almere en Lelystad, Staatbosbeheer, Natuurmonumenten, Stichting Het Flevoland-Landschap, Rijkswaterstaat en het waterschap Zuiderzeeland.

<sup>15</sup> Dit is een samenwerking tussen de provincies Flevoland en Noord-Holland, het Rijk, Lelystad, Almere, Amsterdam, Edam-Volendam (namens de overige Noord-Hollandse gemeenten rondom Markermeer-IJmeer) en het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier namens de waterschappen rondom het Markermeer-IJmeer.

<sup>16</sup> Dit is een initiatief van de gemeente Almere, de provincie Flevoland, de Aeres Hogeschool en Wageningen University.

<sup>17</sup> [https://flever.nl/wp-content/uploads/2021/11/HCA2021\\_agenda\\_DEF.pdf](https://flever.nl/wp-content/uploads/2021/11/HCA2021_agenda_DEF.pdf)

<sup>18</sup> [https://www.omgevingsvisieflevoland.nl/wp-content/uploads/2021/05/Agenda\\_Zorgtafel\\_2\\_0.pdf](https://www.omgevingsvisieflevoland.nl/wp-content/uploads/2021/05/Agenda_Zorgtafel_2_0.pdf)

<sup>19</sup> <https://fea.nl/uploads/2021/07/RES-1.0-definitief.pdf>



*Belemmerend: netwerken op Flevoland schaal zijn niet congruent met de daily urban systems*

Opvallend is dat de deelnemers aan het BRE, ERE en MRE uiteenlopende verwachtingen hebben over de impact van de agendavorming die we hierboven bespraken. Een deel van de gesprekspartners is hier kritisch op, omdat zij het schaalniveau van Flevoland niet altijd passend vinden. Het Flevolandse schaalniveau komt niet overeen met de daily urban systems, en sluit daardoor niet aan op de logica van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Om deze reden verwachten sommige gesprekspartners dat de impact van de agenda's van deze samenwerkingen gering zal zijn. Dit geldt overigens met name voor maatschappelijke en economische netwerken die door de provincie zijn geïnitieerd en worden aangejaagd.

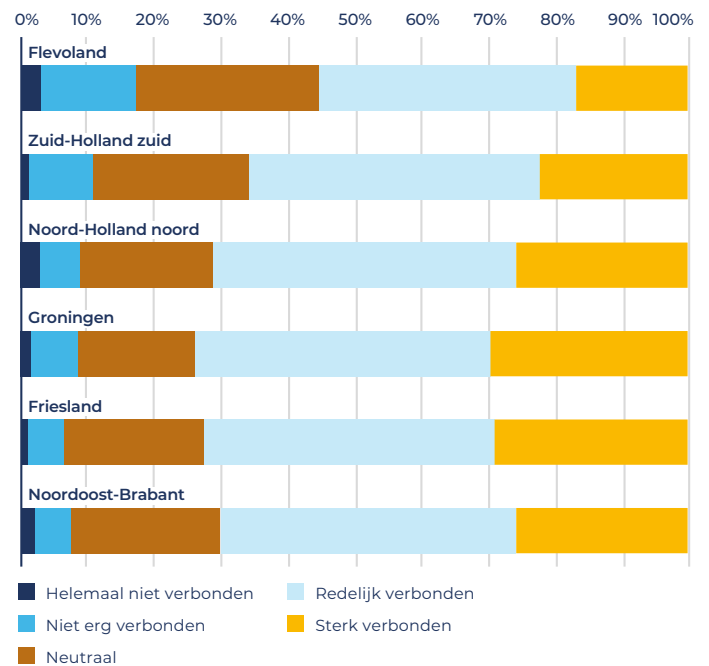
## 2.3 Deelvraag 10: Hoe verhouden draagvlak en publieke waarde creatie zich tot elkaar?

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

### Inwoners voelen zich relatief weinig verbonden met de regio en de provincie

Uit de inwonersenquête blijkt dat inwoners uit Flevoland zich vooral verbonden voelen met Nederland (80% van de respondenten voelt zich redelijk of sterk verbonden). Daarna volgt verbondenheid met de stad of het dorp waarin men woont. Inwoners voelen zich relatief weinig verbonden met de regio en de provincie Flevoland: slechts 55% van de respondenten geeft aan zich daarmee redelijk of sterk verbonden te voelen. Dit percentage ligt significant lager dan in andere onderzochte regio's (zie figuur 4). Draagvlak onder inwoners is hiermee in Flevoland vooral een lokaal vraagstuk.

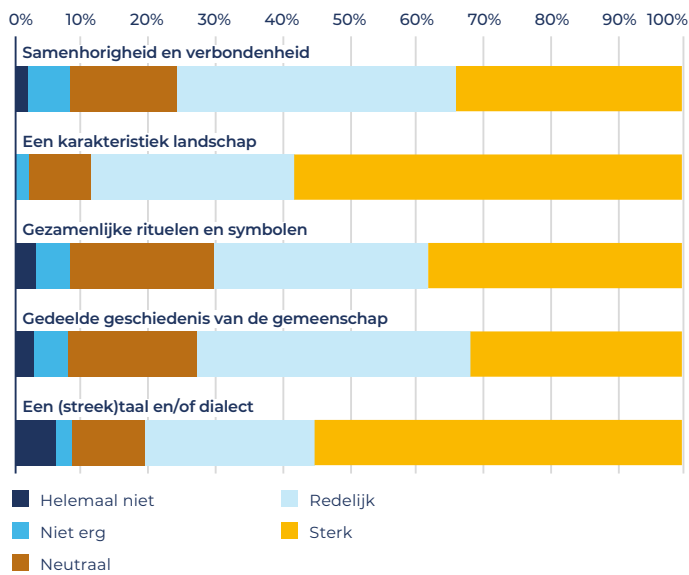
Figuur 4. In welke mate voelt u zich verbonden met uw regio?



Verder laat de inwonersenquête zien dat vooral het karakteristieke landschap van Flevoland bijdraagt aan de identiteit van de regio (88% geeft aan dat dit sterk of redelijk sterk bijdraagt). Ook in vergelijking met andere BRE-regio's vinden Flevolandse dat het karakteristieke landschap sterker bijdraagt dan andere regio's dat vinden, op Friesland na. In mindere mate dragen ook de streektaal of het dialect en de saamhorigheid en verbondenheid volgens Flevolandse bij aan de identiteit van hun regio (respectievelijk 80% en 75% vindt dat dit sterk of redelijk sterk bijdraagt).

Opvallend is dat de gedeelde geschiedenis van de gemeenschap – het 'nieuwe land' dat Flevoland is – volgens respondenten relatief weinig bijdraagt aan de regionale identiteit. De gedeelde pioniersmentaliteit van de Flevolandse waar veel gesprekspartners over begonnen zien wij in de enquête dus niet direct terug. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat deze mentaliteit vooral bij de eerste groepen inwoners leefde, maar inmiddels minder gevoeld wordt. De gedeelde geschiedenis van de gemeenschap draagt in Flevoland volgens inwoners overigens wel meer bij aan de regionale identiteit dan in Zuid-Holland Zuid, Noord-Holland Noord en Noordoost-Brabant, maar niet zoveel als in Groningen en Friesland. Over het algemeen zien we in Flevoland een dunnere regionale identiteit dan in bijvoorbeeld Friesland en Drenthe.

Figuur 5. In welke mate dragen de volgende zaken voor u bij aan de identiteit van uw regio?



Gesprekspartners geven tot slot aan dat inwoners zich niet of nauwelijks betrokken voelen bij de regionale samenwerking op de schaal van Flevoland: voor veel inwoners is dit een ‘ver van hun bed show’. Als verklaring hiervoor zien wij dat de schaal van Flevoland niet aansluit bij de schaal van de daily urban systems in Flevoland. Daardoor voelt voor veel inwoners samenwerking binnen de MRA, de regio Zwolle of EHZ waarschijnlijk veel logischer dan binnen Flevoland. De Ketelbrug, die voor inwoners en ondernemers een duidelijke scheiding blijkt te vormen tussen noordelijk en zuidelijk Flevoland, onderschrijft dit punt. Noordelijk Flevoland ontstond eerder, heeft eerst een tijdje bij de provincie Overijssel gehoord en kent ook veel inwoners uit die streek. Zuidelijk Flevoland ontstond pas later en heeft veel inwoners uit regio Amsterdam. Hierdoor kennen de twee gebieden een andere cultuur en voelen inwoners weinig verbondenheid met de overkant van de Ketelbrug: ze komen (letterlijk) niet over de brug. Daarnaast kent Flevoland, zoals hierboven beschreven, geen duidelijke identiteit die inwoners op het schaalniveau van de regio bindt. Ook dat zien we als verklarende factor voor de beperkte betrokkenheid die inwoners voelen bij het BRE Flevoland.

Integrale agenda voor het gebied is er, maar vooral gedacht vanuit het BRE

Zoals eerder beschreven hebben de Flevolandse overheden in samenwerking met het Rijk een strategische agenda 1.0 voor het gebied opgesteld. Het document is door bestuurders opgesteld en met volksvertegenwoordigers informeel besproken, maar (nog) niet door hen vastgesteld. Noch zijn het ERE en MRE structureel betrokken bij het opstellen van de agenda. Daarmee is deze agenda nog niet verzekerd van breed draagvlak onder inwoners, economische en maatschappelijke partijen. Onderstaand gaan we daar nader op in.

Volksvertegenwoordigers staan op afstand van de verplichte en strategische samenwerking, dit vraagt om aandacht

Tot nu toe staan volksvertegenwoordigers in Flevoland op afstand van de verplichte en strategische samenwerking binnen BRE Flevoland. De betrokkenheid van volksvertegenwoordigers bij de verplichte uitvoeringssamenwerkingen (GGD, Veiligheidsregio en Omgevingsdienst) wordt wel georganiseerd, maar enkele gesprekspartners geven aan dat de animo tegelijkertijd ook beperkt is. Daarnaast zijn volksvertegenwoordigers beperkt betrokken bij het opstellen van de eerste strategische agenda en wij hebben niet de indruk dat de strategische samenwerking<sup>20</sup> op de schaal van BRE Flevoland leeft bij volksvertegenwoordigers. De zeer beperkte animo vanuit volksvertegenwoordigers voor dit onderzoek is wat dat betreft een teken aan de wand. Tegelijkertijd zien we dat ook (in mindere mate) in andere regio's.

Ook in gesprekken die wij hebben gevoerd is het thema draagvlak weinig aan de orde gesteld. Dit is anders dan in andere regio's. Daar staan met name veel gemeenteraden op hun achterste benen omdat ze voor hun gevoel geen enkele invloed hebben op wat er binnen het BRE gebeurt. Tijdens gesprekken in BRE Flevoland is dit door onze gesprekspartners minder ingebracht.

Voor ons is het effect van deze afstand op de samenwerking binnen BRE Flevoland onduidelijk. Hoewel duidelijk is dat de strategische agenda niet leeft onder volksvertegenwoordigers hoeft dat op dit moment nog geen probleem te zijn. Tegelijkertijd is dit wel hét moment om volksvertegenwoordigers serieus te betrekken bij het opstellen van de nieuwe strategische agenda.

<sup>20</sup> We doelen in dit geval op Samen Maken We Flevoland, in onze ogen de belangrijkste strategische samenwerking op de schaal van Flevoland.

Te meer nu de enquête erop wijst dat volksvertegenwoordigers relatief ontevreden zijn over hoe de regio presteert ten opzichte van andere regio's én over de mate waarin regionale ambities aansluiten op lokale ambities.<sup>21</sup> Dit lijkt in ieder geval iets te zeggen over de tevredenheid over en attitude ten opzichte van de regio. Het niet tijdig en onvoldoende betrekken van volksvertegenwoordigers kan leiden tot (extra) weerstand.

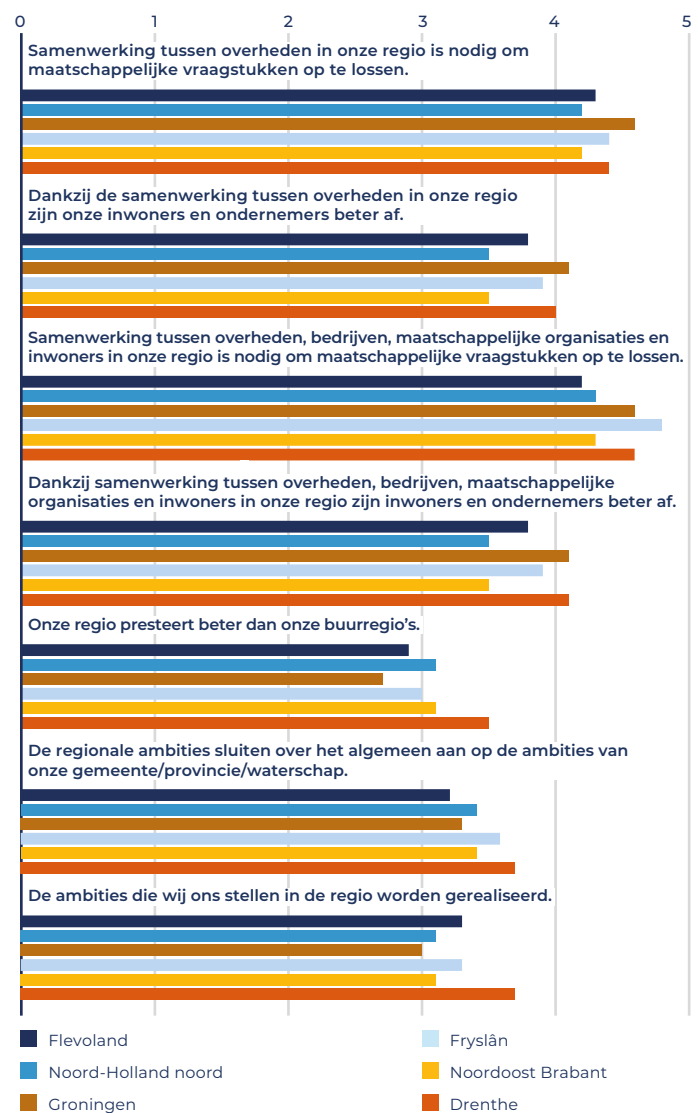
Wat in onze ogen ook kan meespelen in de afstand tussen volksvertegenwoordigers en BRE Flevoland is dat de regionale oriëntatie van volksvertegenwoordigers gericht is op ofwel MRA, ofwel EHZ ofwel Regio Zwolle. Binnen de MRA en Regio Zwolle zijn ook diverse manieren gevonden om volksvertegenwoordigers te betrekken. Bijvoorbeeld door het instellen van een raadtafel en door een maandelijks bericht naar volksvertegenwoordigers of door een klankbordgroep van volksvertegenwoordigers. Daarnaast zijn het samenwerken met een langere historie waar volksvertegenwoordigers een idee en gevoel bij hebben. Voor BRE Flevoland worden volksvertegenwoordigers nog niet op deze manier betrokken en moet een gevoel van gezamenlijkheid nog grotendeels worden opgebouwd.

Ook aansluiting van maatschappelijke en economische partijen op het BRE vraagt om aandacht

Eerder constateerde wij dat er op de schaal van Flevoland met name samenspel aanwezig is tussen ERE, MRE en BRE waar de provincie zich daarvoor hard maakt. Over de (potentiële) impact daarvan is nog weinig te zeggen. De Zorgetafel is een mooi voorbeeld waarin wordt gebouwd aan een bestuurlijk en maatschappelijk ecosysteem met voorzichtig resultaat. Verder valt te denken aan de Economic Board Flevoland, de Human Capital Agenda Zorg en Welzijn Flevoland en de sectortafels van het Regionaal Werkbedrijf. In deze gremia wordt door de overheid, ERE en/of MRE gezamenlijk gewerkt aan publieke waarde.

Deze initiatieven staan echter veelal in de kinderschoenen. De aansluiting van economische en maatschappelijke partijen op het schaalniveau van MRA en Regio Zwolle komt in onze ogen meer natuurlijk tot stand gezien de aanwezigheid van een daily urban system op die schaal. Daarnaast bestaan deze samenwerkingen in de MRA en Zwolle al langer dan Flevoland, waardoor zij meer tijd hebben gehad om de aanhaking van economische en maatschappelijke partijen te institutionaliseren.

Figuur 6. In hoeverre bent u het eens met deze stelling?



In het regiobestuur van de regio Zwolle hebben bijvoorbeeld ook economische, maatschappelijke en onderwijspartijen zitting.

Het goed aanhaken van deze economische en maatschappelijke netwerken die zich ofwel lokaal of op interregionale schaal bevinden is in onze ogen cruciaal bij het maken van een krachtige agenda voor BRE Flevoland zelf.

<sup>21</sup> Belangrijke kanttekening hierbij is dat de respons op de enquête onder volksvertegenwoordigers dusdanig laag was dat de resultaten niet significant zijn en hooguit indicatief gelezen moeten worden.



## HOOFDSTUK 3

# Conclusies

De hoofdvraag van het onderzoek in BRE Flevoland luidt: Hoe succesvol is het BRE Flevoland 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.

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

### 3.1.1 Algemene beeld

Het BRE Flevoland slaagt er met wisselend succes in om publieke waarde te realiseren. We maken een onderscheid tussen verplichte uitvoeringssamenwerking, vrijwillige samenwerking en strategische samenwerking.

We constateren dat de *verplichte (uitvoerings)samenwerking* op de schaal van Flevoland (denk daarbij in het bijzonder aan de Veiligheidsregio, GGD, Omgevingsdienst, Centrumregeling sociaal domein) op orde is en dat resultaten worden geboekt. Dit is een beeld dat overeenkomt met het merendeel van andere regio's die we hebben onderzocht.

Uit ons onderzoek blijkt verder dat er beperkt sprake is van *(semi-)vrijwillige samenwerking* op het gebied van uitvoering en beleidsvoorbereiding. Wel zien we deze samenwerking tot stand komen binnen de semi-verplichte verbanden rondom de RES en de arbeidsmarktregio. De geluiden daarover zijn overwegend positief. Echte vrijwillige samenwerking (met uitzondering van strategische agendavorming) is beperkt op de schaal van BRE-Flevoland aanwezig. Dit is niet verwonderlijk omdat het – gezien de omvang van het gebied, de uiteenlopende opgavenprofielen van gemeenten en de verschillende oriëntaties – meer voor de hand ligt om deze taken op een ander schaalniveau dan BRE Flevoland op te pakken.

Voor de *strategische samenwerking* binnen het BRE Flevoland geldt dat deze leidt tot indirecte publieke waarde in de vorm van (strategische) agenda's op het gebied van zorg & welzijn en fysieke leefomgeving. Het getuigt allereerst van kracht dat het BRE Flevoland erin slaagt om met alle Flevolandse overheden (inclusief het waterschap) gezamenlijk tot deze agenda's te komen, in het bijzonder de ruimtelijke agenda. Met het oog op de opgaven van komende decennia is het namelijk cruciaal om een gezamenlijke visie te hebben op dit thema. Tegelijkertijd constateren we dat de strategische samenwerking binnen BRE Flevoland nog wel in de kinderschoenen staat. Samen Maken We Flevoland zorgt voor veel energie en enthousiasme maar het hangt ook nog sterk op de inzet en de actieve rol van de provincie Flevoland. Ook moet de samenwerking zijn waarde nog wel echt bewijzen, omdat de stap van strategie naar realisatie in veel opzichten nog niet is gemaakt. Dat vormt dan ook de belangrijkste uitdaging voor de komende jaren.

Een serieus aandachtspunt daarbij zijn de externe oriëntaties van de Flevolandse gemeenten. Hierdoor vindt (strategische) samenwerking nu veelal interregionaal plaats. De MRA, de regio Zwolle en de EHZ-samenwerking zijn hierin de meest dominante verbanden. Deze verbanden sluiten aan bij de logica van het gebied, kennen een langere historie en zijn in staat de nodige kracht te ontwikkelen om tot (indirecte) publieke waarde te komen. De natuurlijke vorming van ERE en MRE vindt ook voornamelijk langs de lijnen van deze drie daily urban systems plaats.

### 3.1.2 Verklarende factoren

Er zijn in onze ogen drie belangrijke verklarende factoren voor de mate van succes van de samenwerking binnen het BRE. Deze drie factoren zijn tegelijkertijd ook de belangrijkste aandachtspunten kijkend naar de toekomst van de samenwerking. In onze aanbevelingen gaan we in op de vraag hoe de regio hier het beste mee kan omgaan.

#### *Samenstelling en aard van de regio*

**Samenstelling.** Er is sprake van een overzichtelijk BRE met acht deelnemers. Bovendien bevinden provincie en waterschap zich op hetzelfde schaalniveau als het BRE. Dit alles zorgt voor een bestuurlijk overzichtelijk speelveld, relatief korte lijnen en een actieve rol van provincie en waterschap. In de krachtige rol van de provincie zit ook een kwetsbaarheid, kijkend naar de strategische samenwerking. Deze 'hangt' op dit moment op de provincie en moet meer iets worden van het gebied gezamenlijk. Dit is een aandachtspunt. Daarnaast hebben de gemeenten een meervoudige oriëntatie. Niet alleen op het BRE Flevoland, maar ook naar 'buiten' (zie verder ook onder 'de inhoud van de opgaven'). Wat betreft het ERE en MRE zien we wat netwerkvorming op de schaal van het BRE, maar veel natuurlijke vorming van deze netwerken geschiedt lokaal of binnen de drie daily urban systems.

**Aard.** De regio is jong en kent, in tegenstelling tot veel andere regio's, nog geen historie (van samenwerking) die eeuwen teruggaat. Hierdoor is er in zeer beperkte mate sprake van oud zeer, wat in veel andere regio's de samenwerking belemmert. Daartegenover staat dat de regio maar een geringe gezamenlijke identiteit heeft, zeker als we dit afzetten tegen andere regio's die we hebben onderzocht. Een gezamenlijke identiteit kan een krachtig bindmiddel zijn binnen een regio. De afwezigheid daarvan is een aandachtspunt.

### *De inhoud van de opgaven*

De opgaven van de deelnemers aan het BRE overlappen deels. Opgaven waar alle Flevolandse overheden voor staan zijn woningbouw, werkgelegenheid, energie en duurzaamheid, bereikbaarheid en voorzieningen. Deze opgaven vragen om een sturende rol van water en bodem bij de ruimtelijke ontwikkelingen in de regio en om een integrale afweging van de benutting van de schaarse ruimte. Door de overlap in opgaven ligt er een inhoudelijke basis voor de regionale samenwerking.

Tegelijkertijd worden deze opgaven door de deelnemers ook (in meer of mindere mate) opgepakt in andere samenwerkingsverbanden (MRA, Regio Zwolle, EHZ), waardoor belangrijke raakvlakken ontstaan. Dit geldt met name voor woningbouw, bereikbaarheid en werkgelegenheid. We constateren dat het ERE en MRE (ook) op die schalen zijn georganiseerd. Voor de toekomst betekent dit dat het BRE in zeer goede verbinding moet staan met wat er binnen de MRA, de regio Zwolle en EHZ gebeurt. Niet alleen met het BRE, maar ook het ERE en MRE dat op die schaalniveaus actief en georganiseerd is.

Daarnaast loopt een aanzienlijk deel van de opgaven van de Flevolandse overheden ook echt uiteen: vergelijk hierin bijvoorbeeld Almere en Noordoostpolder of Urk en Zeewolde. De opgaven overlappen deels maar zijn ook wezenlijk anders. Eén sluitend en allesomvattend verhaal voor Flevoland laat zich dan ook niet schrijven. Daarnaast kan hierdoor, zoals ook eerder aangegeven, beperkt gesproken worden van een MRE en ERE op de schaal van Flevoland. Waar dit er wel is, is dat veelal geïnitieerd vanuit de provincie (bijv. de Zorgtafel) of het gevolg van het beleggen van bepaalde taken op het niveau van de provincie (bijv. natuur en landschap).

De volgende stap als BRE moet er daarom op gericht zijn de heterogeniteit van de regio, in oriëntaties en opgaven, productief te maken. Te meer omdat Den Haag en Brussel Flevoland wel als één beschouwen en aanspreken. Hier ligt dus niet alleen een kans, maar ook een noodzaak om gezamenlijk op te trekken. Pragmatisch en flexibel zou daarbij eerder het credo moeten zijn dan congruent en allesomvattend.

### *Het punt in de levenscyclus*

Wat wij zien is dat regionale samenwerking doorgaans een cyclus vertoont bestaande uit een aantal stappen. De samenwerking wordt opgebouwd, komt tot bloei, wordt robuust en brokkelt daarna af en/of wordt opnieuw uitgevonden. Zie bijvoorbeeld wat er gebeurt rondom de voormalige stadsregio's of de Drechtsteden.

Als we vanuit deze bril naar de strategische samenwerking binnen BRE Flevoland kijken zien we dat deze in de fase van opbouw en ontwikkeling zit. Een fase die gepaard gaat met veel energie en (jeugdige) enthousiasme onder de deelnemers. Geen gedoe over wie nu precies waarover gaat, wie wat betaalt, hoe MRA, Zwolle, EHZ en Samen Maken We Flevoland zich tot elkaar verhouden, wat precies de positie is van volksvertegenwoordigers in het geheel, et cetera. Maar ook een MRE en ERE dat (nog) beperkt wordt aangehaakt op de schaal van het BRE, volksvertegenwoordigers die op afstand staan van de samenwerking en weinig afspraken over governance en middelen.

Al deze kenmerken van een opbouwende fase hebben de samenwerking gebracht waar die nu is, en dat is (veel) verder dan in menig andere (provincie)regio. Om nu als BRE Flevoland door te stoten naar een samenwerking die in staat is tot een meerjarige, structurele bijdrage aan publieke waardecreatie voor het gebied, is het raadzaam een volgende stap te zetten richting volwassenheid. Anders is het in onze ogen de vraag of de samenwerking de potentie die zij heeft daadwerkelijk om weet te zetten in resultaat. Bij deze stap horen onder andere het goed aanhaken van volksvertegenwoordigers, een beeld over hoe om te gaan met (de afwezigheid van) het ERE en MRE op de schaal van het BRE, meer duidelijkheid over wie waarover gaat en verdere opbouw van gezamenlijk eigenaarschap.



## HOOFDSTUK 4

# Uitzicht: handelings- perspectief

Op basis van de feiten en onze analyse komen we tot onze aanbevelingen voor een verbeterde werking van de regio als geheel. Deze aanbevelingen zijn primair gericht aan het bestuurlijk regionale ecosysteem (BRE) van Flevoland, maar raken ook het maatschappelijk en economisch ecosysteem (MRE en ERE). In dit hoofdstuk beantwoorden we de deelvragen 11, 12 en 13.

## Deze deelvragen luiden als volgt:

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

### 4.1 De volgende stap richting volwassenheid

Eerder stelden wij dat BRE Flevoland zich bevindt in de fase van opbouw en ontwikkeling. Om als BRE door te groeien naar een samenwerking die meerjarig en structureel publieke waarde creëert voor het gebied, is een volgende stap richting volwassenheid raadzaam. We gaven aan dat in de doorontwikkeling van BRE Flevoland pragmatisch en flexibel eerder het credo moeten zijn dan congruent en allesomvattend.

Waarom het raadzaam is een volgende stap richting volwassenheid van het BRE Flevoland te zetten, vatten we samen in drie belangrijke redenen.

#### Het ruimtelijk arrangement: Kansen en noodzaak op ruimtelijke samenwerking

Alle Nederlandse provincies, dus ook Flevoland, zijn door het Rijk gevraagd om de nationale ruimtelijke doelen in te passen in hun gebied en te combineren met de lokale ruimtelijke doelen en ambities. Het gaat hierbij om 'fysische' ruimtelijke doelen, zoals water, bodem, natuur en de landbouwtransitie. Bij het leggen van deze 'ruimtelijke puzzel' worden provincies geacht gemeenten, waterschappen, uitvoeringsorganisaties en relevante maatschappelijke organisaties actief te betrekken. BRE Flevoland is dus het schaalniveau waarop tot een voorstel voor dit ruimtelijke arrangement gekomen moet worden. Naast noodzaak op ruimtelijke samenwerking liggen er ook kansen. De Flevolandse overheden hebben gedeelde ruimtelijke opgaven en deze vragen om een sturende rol van water en bodem en om een integrale afweging van de benutting van de schaarse ruimte. Dit vraagt om nauwe samenwerking binnen het BRE Flevoland maar ook met het ERE en MRE.

#### De (semi-)verplichte taken: Noodzaak op bestuurlijke samenwerking

Een aantal opgaven manifesteert zich op de schaal van BRE Flevoland, omdat ze op deze schaal nou eenmaal belegd zijn. Denk in de eerste plaats aan de verplichte (uitvoerings-) samenwerkingen (Veiligheidsregio, GGD, Omgevingsdienst, Centrumregeling sociaal domein), maar ook aan de RES. BRE Flevoland is dus het schaalniveau waarop (semi-) verplichte taken uitgevoerd moeten worden. Dit vraagt om continuering van de bestuurlijke samenwerking binnen het BRE Flevoland. Voor de samenwerking met ERE en MRE geldt dat het verstandig is om aan te sluiten bij bestaande lokale en interregionale netwerken.

#### Heterogeniteit benutten: Flevoland als schakelgebied

Flevoland vormt geografisch gezien de verbinding tussen de Randstad en Noord-Nederland, maar ook tussen de MRA, de regio Zwolle en EHZ. Dit zijn daily urban systems waar bovendien intensief bestuurlijk wordt samengewerkt. Hiermee is Flevoland de verbinder tussen belangrijke groeiregio's van Nederland. Binnen deze gebieden zijn ruimtelijk-economische agenda's en plannen opgesteld die overlappen met de strategische agenda van BRE Flevoland. Bovendien zijn de MRA en regio Zwolle zogenoemde NOVEX-gebieden<sup>22</sup>. Dit zijn belangrijke gebieden omdat zij samen met het Rijk verstedelijkingsstrategieën hebben uitgewerkt. Hierin wordt niet alleen naar woningbouw gekeken, maar ook naar mobiliteit, economie en natuur, energie en water. Ook hier is sprake van inhoudelijke overlap tussen deze verstedelijkingsstrategieën en de ruimtelijke arrangementen waarvoor provincies aan de lat staan. Provincies zijn door het Rijk gevraagd de afstemming met de NOVEX-gebieden te organiseren. Daarnaast is van belang dat de andere strategische agenda's elkaar niet gaan bijten. Hier ligt voor BRE Flevoland een belangrijke opgave.

22 NOVEX staat voor 'Nationale Omgevingsvisie Extra'.



## 4.2 De volgende stap richting volwassenheid: het hoe

Vanuit de constatering dat het verstandig is de volgende stap te zetten in de ontwikkeling van de samenwerking binnen BRE Flevoland, komen we tot aanbevelingen over hoe dit vorm te geven. Daarbij houden we rekening met de uitgangspositie en kenmerken van de regio. Bij onze aanbevelingen maken we onderscheid tussen wat BRE Flevoland intern en extern, richting omliggende BRE's, te doen heeft.

**Intern:** Voor elk van de vier inhoudelijke domeinen (ruimtelijk, economie & arbeidsmarkt, zorg & welzijn, veiligheid) een bewuste keuze maken voor een passende intensiteit van bestuurlijke samenwerking en samenwerking tussen BRE, ERE en MRE.

**Extern:** De verbinding met de MRA, regio Zwolle en EHZ samenwerkingen versterken en gericht invulling geven aan de 'schakelfunctie'.



**4.2.1 Intern:** Wat BRE Flevoland zelf te doen heeft  
In hoofdstuk 2 beschrijven we hoe het samenspel binnen het BRE bijdraagt aan publieke waardecreatie, aan de hand van vier inhoudelijke domeinen. De conclusies geven aanleiding om, als BRE Flevoland, per inhoudelijk domein een bewuste keuze te maken voor een passende intensiteit van bestuurlijke samenwerking en samenwerking tussen BRE, ERE en MRE. Hieronder geven we per inhoudelijk domein de overwegingen mee om deze bewuste keuze te kunnen maken.

### *Fysieke leefomgeving*

Een aantal ruimtelijke opgaven manifesteert zich op de schaal van Flevoland of is daar door het Rijk nu eenmaal belegd. Door de gedeelde ruimtelijke opgaven ligt er een sterke inhoudelijke basis voor samenwerking op de schaal van Flevoland. De bestuurlijke realiteit is daarnaast ook dat provincies van het Rijk de verantwoordelijkheid hebben gekregen om tot een ruimtelijk arrangement te komen en hier (bestuurlijke) partners actief bij te betrekken. Hiervan uitgaande komen we tot de volgende aanbevelingen.

### *Een intensieve bestuurlijke samenwerking op de schaal van Flevoland ligt voor de hand*

Met Samen Maken We Flevoland is er al een samenwerkingsstructuur en inhoudelijke agenda aanwezig waar de Flevolandse overheden op voort kunnen bouwen. Wij bevelen aan deze samenwerking wel duurzamer te verankeren, omdat deze nu (te) impliciet is. Bij een volgende stap richting volwassenheid horen het nadrukkelijker aanhaken van volksvertegenwoordigers (zie box 6 voor mogelijkheden daartoe), meer duidelijkheid over wie waarover gaat, het organiseren van goede afstemming tussen de verschillende ruimtelijke agenda's (MRA, Zwolle, EHZ en Rijk-Regio) en verdere opbouw van gezamenlijk eigenaarschap.

Dat laatste is van belang omdat het succes van de samenwerking op dit moment in onze ogen nog te veel afhangt van de initiërende en trekkende rol van de provincie en in mindere mate het waterschap. Meer 'skin in the game' van gemeenten is nodig in de volgende stap richting volwassenheid. Dit kan op verschillende manieren. Denk bijvoorbeeld aan het structureel inbrengen van (financiële) middelen en capaciteit (inzet, tijd en deskundigheid) of het tenminste maken van afspraken daarover. Zie box 7 voor het palet aan mogelijkheden waarbij het in eerste instantie voor de hand ligt onderling afspraken te maken over hoe de ambtelijke capaciteit georganiseerd gaat worden voor uitvoering van de Strategische Agenda Flevoland.

### **Box 6. Betrekken volksvertegenwoordigers bij regionale samenwerking**

Een voorwaarde voor succesvolle regionale samenwerking is het draagvlak dat hiervoor is in de samenleving.

Het organiseren van draagvlak, te beginnen bij volksvertegenwoordigers, is al jarenlang een flinke opgave. Net als vele andere onderzoekers stellen ook Peters, De Greef, Boogers en Boogaard in recent samenvattend onderzoek naar de legitimiteit, effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden (september 2022) weer dat het 'zonneklaar' is dat veel volksvertegenwoordigers onvoldoende grip op regionale samenwerking ervaren. Het is daarom belangrijk om de raden, Staten en algemeen besturen goed te betrekken. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden, van 'licht' tot 'zwaar'. Welke vorm passend is zal in Flevoland waarschijnlijk per thema verschillen. In lijn met bovenstaande adviezen zal namelijk de intensiteit van de regionale samenwerking per thema verschillen. Bij een intensievere samenwerking is logischerwijs een zwaardere vorm van het betrekken van volksvertegenwoordigers passend dan bij een minder intensieve samenwerking.

Hieronder werken we ter inspiratie enkele smaken van het betrekken van volksvertegenwoordigers uit, van licht naar zwaar:

- Gezamenlijke informatiebijeenkomsten. De meest lichte vorm is het organiseren van gezamenlijke politieke avonden waarop volksvertegenwoordigers elkaar kunnen ontmoeten en bijgepraat worden over de voortgang van de regionale samenwerking. Deze avonden zijn aanvullend op de informatie die volksvertegenwoordigers al via hun eigen bestuurders krijgen en vooral ook bedoeld om hierover een gezamenlijk gesprek op gang te brengen.
- Jaarlijkse Regiodag of regiocongres. Deze (twee)jaarlijkse dag is de ontmoetingsplek voor volksvertegenwoordigers en staat helemaal in het teken van de regionale samenwerking. In verschillende sessies worden volksvertegenwoordigers bijgepraat, maar ook uitgenodigd om samen na te denken over de toekomstige ontwikkelingen in het gebied of specifieke opgaven waar deelnemers tegenaan lopen. Een Regiodag of conferentie leent zich er ook goed voor om inspirerende sprekers uit bijvoorbeeld andere regionale samenwerkingen uit te nodigen.
- Overlegplatform op proces. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een regionale agendacommissie of Raadtafel, die overzicht houdt over alles samenwerkingsdossiers en over welke onderwerpen wanneer in welke raden, Staten of algemeen besturen op de agenda staan. De commissie kan vervolgens de regionale samenwerking adviseren over hoe de volksvertegenwoordigers zo goed mogelijk te betrekken. De agendacommissie maakt dus geen inhoudelijke keuzes, maar kijkt naar de wijze en het moment waarop volksvertegenwoordigers het beste betrokken kunnen worden.
- Overleg- of adviesplatform op inhoud. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een Regiocommissie, die regionale beleidsstukken bespreekt en een gezamenlijke reactie geeft voor de behandeling in de raden, Staten en algemeen besturen. Deze commissie heeft dus geen besluitvormende bevoegdheid, maar adviseert aan de volksvertegenwoordigers. Zij stelt hen in staat om hun kaderstellende en controlerende rol in de samenwerking goed te vervullen. Daarnaast kunnen de leden van de Regiocommissie een ambassadeursrol vervullen richting hun eigen volksvertegenwoordigend orgaan. Een intensievere vorm van de Regiocommissie is als zij het beeld- en oordeelsvormende orgaan is waar gezamenlijke afstemming over de inhoud van de samenwerking plaatsvindt. Zo blijft de besluitvorming zelf in de eigen gremia plaatsvinden, maar zorgt de commissie wel voor gelijksoortige vaststelling.
- Regioraad. De meest vergaande vorm van het betrekken van volksvertegenwoordigers is het inrichten van een algemeen bestuur van de samenwerking, die bestaat uit afgevaardigden uit de raden, staten en algemeen besturen. Echter, zo geven ook Peters, De Greef, Boogers en Boogaard in het eerdergenoemde onderzoek (september 2022) aan: het organiseren van een regioraad – zoals in de Drechtsteden – is volgens velen niet wenselijk, en leidt in de praktijk nogal eens tot afstemmingsproblemen met de lokale democratie.

**Box 7. Het organiseren van (ambtelijke) capaciteit en geld**

Regionale samenwerking vergt de inzet van ambtelijke capaciteit en/of geld om resultaten te bereiken maar ook om de samenwerking zelf te ondersteunen. In lijn met ons advies zal de intensiteit van de regionale samenwerking in Flevoland waarschijnlijk per thema verschillen. Bij een intensievere samenwerking is logischerwijs meer inzet van geld en capaciteit nodig dan bij een minder intensieve samenwerking. Hieronder werken we ter inspiratie enkele smaken van het organiseren van capaciteit en geld uit. Het BRE Flevoland zal zich idealiter in eerste instantie richten op de bovenste en meest lichte variant. Het opzetten van een regiobureau is de meest vergaande vorm van het regionaal bundelen van capaciteit en geld en daarmee voor Flevoland voorlopig niet aan de orde.

- Vastleggen van afspraken. Het maken van onderlinge afspraken over de ambtelijke capaciteit en het budget dat deelnemers beschikbaar stellen ten behoeve van de regionale samenwerking. Dit kunnen bijvoorbeeld ook afspraken zijn over arbeidsspecialisatie en onderlinge (kennis)uitwisseling. Dit voorkomt dat deelnemers deze kennis zelf moeten opbouwen en zorgt dat de samenwerking gezamenlijk over meer kennis beschikt.
- Opzetten van een ondersteunend regiobureau. In deze variant wordt de inzet van capaciteit en budget geïnstitutionaliseerd, door deze 'in te leggen' in het regiobureau. Deelnemers leveren dan een bijdrage in de vorm van geld en/of ambtenaren aan het regiobureau. Dit bureau is er vervolgens voor verantwoordelijk om de regionale samenwerking uitvoering te geven. Voorwaarde voor een ondersteunend regiobureau is dat er voldoende draagvlak is om deze effectief te kunnen laten functioneren.

*Zet in op een structurele samenwerking tussen BRE, ERE en MRE op de schaal van Flevoland*

Er zijn nu wel initiatieven om betrokkenheid van economische en maatschappelijke partijen te organiseren, maar deze hebben grotendeels een ad hoc karakter en bijeenkomsten worden ook niet altijd goed bezocht. Een manier om structurele betrokkenheid van het MRE en ERE rondom de ruimtelijke opgave te organiseren is het opzetten van ruimtelijke opgavetafels, waaraan partijen uit het BRE, ERE en MRE deelnemen. De samenstelling en opdracht van zo'n tafel is afhankelijk van de ruimtelijke opgave. Door deze tafels niet te organiseren naar portefeuilles, zoals nu het geval is, maar naar opgaven wordt voorkomen dat vraagstukken té sectoraal worden benaderd.

Als voorbeeld noemen we een mogelijke opgavetafel 'Robuust natuurlijk fundament'. Aan deze tafel kunnen vertegenwoordigers vanuit de drie overheidslagen (provincie, gemeente en waterschap), milieu-, natuur- en landschapsorganisaties en boeren deelnemen. Zij voeren gezamenlijk regie op uitvoering van de Strategische Agenda Flevoland voor dat specifieke onderwerp en zijn in continue dialoog over hoe de klimaatrobuustheid, de bodemkwaliteit, waterkwaliteit, waterveiligheid en biodiversiteit in Flevoland te verbeteren.

De Bestuurlijke Contactgroep (BCG) kan de regie op deze opgavetafels voeren, opdrachten uitdelen en de voortgang en onderlinge samenhang bewaken. Vertegenwoordigers vanuit het ERE en MRE die deelnemen aan deze opgavetafels kunnen bovendien een regionale klankbordgroep vormen die de BCG kan raadplegen of periodiek mee kan afstemmen. Zo wordt nog nadrukkelijker balans gezocht tussen de drie ecosystemen in Flevoland (niet alleen per opgave maar ook voor het geheel).

### *Economie en arbeidsmarkt*

Economie is, buiten de dienstverlening gericht op werkgevers en werkzoekenden, bij uitstek een thema dat zich op lokale en interregionale schaal (MRA, regio Zwolle en EHZ) manifesteert. Dat neemt niet weg dat de toekomst van de Flevolandse economie in combinatie met de enorme (verwachte) bevolkingsgroei wel een gedeelde opgave voor alle Flevolandse overheden is. Hiervan uitgaande komen we tot de volgende aanbevelingen.

#### *Zet gericht in op bestuurlijke samenwerking op de schaal van Flevoland in goede afstemming met andere economische agenda's*

Met Samen Maken We Flevoland is er al een samenwerkingsstructuur en inhoudelijke agenda (namelijk ontwikkelpijler 'Toekomstbestendige regionale economie') aanwezig waar de Flevolandse overheden op voort kunnen bouwen. Wij bevelen aan om de bestuurlijke samenwerking alleen op de ontwikkelpijler 'Toekomstbestendige regionale economie' te richten en daarnaast goede afstemming te organiseren tussen de verschillende economische agenda's (MRA, Zwolle, EHZ en Rijk-Regio).

#### *Verdere investering in de samenwerking tussen BRE en ERE op de schaal van Flevoland ligt niet voor de hand*

De economische netwerken binnen BRE Flevoland vormen zich voornamelijk lokaal in de vorm van bedrijvenkringen en interregionaal binnen de Economic Board Amsterdam, de MRA, de Economic Board Zwolle en de regio Zwolle. Dit is logisch omdat de samenhang zich op die niveaus bevindt en niet op het niveau van Flevoland. Het ligt daarom volgens ons ook niet voor de hand om als BRE Flevoland extra te investeren in economische samenwerking noch in het intensiveren van samenwerking met het ERE op de schaal van Flevoland. Logischer is het om voor realisatie van de economische ambities zoals neergelegd in de Strategische Agenda Flevoland aan te sluiten bij reeds bestaande lokale en interregionale economische netwerken.

De vraag is wat dit betekent voor de toekomst van de bestaande economische samenwerkingen op Flevolandse schaal, zoals de Economic Board Flevoland.

### *Zorg en welzijn*

Het domein Zorg en welzijn kent een aantal zorgtaken die verplicht op het schaalniveau van de provincie opgepakt moeten worden: de GGD en de Centrumregeling Sociaal domein. Los van deze taken is zorg en welzijn een thema dat zich vooral lokaal, subregionaal en interregionaal manifesteert. Desondanks vindt er wel strategische agendavorming plaats op Flevolandse schaal (met de Human Capital Agenda Zorg en Welzijn Flevoland en de Zorgtafel). Punt van aandacht is de betrokkenheid en het commitment van alle deelnemers aan deze agenda's. Verder horen we ook enkele kritische geluiden over de taakopvatting en rol van de provincie op het gebied van zorg en welzijn. Vanuit deze context en achtergrond komen we tot de volgende aanbevelingen.

#### *Bestuurlijke samenwerking op de schaal van Flevoland is niet vanzelfsprekend en een autonome keuze*

Buiten de verplichte zorgtaken en uitgaande van de logica van daily urban systems, is het niet vanzelfsprekend om voor zorg en welzijn bestuurlijk samen te werken op regionale schaal. Bovendien constateren wij binnen dit domein weinig bestuurlijk energie op de schaal van Flevoland. Dit vraagt om heroverweging van de bestuurlijke inzet in de Zorgtafel.

Dit ligt wat genuanceerder voor de Human Capital Agenda Zorg en Welzijn Flevoland, omdat deze aansluit op de bestuurlijke logica van de arbeidsmarktregio. Tegelijkertijd is de vraag, gezien ook het voorgaande, of deze samenwerking daadwerkelijk gaat bijdragen aan publieke waardecreatie voor het gebied. Wij bevelen daarom aan om bij deze samenwerking goed te monitoren of de gestelde doelen worden behaald en afhankelijk daarvan bestuurlijke inzet te heroverwegen.

#### *Samenwerking tussen BRE, ERE en MRE op de schaal van Flevoland vraagt om heroverweging*

Aan samenwerkingen zoals de Zorgtafel nemen ook partners uit MRE en ERE deel. Hierdoor is niet alleen een heroverweging van de bestuurlijke inzet aan de orde, maar ook van de samenwerking tussen BRE, ERE en MRE op dit thema. Wij bevelen aan om binnen de Human Capital Agenda Zorg en Welzijn Flevoland goede afspraken te maken over de betrokkenheid en het commitment van partners uit MRE en ERE, omdat deze uitgaande van de logica van daily urban systems niet vanzelfsprekend is. Zonder commitment zien wij überhaupt geen kans van slagen.

### Veiligheid

De Flevolandse overheden werken op de schaal van Flevoland verplicht samen aan veiligheid. De belangrijkste samenwerking is de Veiligheidsregio. Continuering van de huidige situatie is aan de orde. Samenwerking tussen BRE, ERE en MRE ligt niet voor de hand.

#### 4.2.2 Extern: Wat het BRE Flevoland richting omliggende BRE's te doen heeft

Gezien de dubbele oriëntatie van de gemeenten binnen BRE Flevoland en (daarmee) de overlap van verschillende agenda's en plannen, raden we BRE Flevoland aan te investeren in wat wij de 'schakelfunctie' noemen.

Deze functie houdt in dat bewust en intensief wordt nagedacht over hoe de eigen (uitvoering van) plannen binnen BRE Flevoland zich verhoudt tot die van andere BRE's (MRA, Regio Zwolle en EHZ) en daar bewust en strategisch op wordt geacteerd door BRE Flevoland. Proactief en 'aan de voorkant'.

Voor de invulling van deze schakelfunctie zien wij verschillende mogelijkheden die in intensiteit verschillen. Onderstaand werken we drie varianten op hoofdlijnen uit om een idee te geven bij de mogelijkheden die er zijn om invulling te geven aan deze 'schakelfunctie'. Mogelijk zal geen van deze drie varianten precies passen en is maatwerk nodig. Het is daarom bedoeld ter inspiratie en overweging.

#### *Variant 1: voortzetten van de huidige situatie*

De lichtste variant is voortzetting van de huidige situatie. Dit houdt in dat de Flevolandse overheden primair vanuit hun eigen belang deelnemen aan de MRA, regio Zwolle, EHZ en het overleg Rijk-regio en hierover terugkoppelen binnen samenwerkingen op Flevolandse schaal. Almere koppelt dan bijvoorbeeld ontwikkelingen over de fysieke leefomgeving in de MRA terug in Samen Maken We Flevoland. Dit heeft echt het karakter van 'elkaar op de hoogte houden'.

Deze variant is in onze ogen passend voor het huidige punt in de levenscyclus van het BRE Flevoland (zie ook hoofdstuk 3). We vragen ons wel sterk af of deze variant duurzaam en toekomstbestendig is. De dubbele oriëntatie van gemeenten en inhoudelijke overlap van agenda's en plannen maken dat intensivering in onze ogen verstandig is.

#### *Variant 2: structureel voeren van een strategische dialoog op de schaal van Flevoland*

De tweede variant is om de huidige overleggen (van met name Samen Maken We Flevoland) te benutten voor een strategische dialoog over de samenhang tussen de verschillende agenda's (MRA, regio Zwolle, EHZ en Rijk-regio). Dit is met name relevant op het gebied van fysieke leefomgeving en economie.

Deze strategische dialoog vindt periodiek plaats (bijvoorbeeld twee of vier keer per jaar) en wordt ambtelijk goed voorbereid, zodat er inzicht is in waar agenda's en plannen elkaar raken en laatste ontwikkelingen op tafel liggen. Zo ontstaat een gezamenlijk beeld van deze overlap, kan gediscussieerd worden over hoe hiermee in het belang van BRE Flevoland wordt omgegaan en welke strategie verstandig is richting MRA, Regio Zwolle, EHZ en Rijk. Inbreng in deze verbanden wordt proactief bepaald en afgestemd binnen de BCG en vanuit BRE Flevoland wordt zo meer vanuit één geluid geopereerd richting deze samenwerkingsverbanden. Dit betekent ook dat Flevolandse overheden niet meer alleen vanuit hun eigen belang deelnemen aan de provinciegrens-overstijgende samenwerkingen, maar ook vanuit regionaal Flevolands belang.

#### *Variant 3: oprichten van een geïntegreerde tafel waaraan Flevoland, MRA, regio Zwolle en eventueel EHZ deelnemen*

Een andere variant, die mogelijk ook in aanvulling op variant 2 kan worden gehanteerd, is het opzetten van een geïntegreerde tafel, waaraan BRE Flevoland, MRA, Regio Zwolle en eventueel EHZ deelnemen. Ook hiervoor geldt dat dit overleg zich richt op de fysieke leefomgeving en economie.

Deze tafel zou bijvoorbeeld twee keer per jaar bijeen kunnen komen en tot doel hebben om af te stemmen hoe de verschillende agenda's zich tot elkaar verhouden, wat dit betekent en welke acties hieruit voortkomen. Ook hiervoor geldt dat deze overleggen ambtelijk goed moeten worden voorbereid. Verder is BRE Flevoland voor deze variant afhankelijk van deelname en inzet van de omliggende samenwerkingsverbanden.

Onze inschatting is dat het voor een geïntegreerde tafel nu nog te vroeg is. Voor het goed functioneren van een geïntegreerde tafel is het eerst nodig dat geïnvesteerd wordt in de onderlinge strategische dialoog (variant 2).

We willen bij variant 3 opmerken dat het soms nodig is om nieuwe integrale structuren te creëren. Echter, voorkomen moet worden dat dit leidt tot meer bestuurlijke drukte. Kijk dus ook kritisch naar het nut van bestaande (meer sectorale) structuren.



## 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 de bijlage en gespreksverslagen ('beelden'). We volstaan in dit hoofdstuk met een bondige beantwoording van de deelvragen. Voor nadere onderbouwing verwijzen we naar de bijlagen. In lijn daarmee toont dit hoofdstuk enkel de belangrijkste grafieken en figuren. De overige onderbouwende grafieken en figuren staan in de bijlage.

## 5.1 Inleiding

Hoofdstuk 5 bouwen we op langs de deelvragen (zie tabel hieronder) en daaraan gekoppeld het publiekwaardemodel van Harvard-hoogleraar Mark Moore. Moore beargumenteert dat het handelen van overheden (en dus ook de regio) effectief is wanneer drie bollen met elkaar in evenwicht zijn. Wij beschrijven de bollen van Moore als volgt.

Figuur 7. **Publiekwaardemodel van Mark Moore.**



**Publieke waarde.** Elke overheid in Nederland heeft één primair doel: publieke waarde realiseren. Het gaat dan om opgaven en uitdagingen die zich de komende jaren voor de regio aandienen (deelvraag 1 en deels 2 tot en met 4<sup>23</sup>), de bestuurlijke ambities die de regio daarop wil realiseren en de prestaties<sup>24</sup> die de regio levert (deelvraag 5).

**Organisatie.** Dit vergt een adequate en toegeruste organisatie. De inzet van mensen en middelen moet gericht zijn op het realiseren van die waarde en daar ook toe in staat worden gesteld. De vorm van de organisatie (deelvraag 2 tot en met 4<sup>25</sup>) en de (financiële) bijdrage van de overheden aan de regio (deelvraag 6) zijn daarin belangrijke elementen.

**Draagvlak.** Zowel de organisatie van het BRE als de publieke waarde moet op draagvlak kunnen rekenen: inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties, raadsleden en bestuurders moeten er hun goedkeuring en richting aan (kunnen) geven (deelvraag 7).

23 Voor wat betreft het cijfermatige deel.

24 Op basis van de indicatoren Brede Welvaart.

25 Voor wat betreft het organisatorische deel (hoe zien het BRE, MRE en ERE eruit?)

Deelvragen	Paragrafen
<b>Deelvraag 1:</b> Wat zijn specifieke kenmerken van de regio?	5.2 Gebiedskenmerken
<b>Deelvraag 2:</b> Hoe ziet het BRE eruit?	5.3 BRE, MRE, ERE en samenspel daartussen
<b>Deelvraag 3:</b> Hoe ziet het maatschappelijk ecosysteem eruit?	5.3.1 Het Bestuurlijk Regionale Ecosysteem (BRE) 5.3.2 Het Maatschappelijke Regionale Ecosysteem (MRE)
<b>Deelvraag 4:</b> Hoe ziet het economisch ecosysteem eruit?	5.3.3 Het Economische Regionale Ecosysteem (ERE) 5.3.4 Verbindingen tussen de ecosystemen
<b>Deelvraag 6:</b> Welke organisatorische capaciteit is er?	5.4 Organisatie en draagvlak 5.4.1 Organisatie
<b>Deelvraag 7:</b> In hoeverre is er draagvlak voor het BRE?	5.4.2 Draagvlak
<b>Deelvraag 5:</b> Welke publieke waarde wordt er in de regio gerealiseerd?	5.5 Publieke waarde

## 5.2 Gebiedskenmerken

Een BRE acteert binnen een bepaalde context: naar analogie van de ecosysteem-metafoor, de biotoop. Elke biotoop heeft bepaalde kenmerken die lastig te veranderen zijn. Deze hebben betrekking op de ontstaansgeschiedenis, de fysieke omgeving (hoe ziet het gebied eruit), de demografie (hoeveel inwoners heeft het gebied en wat zijn hun kenmerken) en identiteit van de regio. Bepaalde (combinaties) van gebiedskenmerken geven een BRE een meer of minder gunstige uitgangspositie en zijn daarmee van invloed op de publieke waardecreatie. De bevindingen zijn gebaseerd op open data (CBS), gesprekken en een vragenlijst onder volksvertegenwoordigers en inwoners. Hieronder geven we per thema de rode draden weer. Voor een uitgebreide onderbouwing, zie de 'Foto' in de bijlage.

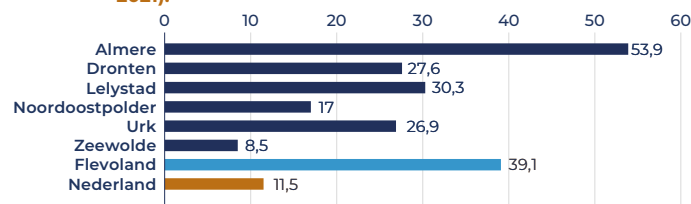
## Ontstaansgeschiedenis

- Flevoland, opgericht in 1986, is een relatief 'jonge' provincie c.q. regio.
- Urk is de oudste van de huidige zes gemeenten en was voor de inpoldering een eiland. Urk behoorde tot 1950 tot de provincie Noord-Holland, waarna het tot 1986 Overijssels werd.
- Gemeente Noordoostpolder is ingesteld in 1962, na drooglegging van de Noordoostpolder (1936-1942) en was tot 1986 Overijssels.
- Na drooglegging van het oostelijk en zuidelijke deel van Flevoland (1950-1968) werden de andere vier gemeenten ingesteld. Dronten in 1972, Lelystad in 1980 en tot slot Almere en Zeewolde in 1984. Almere was eerst niet voorzien, maar werd gebouwd om de bevolkingsgroei in Amsterdam en het Gooi op te vangen. Oorspronkelijk was het idee dat Lelystad minstens 100.000 inwoners zou moeten tellen, maar de komst van Almere heeft dit verhindert.
- Het waterschap Zuiderzeeland is opgericht in 2000, na een fusie tussen het waterschap Noordoostpolder, het heemraadschap Fleverwaard en het deel van Zuiveringschap West Overijssel dat de waterkwaliteitstaak in de Noordoostpolder uitvoerde.

## Demografie

- Er wonen ruim 435.000 inwoners in het BRE Flevoland. Ongeveer de helft hiervan is woonachtig in Almere. De bevolkingsprognose is dat het BRE Flevoland qua inwoneraantal tussen 2020 en 2050 fors zal groeien. Terwijl de Nederlandse bevolking naar verwachting groeit met 5%, neemt de bevolking in het BRE Flevoland toe met 39%. Vooral in Almere wordt er een flinke groei verwacht (54%).
- In het BRE Flevoland is er sprake van een relatief lage mate van vergrijzing en een relatief hoge mate van vergroening. De prognose is dat zowel de vergrijzing als vergroening richting 2050 toeneemt.
- Gemeenten in het BRE Flevoland hebben gemiddeld genomen een hoger aantal personen per huishouden (2,4) dan het landelijke gemiddelde (2,2). Overigens zijn er wel grote verschillen tussen gemeenten. In het BRE Flevoland neemt het aantal huishoudens, vergeleken met het landelijke gemiddelde, naar verwachting fors toe. Namelijk met 41,7% ten opzichte van 14,5% landelijk. Vooral in Almere wordt er een flinke groei verwacht (54,8%).

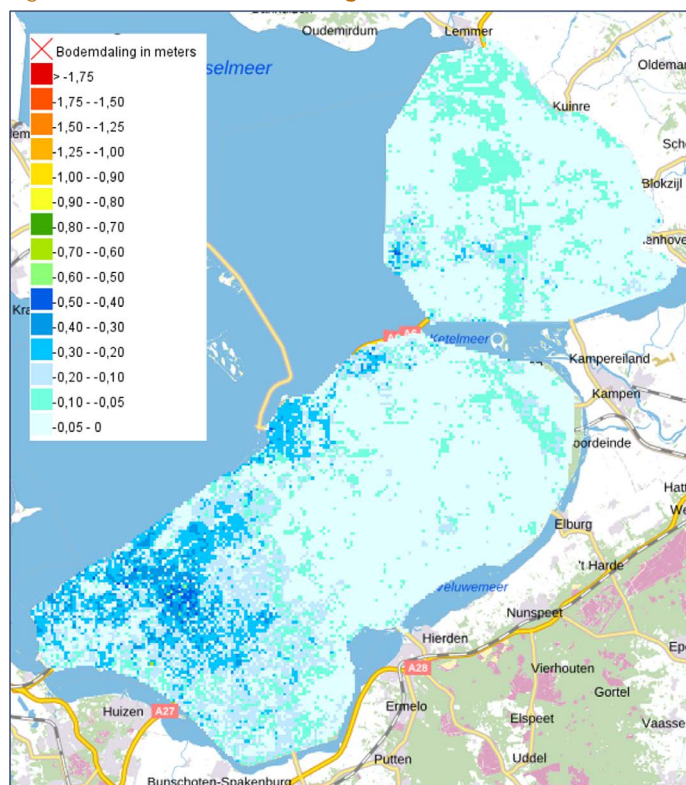
Figuur 8. **Prognose bevolkingsgroei 2050 (in % ten opzichte van 2021).**



## Geografie

- Het BRE Flevoland kent een door landbouw gedomineerd landschap en heeft bovendien ook relatief veel binnenwater. Het BRE grenst immers aan onder andere het IJsselmeer, Markermeer, IJmeer, Gooimeer en Veluwemeer en al deze wateren maken (deels) deel uit van het BRE.
- Het BRE Flevoland heeft met gemiddeld 1.057 adressen/km<sup>2</sup> een iets lagere adressendichtheid dan het landelijk gemiddelde (1.154 adressen/km<sup>2</sup>). Overigens zijn er wel grote verschillen tussen gemeenten. Zo hebben Almere en Lelystad een relatief hoge adressendichtheid (1.601 en 1.369 adressen/km<sup>2</sup>) en heeft Noordoostpolder een relatief lage adressendichtheid (741 adressen/km<sup>2</sup>).
- Door inklinking van de bodem sinds de inpoldering heeft zich in Flevoland een flinke bodemdaling voorgedaan die met de jaren in snelheid afneemt.
- In Flevoland vormen verkeer en vervoer met 67% de belangrijkste bron van Nox-emissies (stikstofoxiden) en landbouw met 89% van NH<sub>3</sub>-emissies (ammoniak). De verbinding van de Nox- en NH<sub>3</sub>-emissies wordt in de volksmond ook wel 'stikstof' genoemd.

Figuur 9. **Verwachte bodemdaling 2030.**





## Wonen

- Het BRE Flevoland heeft relatief veel koopwoningen en relatief weinig woningen in eigendom van woningcorporaties of overige verhuurders.
- De gemiddelde huizenprijs ligt in het BRE Flevoland onder het landelijke gemiddelde. De huizenprijzen zijn in Flevoland overigens wel met 23,2% gestegen (2022 ten opzichte van 2020), meer dan landelijk gemiddeld is (13,7%).
- De gemiddelde woningvoorraad ligt in Flevoland (28.206) hoger dan het landelijk gemiddelde (22.014). Overigens zijn er wel grote verschillen tussen gemeenten. Zo hebben Almere en Lelystad een relatief hoge en bijvoorbeeld Urk een relatief lage woningvoorraad. De prognose voor 2050 laat daarnaast ook zien dat Flevoland naar verwachting een groei kent van 46% ten opzichte van 18% landelijk. Voor Almere wordt zelfs een groei van 61% voorspeld. De prognoses passen overigens in de ambitie om in de gehele provincie Flevoland fors bij te bouwen, namelijk zo'n 100.000 tot 140.000 woningen.

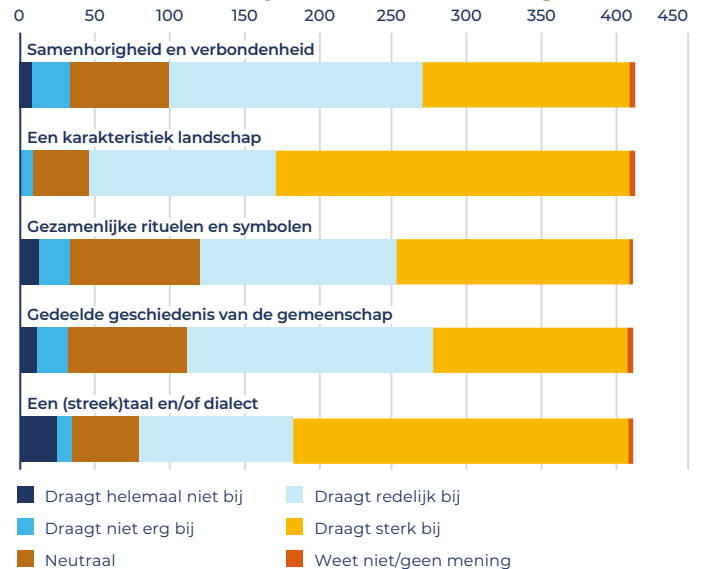
## Voorzieningen

- BRE Flevoland scoort gemiddeld op de toegankelijkheid tot voorzieningen. Wel zijn er grote verschillen tussen gemeenten. Zo liggen, ten opzichte van andere Flevolandse gemeenten, voorzieningen voor inwoners van Almere en Lelystad dichterbij.
- In BRE Flevoland zijn negen mbo- en vier hbo-instellingen gevestigd. Flevoland heeft geen universiteit. Daarnaast herbergt het BRE ook een aantal bekende attracties, musea en evenementen, zoals Walibi, Aviodrome, Lowlands en Defqon. Kijkend naar het bereik van de Flevolandse dagattracties dan valt overigens geen enkele dagattractie in de Nederlandse top 50. Dit geldt wel voor de twee festivals, Lowlands en Defqon, die beiden in de Nederlandse top 15 staan.

## Regionale identiteit

- De enquête onder inwoners laat zien dat vooral het karakteristieke landschap van Flevoland en in mindere mate de saamhorigheid en verbondenheid bijdragen aan de identiteit van de regio. De gedeelde geschiedenis van de gemeenschap ('nieuw land') draagt vrijwel niet bij aan de regionale identiteit.
- Als we kijken naar de oriëntaties van de inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties zien we drie verschillende daily urban systems. Noordelijk-Flevoland is sterk gericht en identificeert zich met de regio Zwolle, voor Almere en Lelystad is dit de MRA en voor Zeewolde de EHZ-regio.

Figuur 10. Inwonersenquête: In welke mate dragen de volgende zaken voor u bij aan de identiteit van uw regio?



### Externe oriëntaties in historisch perspectief<sup>26</sup>

Flevoland is de jongste BRE-regio. Tot de start van de drooglegging van noordelijk Flevoland in 1936 lag hier de Zuiderzee, met daarin een paar eilanden waaronder Urk. Deze eilanden hoorden tot 1950 bij de provincie Noord-Holland, leefden van de visserij en waren gericht op Amsterdam. Door de inpoldering verloor Urk haar eilandenstatus en kwam . Naast haar ontstaat de gemeente Noordoostpolder, die vanaf 1962 officieel wordt ingesteld. Urk en Noordoostpolder komen (respectievelijk vanaf 1950 en 1962) allebei bij de provincie Overijssel te horen. De nieuwe bewoners van de Noordoostpolder worden zorgvuldig door het Rijk geselecteerd op onder meer opleidingen, financiën, leeftijd en huwelijkse staat (het schijnt dat Rijksambtenaren zelfs onaangekondigd kwamen controleren of de inhoud van de linnenkast wel netjes was opgevouwen). De gelukkigen kwamen uit heel Nederland vormden qua religie een goede afspiegeling van Nederland. Wat zij met elkaar deelden was een pioniersmentaliteit om er iets van te maken. Zij oriënteerden zich vooral richting Zwolle: de polder was immers nog een samenleving in wording, dus zij maakten gebruik van de voorzieningen op het 'oude land'.

Onder de inwoners van Urk heeft de inpoldering en de gang van zaken daarna geleid tot een anti-overheids sentiment en een zekere rivaliteit ten opzichte van Noordoostpolder. Na de drooglegging duurde het nog jaren voordat de eerste wegverbinding naar Emmeloord tot stand kwam (waardoor hoogzwangere vrouwen nog jaren per boot naar Amsterdam vervoerd moesten worden), Urk kreeg er vrijwel geen extra grondgebied bij en Urkers werden niet geselecteerd om naar de Noordoostpolder te verhuizen. Urk kent hierdoor een intern gerichte houding, alhoewel daar de laatste jaren wel verandering in lijkt te komen. Zij heeft ook duidelijke eigen cultuur, met onder meer een dialect, een volkslied, een gezamenlijke vissershistorie en een sterke religieuze binding ("een Urker voelt zich geen Flevolander").

Tussen 1950 en 1968 werd het zuidelijke deel van Flevoland (de 'overkant van de Ketelbrug') drooggelegd. De eerste gemeente die werd ingesteld was Dronten, in 1972. In 1980 volgde Lelystad, dat de grootste stad en hoofdstad van Flevoland zou worden. De komst van Almere, dat in 1984 officieel werd ingesteld, heeft dit eerste verhinderd. Almere was oorspronkelijk niet voorzien, maar werd gebouwd om de bevolkingsgroei in Amsterdam en het Gooi op te vangen. In 1984 ontstond de gemeente Zeewolde, als

overloopgebied voor de Veluwe. De provincie Flevoland werd in 1986 opgericht en de tot dan toe Overijsselse Urk en Noordoostpolder kwamen hieronder te vallen. Het waterschap Zuiderzeeland bestaat, na een fusie van twee eerdere waterschappen, sinds 2000. De oorspronkelijke plannen om ook het Markermeer nog in te polderen verdwenen na jarenlange discussies in 2003 definitief van tafel.

Dat Lelystad uiteindelijk niet tot grootste stad van Flevoland uitgroeide (tegen 2000 zou Lelystad minstens 100.000 inwoners moeten tellen) had te maken met een leegloop richting Almere. Almere had een gunstigere ligging ten opzichte van Amsterdam en het Gooi en was daardoor aantrekkelijker voor forensen. Inmiddels heeft Lelystad ruim 80.000 inwoners, versus ruim 210.000 in Almere<sup>27</sup>. Dit levert soms een rare dynamiek op tussen hoofdstad versus grootste stad. Almere heeft als grote stad een stevige positie aan tafel in Flevoland, de MRA en bij het Rijk. Haar inwoners komen voornamelijk uit Amsterdam, en in mindere mate het Gooi, en zijn dan ook sterk georiënteerd op de MRA-regio. Een groot deel van de inwoners van Almere, als ook Lelystad, is voor werkgelegenheid aangewezen op de Amsterdam en omstreken, en we zien dan ook een grote uitgaande werkpendel.

De inwoners van Zeewolde, tot slot, kennen een sterke oriëntatie richting de Veluwe: veel van hen werken, winkelen, recreëren en gaan naar school 'aan de overkant'. Dit is logisch gezien de ligging van het dorp helemaal in het oosten van de gemeente, tegen het Veluwemeer aan (de gemeenschap ligt dichterbij Ermelo en Harderwijk dan bij Almere). Tekenend is bijvoorbeeld ook dat de bus naar Almere 's avonds eens per twee uur gaat (lijn 160) en de bus naar Harderwijk elk uur (lijn 144).

Voor geheel Flevoland (met uitzondering van Urk) geldt dat zij bestaat uit relatief nieuwe gemeenschappen. In de drooggelegde polders werden huizen, scholen en winkels gebouwd en infrastructuur aangelegd. Het bouwen van een samenleving vraagt echter meer dan 'bakstenen': er moet bijvoorbeeld ook sociale samenhang, cultuur en identiteit ontstaan. Dit vormt nog altijd een belangrijke en unieke opgave, die de Flevolandse overheden bindt omdat zij daar allen voor aan de lat staan. Het feit dat de regio nog altijd groeit (met bijvoorbeeld de plannen voor veel extra woningen) maakt deze opgave des te actueler.

<sup>26</sup> Gebaseerd op de gesprekken voor dit onderzoek en <https://www.canonnoord-oostpolder.nl>.

<sup>27</sup> Bron: CBS, 2022.

## 5.3 BRE, MRE, ERE en samenspel daartussen

### 5.3.1 Het Bestuurlijk Regionale Ecosysteem (BRE) *Wat is een BRE?*

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. Ook de mate van congruentie in samenwerking binnen BRE's loopt sterk uiteen.

#### *Hoe brengen we het BRE Flevoland in beeld?*

De dataset 'interbestuurlijke samenwerkingsverbanden 2020' vormt ons vertrekpunt. Deze dataset is gebaseerd op een inventarisatie die is gedaan in opdracht van het ministerie van BZK. Ook hebben wij zelf een aantal bewerkingen gedaan. De lijst omvat (min of meer) geïnstitutionaliseerde samenwerkingsverbanden. Dat zijn bijvoorbeeld gemeenschappelijke regelingen, maar zeker ook samenwerkingen op basis van een convenant of bestuurlijke tafels.

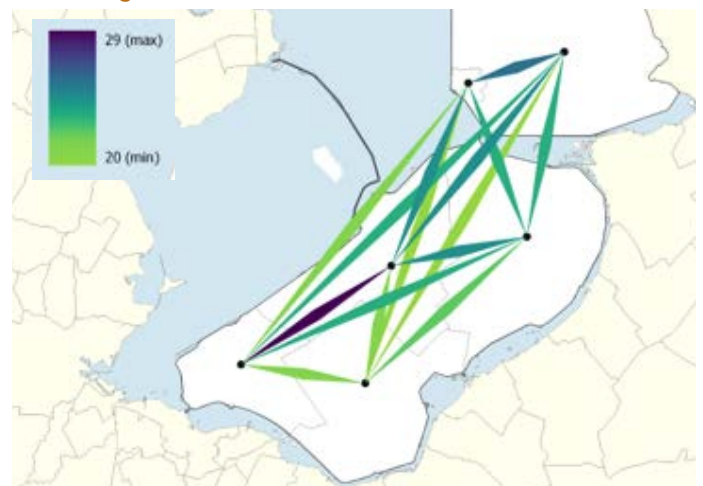
De stelregel die is gehanteerd is dat een samenwerkingsverband onderdeel van het BRE is als er afspraken zijn gemaakt over doel, samenstelling en frequentie van bijeenkomen. Gestructureerd-informeel overleg wordt dus wel meegeteld; ad hoc-informeel overleg niet. Vervolgens hebben wij de Ambtelijke Contactgroep (ACG) gevraagd om de lijst met samenwerkingsverbanden te verifiëren. Op basis van deze geüpdatete lijst hebben we een visualisatie gemaakt van het BRE Flevoland. Kwantiteit zegt overigens niets over kwaliteit.

Vanuit de empirie beschouwen wij de schaal van Flevoland 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 provincie en waterschap. In de tabel in de 'foto' (bijlage) (slide 51 tot en met 55) geven we weer hoe er op de verschillende schaalniveaus bestuurlijk wordt samengewerkt en welke Flevolandse overheden deelnemen. Voor de inter- en bovenregionale samenwerking geldt dat we alleen de Flevolandse deelnemers weergeven. We schetsen in deze bijlage per schaalniveau de voornaamste samenwerkingsverbanden. In de paragraaf hierna volgt een toelichting.

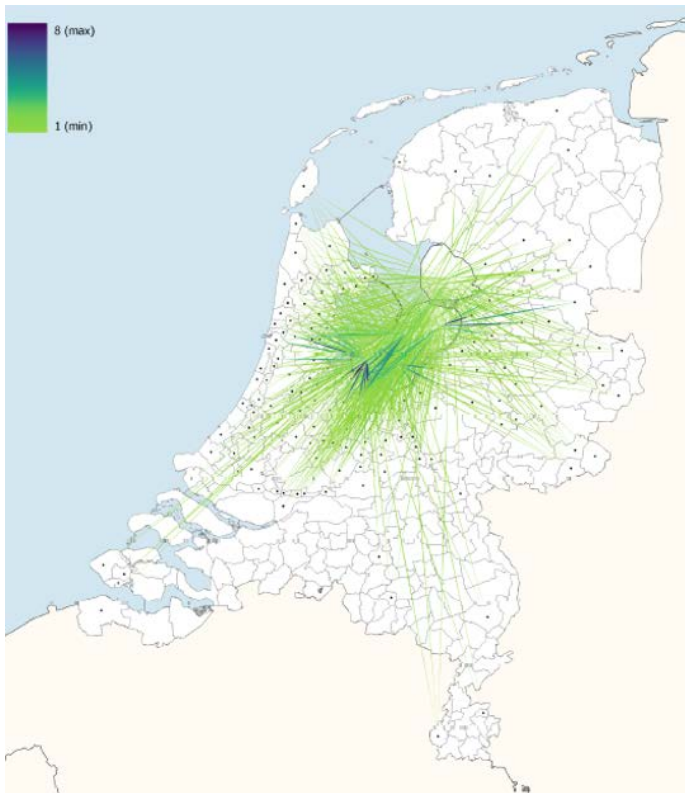
#### *Hoe het BRE Flevoland eruitziet*

- Op de schaal van BRE Flevoland werken overheden voornamelijk samen in verplichte samenwerkingsverbanden (GGD, Omgevingsdienst en Veiligheidsregio), in samenwerkingsverbanden die door het Rijk zijn bepaald (Regionale Energiestrategie) of samenwerkingsverbanden die hiermee verband houden, zoals bijvoorbeeld de Centrumregeling Sociaal Domein Flevoland (Jeugdzorg, Wmo 2015 en Participatiewet).
- Ook werken alle Flevolandse overheden strategisch samen binnen Samen Maken We Flevoland. Op dit moment richt deze samenwerking zich voornamelijk op de fysieke thema's.
- Door overheden binnen het BRE Flevoland wordt er, in wisselende samenstellingen en op diverse thema's, intensief samengewerkt met overheden buiten het BRE. De belangrijkste schalen/gebieden waarin dit gebeurt zijn Metropoolregio Amsterdam, de regio Zwolle en Noord(west)-Veluwe (samenwerking Ermelo, Harderwijk, Zeewolde).
- Binnen BRE Flevoland zijn er geen duidelijke subregio's te onderscheiden. Door overheden binnen het BRE Flevoland wordt er wel op diverse thema's, veelal in wisselende samenstelling, samengewerkt.

Figuur 11. **Samenwerkingsverbanden waaraan alléén Flevolandse gemeenten deelnemen.**



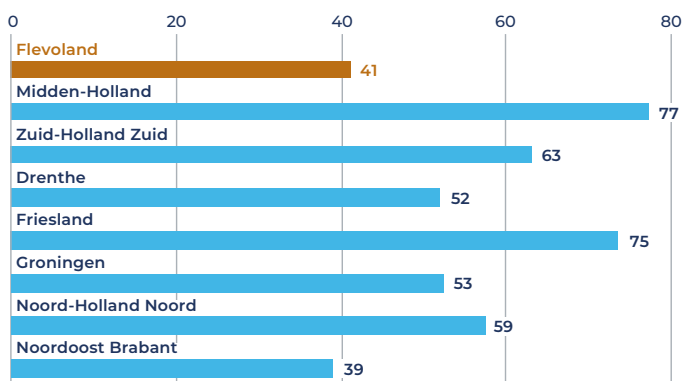
Figuur 12. Samenwerkingsverbanden van Flevolandse gemeenten binnen en buiten de regio.



### Structuur en kenmerken BRE Flevoland

- De congruentiescore voor Flevoland is, vergeleken met de andere BRE's, relatief laag (41%). Dit betekent dat Flevolandse overheden er relatief minder vaak voor kiezen om alleen met elkaar samen te werken en er relatief veel over de regio-grenzen heen wordt samengewerkt.
- Binnen het BRE wordt er het meest intensief samengewerkt tussen Almere en Lelystad, gevolgd door Urk en Noordoostpolder. Noordoostpolder en Zeewolde en Urk en Zeewolde werken binnen het BRE het minst intensief met elkaar samen.
- In het BRE Flevoland kiest men het vaakste voor afstemming als organisatievorm om samen te werken. De meeste samenwerking richt zicht op het beleidsdomein ruimte, wat overigens vergelijkbaar is met andere BRE's.

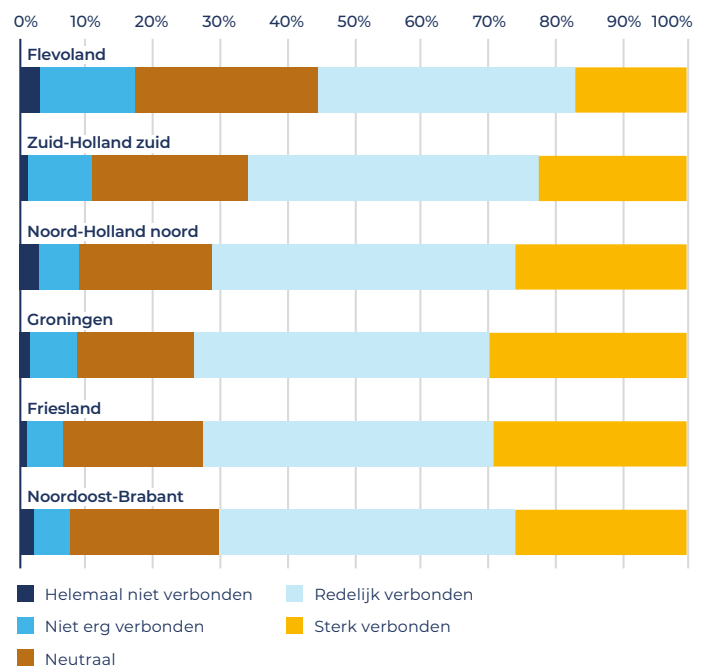
Figuur 13. Congruentie van het BRE Flevoland in vergelijking met andere BRE regio's.



### Legitimiteit en regionale identiteit

- De enquête onder inwoners laat zien dat inwoners zich vooral sterk verbonden voelen met Nederland, gevolgd door hun buurt of wijk. Zij voelen zich minder verbonden met hun regio dan in andere BRE-regio's: circa 55% van de respondenten geeft aan zich redelijk of sterk verbonden te voelen met de regio.
- Volgens inwoners dragen vooral het karakteristieke landschap van Flevoland en in mindere mate de saamhorigheid en verbondenheid bij aan de identiteit van hun regio.
- De enquête onder volksvertegenwoordigers laat zien dat veel respondenten het er (sterk of tamelijk) mee eens zijn dat samenwerking tussen zowel overheden onderling als tussen overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en inwoners nodig is om maatschappelijke vraagstukken op te lossen.
- In vergelijking met andere BRE-regio's vinden Flevolandse volksvertegenwoordigers het minst vaak dat hun regionale ambities goed aansluiten op de lokale ambities.

Figuur 14. Inwonersenquête: In welke mate voelt u zich verbonden met uw regio?



### 5.3.2 Het Maatschappelijke Regionale Ecosysteem (MRE)

*Wat bedoelen we met het maatschappelijk ecosysteem?*

Met het maatschappelijke ecosysteem bedoelen we ten eerste, het gebied dat vanuit het perspectief van inwoners doorgaat als 'de regio' en ten tweede de maatschappelijke actoren die zich inzetten voor het realiseren van maatschappelijke opgaven.

*De regio vanuit inwonerperspectief*

We hebben het gebied van het BRE gedefinieerd aan de hand van de dataset 'interbestuurlijke samenwerking 2020'. We definiëren de regio dus vanuit het perspectief van de overheid. Het is de vraag in hoeverre deze bestuurlijke definitie van de regio samenvalt met de maatschappelijke definitie. Wat is 'de regio' vanuit het perspectief van inwoners? Waar wonen, werken en recreëren zij, waar maken ze gebruik van voorzieningen en waar hebben ze sociale contacten? Een analyse van het zogenaamde daily urban of rural system geeft inzicht in het maatschappelijke ecosysteem.

*Maatschappelijke actoren*

In de regio zetten inwoners en maatschappelijke actoren zich in tal van vormen (al dan niet formeel georganiseerd) in voor het realiseren van maatschappelijke opgaven.

In deze paragraaf beschrijven we het maatschappelijk ecosysteem (MRE). In de tabel in de 'foto' (bijlage) (slide 75 tot en met 77) geven we weer hoe dit MRE op de verschillende schaalniveaus eruitziet. We schetsen in de tabel per schaalniveau alleen de voornaamste MRE's. Daar waar sprake is van samenwerking met actoren uit het bestuurlijke (BRE) en/of economische ecosysteem (ERE) geven we dit aan. Het gebied dat vanuit het perspectief van inwoners doorgaat als 'de regio' is niet in deze tabel opgenomen. De tabel richt zich uitsluitend op de verbinding tussen maatschappelijke actoren. In de paragraaf hierna volgt een toelichting, evenals een beschrijving van het gebied dat vanuit het perspectief van inwoners doorgaat als 'de regio'.

### **Hoe het MRE Flevoland eruitziet**

- Op het niveau van BRE Flevoland werken maatschappelijke partijen voornamelijk samen op het gebied van het sociaal domein.
- Door maatschappelijke partijen wordt met name interregionaal samengewerkt. De belangrijkste schalen/gebieden waarin dit gebeurt zijn Metropoolregio Amsterdam en de regio Zwolle. Bovenregionaal zijn er ook met Noord-Holland verbindingen, bijvoorbeeld op het gebied van onderwijs en kindzorg.
- Op subregionaal niveau zijn er enkele samenwerkingsverbanden waaraan door maatschappelijke partijen wordt deelgenomen, op wisselende thema's. Vaak rondom een specifieke opgave, bijvoorbeeld Nationaal Park Nieuwe Land, Markermeer IJmeer of de Flevo Campus.

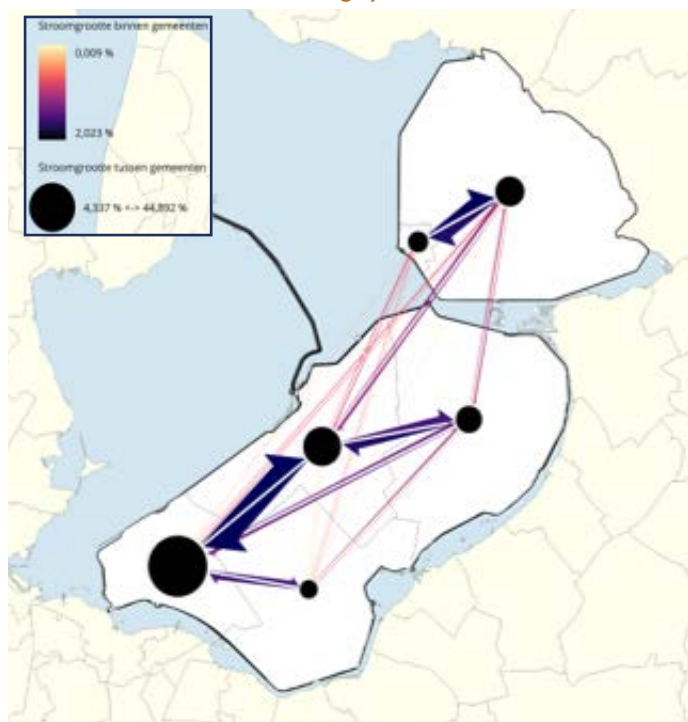
### *Maatschappelijke betrokkenheid*

- De politieke samenstelling verschilt flink per Flevolandse gemeente. Waar de ene gemeente een meer liberale (Almere) en christelijke signatuur (Dronten en Urk) heeft, hebben in andere gemeenten lokale partijen weer relatief veel zetels (Lelystad, Zeewolde en Noordoostpolder). De mate van versplintering verschilt per gemeente. De versplintering is het grootste in Almere en Lelystad. In de andere gemeenten is hiervan in (veel) mindere mate sprake.
- Kijkend naar de opkomst bij gemeentelijke en Tweede Kamerverkiezingen, dan liggen de opkomstpercentages van Almere en Lelystad onder het landelijke gemiddelde, terwijl Urk juist fors boven het landelijk gemiddeld scoort.
- Het aantal inwoners dat in het BRE Flevoland aan vrijwilligerswerk doet is gemiddeld vergeleken met de landelijke cijfers. Overigens zijn er wel grote verschillen tussen gemeenten. In Almere en Lelystad doen relatief weinig en op Urk juist relatief veel mensen aan vrijwilligerswerk.
- De sociale cohesie verschilt sterk per gemeente. De sociale cohesie is het laagste in Almere en Lelystad en het hoogste op Urk.

### Verplaatsingen van inwoners binnen en buiten BRE Flevoland

- Van het totaal aantal verplaatsingen binnen de regio vindt 93% binnen een gemeente (intragemeentelijk) en 7% tussen twee gemeenten (intergemeentelijk) plaats<sup>28</sup>. Het eerstgenoemde percentage is relatief hoog vergeleken met andere BRE's. Deze percentages liggen tussen de 67 en 82%.
- Almere is binnen het BRE een duidelijke hub en deelt de meeste wederzijdse vervoersstromen met Lelystad.
- 65% van alle bewegingen van en naar Flevoland blijft binnen de regio<sup>29</sup>. Dit percentage is laag vergeleken met andere BRE's, waar de percentages tussen de 72 en 92% liggen.
- Als we de intragemeentelijke verplaatsingen buiten beschouwing laten (en dus alleen kijken naar verplaatsingen tussen gemeenten), zien we dat 11% binnen het BRE blijft. Dat percentage is zeer laag vergeleken met andere BRE's, waar de percentages tussen de 30 en 73% liggen.
- Er is een zeer grote intergemeentelijke stroom tussen Almere en Amsterdam. Van alle bewegingen, naar en binnen Flevoland, maakt deze stroom meer dan 21% van het totale aantal uit. Ter vergelijking: in andere BRE casus-regio's lag dit percentage nooit boven de 2%.

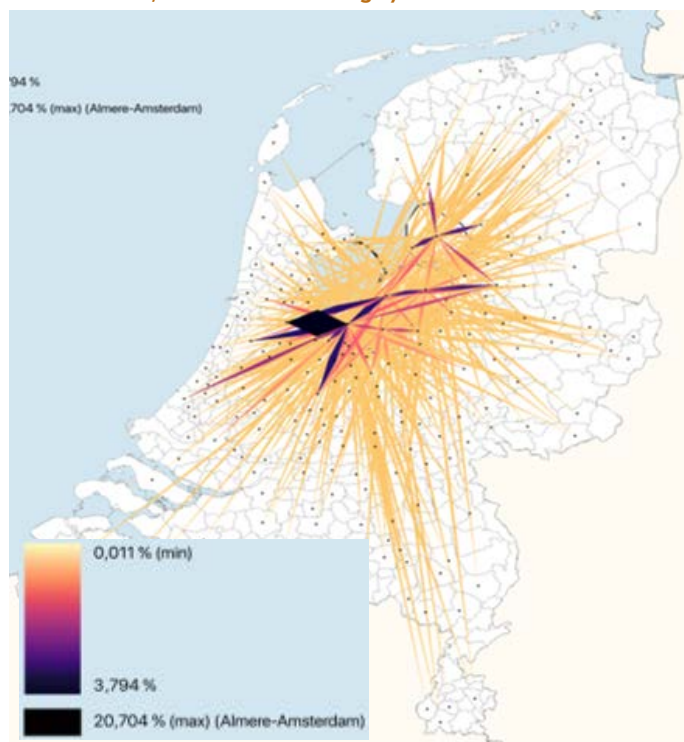
Figuur 15. Mobiliteitsstromen tussen gemeenten (als % van alle mobiliteit binnen de regio).



28 Let op: verplaatsingen naar gemeenten buiten de regio Flevoland zijn in deze percentages niet meegenomen.

29 Let op: in dit percentage zijn de intragemeentelijke verplaatsingen meegenomen

Figuur 16. In- en externe mobiliteitsstromen (als % van alle mobiliteit van, naar of binnen de regio).



### 5.3.3 Het Economische Regionale Ecosysteem (ERE)

#### Wat bedoelen we met het economisch ecosysteem?

Het economisch ecosysteem bestaat enerzijds uit de economische kenmerken van het gebied en anderzijds uit de belangrijkste economische actoren in de regio.

#### Economische kenmerken

De economische kenmerken brengen wij in beeld op basis van de entrepreneurial ecosystems-benadering zoals ontwikkeld door prof. Erik Stam. Deze benadering vertrekt vanuit de gedachte dat regio's voor hun economische ontwikkeling gebaat zijn bij productief ondernemerschap, in de vorm van nieuwe groeiende ondernemingen en ondernemend gedrag in bestaande organisaties. Productief ondernemerschap resulteert in waardecreatie op allerlei vlakken, zoals werkgelegenheid, groei in toegevoegde waarde of welzijn. Om dit productief ondernemerschap te laten floreren, is een effectief ecosysteem nodig, waarin verschillende elementen (actoren en factoren) samenwerken om de condities te scheppen voor ondernemerschap.

De benadering maakt onderscheid tussen randvoorwaarden die niet op korte termijn te beïnvloeden zijn en iets gemakkelijker beïnvloedbare systeemelementen. Dit zijn als het ware de knoppen waaraan kan worden gedraaid om het ecosysteem te versterken. We zijn benieuwd naar deze variabelen in Flevoland. We brengen verschillende indicatoren in beeld. Daarvoor moeten we data op gemeenteniveau aggregeren naar regioniveau. Helaas is niet voor elke variabele gemeentelijke data voorhanden.

Wat we wel in beeld kunnen brengen, zijn:

- Systeemelementen: talent, nieuwe kennis en intermediaire diensten
- Randvoorwaarden: ondernemerschapscultuur, fysieke infrastructuur en vraag

In de foto (bijlage) hebben we een overzicht opgenomen met voor elk van deze variabelen een beschrijving en de bijbehorende indicatoren en databron. We vullen deze data aan met data over de sectorstructuur. Door sectoren in kaart te brengen, ontstaan meer mogelijkheden om te differentiëren tussen regio's.

#### *Economische actoren*

In de regio werken naast overheden ook bedrijven en kennisinstellingen, individueel en samen (bijvoorbeeld in triple helix samenwerkingen), aan maatschappelijke opgaven, waaronder de groei van de bedrijvigheid.

In deze paragraaf beschrijven we het economisch ecosysteem (ERE). In de tabel in de 'foto' (bijlage) (slide 86 tot en met 87) geven we weer hoe dit ERE op de verschillende schaalniveaus eruitziet. We schetsen in de tabel per schaalniveau alleen de voornaamste ERE's. Daar waar sprake is van samenwerking met actoren uit het bestuurlijke (BRE) en/of maatschappelijke ecosysteem (MRE) geven we dit aan. In de paragraaf hierna volgt een toelichting en zoomen we verder in op de regionaliteit van het ecosysteem en beschrijven we systeemelementen en randvoorwaarden.

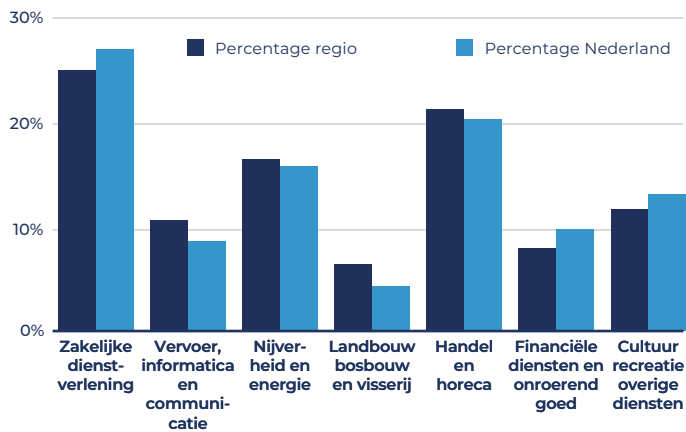
#### *Hoe het BRE Flevoland eruitziet*

- Door economische partijen wordt er met name interregionaal samengewerkt. De belangrijkste schalen/gebieden waarin dit gebeurt zijn Metropoolregio Amsterdam en de regio Zwolle.
- Op het niveau van BRE Flevoland werken economische partijen met name samen op de fysieke thema's (bouwen; energie, energietransitie en duurzaamheid; natuur en leefomgeving).
- Op subregionaal niveau is er een enkele samenwerking waaraan partijen uit het ERE deelnemen, bijvoorbeeld op het gebied van mobiliteit (Mobiliteit en Infrastructuur Test Centrum).

#### *Economische structuurkenmerken*

- Bijna de helft van het totaal aantal bedrijven in BRE Flevoland is gevestigd in Almere. Overeenkomstig met de landelijke cijfers heeft Flevoland vooral veel zakelijke dienstverlening. Daarnaast heeft BRE Flevoland relatief veel bedrijven die actief zijn in de landbouw/visserij.
- Het aandeel praktisch opgeleiden ligt in BRE Flevoland iets hoger dan het landelijk gemiddelde, terwijl het aandeel theoretisch opgeleiden juist lager ligt dan het landelijk gemiddelde.
- De gemiddelde afstand tot een hoofdverkeersweg is in BRE Flevoland gelijk aan het landelijk gemiddelde (2 km), terwijl de afstand tot een treinstation hoger is dan het landelijk gemiddelde (12 km ten opzichte van 7 km). Met de Lelylijn liggen er overigens wel plannen om het BRE en de gemeenten daarbinnen beter te ontsluiten met andere gebieden in Nederland. Ook de gemiddelde woon-werkafstand is in BRE Flevoland hoger (30 km) dan het landelijk gemiddelde (23 km).
- De arbeidsparticipatie ligt in het BRE Flevoland hoger dan het landelijk gemiddelde en is de afgelopen jaren ook flink gestegen. Vooral in de collectieve en zakelijke dienstverlening en in de handel zijn veel banen en ook heeft BRE Flevoland vergeleken met het landelijk gemiddelde meer banen ten opzichte van het aantal inwoners.
- De werkloosheid ligt in BRE Flevoland boven het landelijk gemiddelde, maar is de afgelopen jaren wel gedaald.

Figuur 17. Sectorstructuur Flevoland en Nederland.



### 5.3.4 Verbindingen tussen de ecosystemen

- We hebben totaal 32 netwerken geïdentificeerd die we naar thema hebben geclusterd. In de netwerken zijn het BRE en in mindere mate het MRE het meeste vertegenwoordigd. Het ERE is relatief weinig vertegenwoordigd. Het BRE is met name vertegenwoordigd in de netwerken die zich richten op economie & arbeidsmarkt, energie & duurzaamheid en welzijn & sociaal. Het MRE is met name vertegenwoordigd in netwerken die zich richten op welzijn en sociaal.
- Maatschappelijke partijen die aan relatief veel netwerken deelnemen zijn de drie onderwijsinstellingen ROC van Flevoland, Aeres Hogeschool en Hogeschool Windesheim Flevoland, gevolgd door de zorg- en welzijnsorganisaties Coloriet, Zorggroep Oude en Nieuwe Land en Icare.
- Netwerken die er qua hoeveelheid deelnemers en overlap tussen deelnemers het meeste uitspringen zijn HCA ZWF, Zorgtafel Flevoland en Werkplaats Sociaal Domein (thema welzijn en sociaal).

## 5.4 Organisatie en draagvlak

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

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

### 5.4.1 Organisatie

- Almere draagt, als grootste gemeente, in absolute zin het meeste bij aan gemeenschappelijke regelingen in Flevoland, maar in relatieve zin (uitgaven aan gemeenschappelijke regelingen als percentage van de totale lasten) dragen Zeewolde en Urk het meeste bij. Het aantal fte dat naar regionale samenwerking gaat is het hoogste in Almere, waarvan het grootste deel naar de MRA gaat.
- Verschillende gesprekspartners geven aan dat het vrijmaken van voldoende capaciteit en middelen voor regionale samenwerking soms onder druk staat. Tegelijkertijd hebben we van niemand gehoord dat hier echt grote discussies over bestaan of dat de uitvoeringskracht hieronder lijdt. Voor de toekomst en de duurzaamheid van de regionale samenwerking is dit echter wel een aandachtspunt.

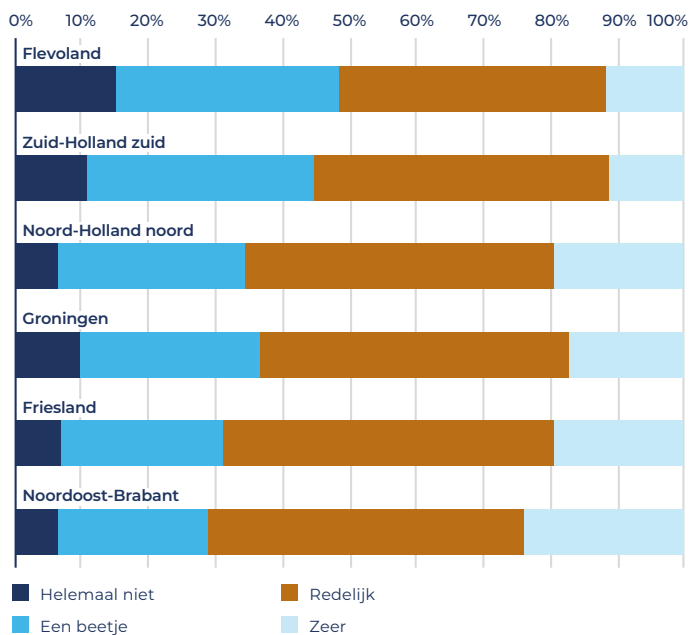
### 5.4.2 Draagvlak

- De provincie wordt door 80% van de inwoners gezien als de 'regio' waarin ze wonen.
- Flevoland is vooral trots op Nederland, en in mindere mate op Europa, hun stad of dorp en hun buurt of wijk. Zij schamen zich wel eens voor Europa en voor Nederland. Ze schamen zich het minste voor de provincie en de regio.
- In vergelijking met andere BRE-regio's valt op dat inwoners uit Flevoland het minst trots zijn op hun regio.
- Gesprekspartners geven aan dat het draagvlak voor de samenwerking in het BRE onder inwoners ingewikkeld is, omdat het voor hen vooral een 'ver van hun bed show' is. De samenwerking in SMWF lijkt onder inwoners ook niet echt te leven.
- Wij krijgen de indruk dat dit laatste ook geldt voor economische en maatschappelijke partijen. Van gesprekspartners horen we dat SMWF, zeker in het begin, vooral een 'overheidsfeestje' was, waarbij het ERE en MRE nauwelijks een rol speelde. Hier komt inmiddels verandering, met bijvoorbeeld het project 'Samen de boer op'.
- Net zoals in veel andere BRE-regio's zien we dat het draagvlak voor regionale samenwerking ook in gemeenteraden ingewikkeld is. Gesprekspartners leggen uit dat gemeenteraden ervaren dat zij weinig grip hebben op de samenwerking en willen graag concreet zien welke meerwaarde de samenwerking heeft ('what's in it for me?'). Dit geldt overigens zowel voor regionale samenwerking binnen Flevoland als voor interregionale samenwerking in de MRA, de regio Zwolle en EHZ. Vooral de vraag waar er gebouwd gaat worden ligt gevoelig. In het traject SMWF zijn de gemeenteraden tot nu toe voornamelijk geïnformeerd, maar hebben zij verder (nog) nauwelijks een rol gespeeld.



- Tegelijkertijd horen we ook dat gemeenteraden, zeker van de kleinere gemeenten, zich beseffen dat zij niet alles alleen aankunnen en de samenwerking nodig hebben. Gesprekspartners geven aan dat, in ieder geval in een aantal gemeenten, de raden de laatste tijd meer open lijken te staan voor regionale samenwerking.

Figuur 18. Inwonersenquête: In hoeverre bent u trots op uw regio?



## 5.5 Publieke waarde

Publieke waarde gaat over de korte en lange termijneffecten van het handelen door (samenwerkende) overheidsorganisaties. Of die effecten van waarde zijn, bepaalt het publiek: individuele burgers die handelen vanuit hun eigen overtuiging over wat goed en rechtvaardig is en die in maatschappelijke processen collectief besluiten (middels volksvertegenwoordiging, maar ook door zich te verenigen in maatschappelijke organisaties of burgerinitiatieven) welke publieke waarde de overheid moet nastreven – en of ze dat goed doet. Wij beschrijven de publieke waarde aan de hand van brede welvaartsindicatoren.

Het realiseren van publieke waarden beschrijven we aan de hand van zeven 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. De welvaartsindicatoren hebben we geordend langs twee thema's, namelijk: sociaal/maatschappelijk en fysiek/ruimtelijk/economisch.

### Geografie van brede welvaart

Het Coöperatief Convenant van RaboResearch heeft onderzoek gedaan naar geografie van brede welvaart. Ze hebben de scores van alle regio's op de regionale brede welvaart index in een vergelijk over tijd (2013 en 2019) onderzocht. In het kwadrant linksboven staat BRE Flevoland.

BRE Flevoland scoorde in 2013 tussen de 0,62 en de 0,63. In 2019 is dit bijna 0,67 geworden. Dit is dus een groei van bijna 0,04. Rabo Research geeft daarbij de volgende definitie van dit type regio: 'regio met een lage brede welvaart in 2013 die sterk groeiden en in 2019 bovengemiddeld op brede welvaart scoorden.'

Figuur 14. Regionale brede welvaartsindex, Coöperatief Convenant Rabo Research.



## Indicatoren brede welvaart

### 1. Welzijn

Flevoland is overwegend tevreden met hun leven. Tegelijkertijd scoort de COROP-regio Flevoland relatief laag op dit punt ten opzichte van de rest van Nederland. De COROP-regio Flevoland staat op de 34<sup>e</sup> plaats van ranglijst van de totaal veertig COROP-regio's in Nederland. De tevredenheid met vrije tijd scoort met een 13<sup>e</sup> positie een stuk hoger. Opvallend is de stijging op dit punt ten opzichte van 2015 (34<sup>e</sup> positie).

### 2. Samenleving

Het contact met familie, vrienden en burens dat Flevoland hebben en het vrijwilligerswerk dat zij doen is, net als landelijk, de afgelopen jaren afgenomen. De coronacrisis speelt hier mogelijk een rol in.

Het vertrouwen in anderen en in instituties is in de COROP-regio Flevoland relatief laag. Op de vier indicatoren neemt COROP-regio Flevoland de plaatsen 34, 37, 35 en 34 (van de 40) in. Wat opvalt is de daling tussen 2015 en 2020 op de indicator 'contact met familie, vrienden en burens' (van 23 naar 34).

### 3. Gezondheid

De ervaren gezondheid is de afgelopen jaren toegenomen en ligt boven het landelijke gemiddelde. Dit lag in 2015 nog (fors) onder het landelijk gemiddelde.

Het aantal inwoners met langdurige ziekten of aandoeningen laat per gemeente een verschillend beeld zien. In Dronten, Lelystad, Noordoostpolder en Urk is er sprake van een toename.

### 4. Veiligheid

Het aantal geregistreerde misdrijven is in Flevoland afgenomen, op Urk en Zeewolde na, waar een lichte stijging was. Het aantal ondervonden delicten is in heel Flevoland gedaald in de periode 2015-2020. Flevoland voelen zich echter wel vaker onveilig in de buurt.

### 5. Milieu

De particuliere zonne-energie is in alle Flevolandse gemeenten enorm toegenomen in de afgelopen jaren. Dronten en Zeewolde hebben het hoogste aantal particuliere zonne-energie hebben.

De broeikas emissies per inwoner liggen in Flevoland hoger dan het landelijk gemiddelde. Men name in Dronten, Lelystad en Zeewolde is er sprake van een toename.

Het aandeel natuur- en bosgebieden en het natuurgebied per inwoner is in Flevoland heel licht afgenomen. Alleen in Noordoostpolder en Urk is het aandeel natuur- en bosgebieden gestegen.

### 6. Materiële welvaart

De gemiddelde schuld per huishouden is in Flevoland van 2015 tot 2020 toegenomen, maar ligt onder het landelijk gemiddelde. Uitzondering hierop is Lelystad: daar daalde de gemiddelde schuld per huishouden.

### 7. Arbeid en vrije tijd

De bruto- en netto arbeidsparticipatie zijn de afgelopen jaren toegenomen en liggen boven het landelijk gemiddelde. Op de ranking neemt Flevoland respectievelijk een 13<sup>e</sup> en 14<sup>e</sup> plek in. De werkloosheid laat een dalende trend zien, al staat Flevoland met een 33<sup>e</sup> plek wel laag in de ranking.

Ook het aandeel hoogopgeleide bevolking steeg, behalve in Urk. Op de ranking daalde Flevoland echter wel van plaats 26 in 2015 naar plaats 30 in 2020.

De tevredenheid met reistijd van en naar werk is toegenomen, met uitzondering van Lelystad.

### 8. Wonen

Flevoland scoort onder het landelijk gemiddelde wat betreft de afstand tot een basisschool en café. Ook in de ranking staat de regio met respectievelijk een 24<sup>e</sup> en 36<sup>e</sup> plek relatief laag.



## **‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’**

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al meer dan tachtig jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

### **Berenschot Groep B.V.**

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)