

# Ontwikkeling door vertrouwen en verbinden

## Stedelijk Netwerk Groningen-Assen



Oplegnotitie onderzoek Werking van Netwerken II



# Ontwikkeling door vertrouwen en verbinden

## Oplegnotitie onderzoek Werking van Netwerken II - Stedelijk Netwerk Groningen-Assen

In opdracht van:



Met medewerking van:

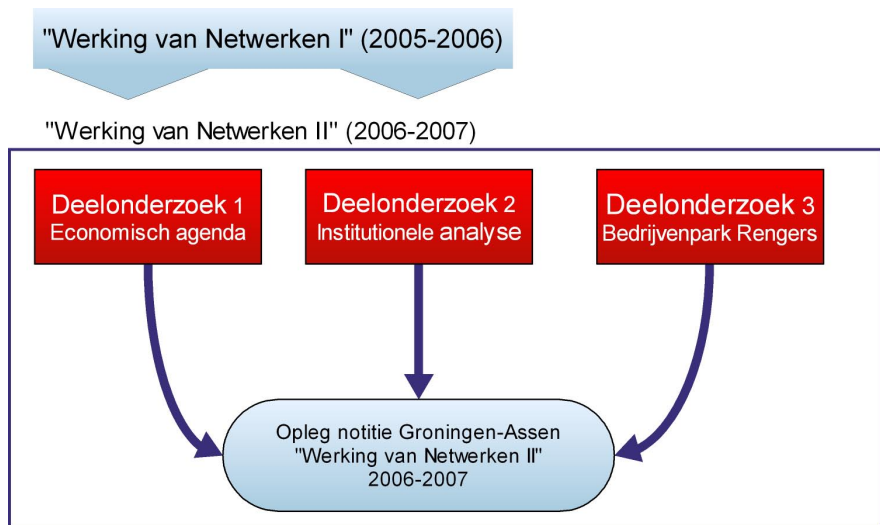


### Colofon

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Opleiding Bestuurskunde  
Februari 2007

Onderzoeksgroep Stedelijk Netwerk Groningen-Assen:  
Ernest Bressers                      e\_bressers@yahoo.com  
Jannes van der Heide              jannes@websweater.nl  
Roy van der Linde                    royvanderlinde@versatel.nl  
Mathijs Triou                          mathijstriou@hotmail.com

Overname van tekstdelen is toegestaan, mits met bronvermelding.



*Figuur 1: Schematisch overzicht van de samenhang tussen de deelonderzoeken van de 'Werking van Netwerken II.'*

# Voorwoord

Voor u ligt de oplegnotitie van het onderzoek 'Werking van Netwerken II'. In deze oplegnotitie worden de belangrijkste bevindingen gepresenteerd uit de deelonderzoeken van het onderzoek 'Werking van Netwerken II'. Het onderzoek 'Werking van Netwerken II' is het vervolg op het onderzoek 'Werking van Netwerken I' uit 2006, waarin gekeken werd naar de verschijningsvorm en organisatie van stedelijke netwerken, de projecten die stedelijke netwerken opkaken en de wijze waarop dat heeft plaatsgevonden. Vanuit een samenwerking tussen het Nirov meerjarenprogramma Van Stad Naar Regio, het ministerie van VROM en de Erasmus Universiteit zijn beide onderzoeken geïnitieerd.

In figuur 1 is schematisch weergegeven hoe het onderzoek 'Werking van Netwerken' is opgebouwd. De resultaten van deel I vormen het vertrekpunt voor het vervolgonderzoek 'Werking van Netwerken II' waarin gekeken wordt hoe stedelijke netwerken de regio stimuleren op economisch gebied met een focus op de ontwikkeling (en aanleg) van bedrijventerreinen. Binnen dit onderzoek worden vier stedelijke netwerken onderzocht. Het stedelijk netwerk Groningen-Assen vormt de casus van de deelonderzoeken die door ons zijn uitgevoerd. De andere stedelijke netwerken zijn Brabantstad, Knooppunt Arnhem-Nijmegen en Twentestad. De deelonderzoeken, en daarmee het totale onderzoek 'Werking van Netwerken II' zijn uitgevoerd door master studenten Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam onder leiding van Prof. Dr. Ing. Geert Teisman.

Het doel van deze oplegnotitie is om kernachtig inzicht te geven in de wijze van sturing in het stedelijk netwerk Groningen-Assen op (economische) regiostimulering. De deelonderzoeken hebben zich gericht op verschillende elementen waaruit de regionale sturing op de economie in het stedelijk netwerk Groningen-Assen is opgebouwd. In deelonderzoek I is gekeken naar de inhoudelijke economische agenda van het stedelijk netwerk Groningen-Assen. In deelonderzoek II is de institutionele context rondom het samenwerkingsverband binnen het stedelijk netwerk Groningen-Assen on-

derzocht met de focus op bestuurlijke lichtheid/bestuurlijke drukte. In deelonderzoek III tenslotte is bedrijvenpark Rengers onderzocht als case study. In deze case study is onderzocht hoe bestuurlijke processen bij de ontwikkeling en aanleg van regionale bedrijventerreinen binnen het stedelijk netwerk Groningen-Assen kunnen worden vormgegeven. De drie deelonderzoeken vormen gezamenlijk de basis voor deze oplegnotitie (zie figuur 1).

Voor ons studenten die het stedelijk netwerk Groningen-Assen hebben onderzocht, is het een interessant leerproces geweest. Het beeld dat het stedelijk netwerk Groningen-Assen 'een regio is die ver weg ligt van waar het in Nederland allemaal gebeurt' blijkt niet terecht. De betrokken actoren werken hard aan de ontwikkeling van hun regio en hebben daarmee succes met een eigen wijze van samenwerken. Daarmee is ook ons beeld van een samenwerkingsverband zoals de Regio Groningen-Assen ten positieve bijgesteld ten opzichte van onze beelden aan het begin van het onderzoek.

Wij zijn het Nirov dankbaar dat wij voor onze studie deel hebben mogen nemen aan dit onderzoek. Ook willen wij alle respondenten bedanken die aan ons medewerking hebben willen verlenen voor dit onderzoek. Tenslotte willen we docenten Dr. F.A.A. Boons, Dr. J. Edelenbos, Dr. Ir. J. Eshuijs en Prof. Dr. Ing. G.R. Teisman, bedanken voor de begeleiding die wij hebben ontvangen bij het uitvoeren van dit onderzoek.

Onderzoeksgroep Stedelijk Netwerk Groningen-Assen:  
Ernest Bressers, Jannes van der Heide, Roy van der Linde en Mathijs Triou

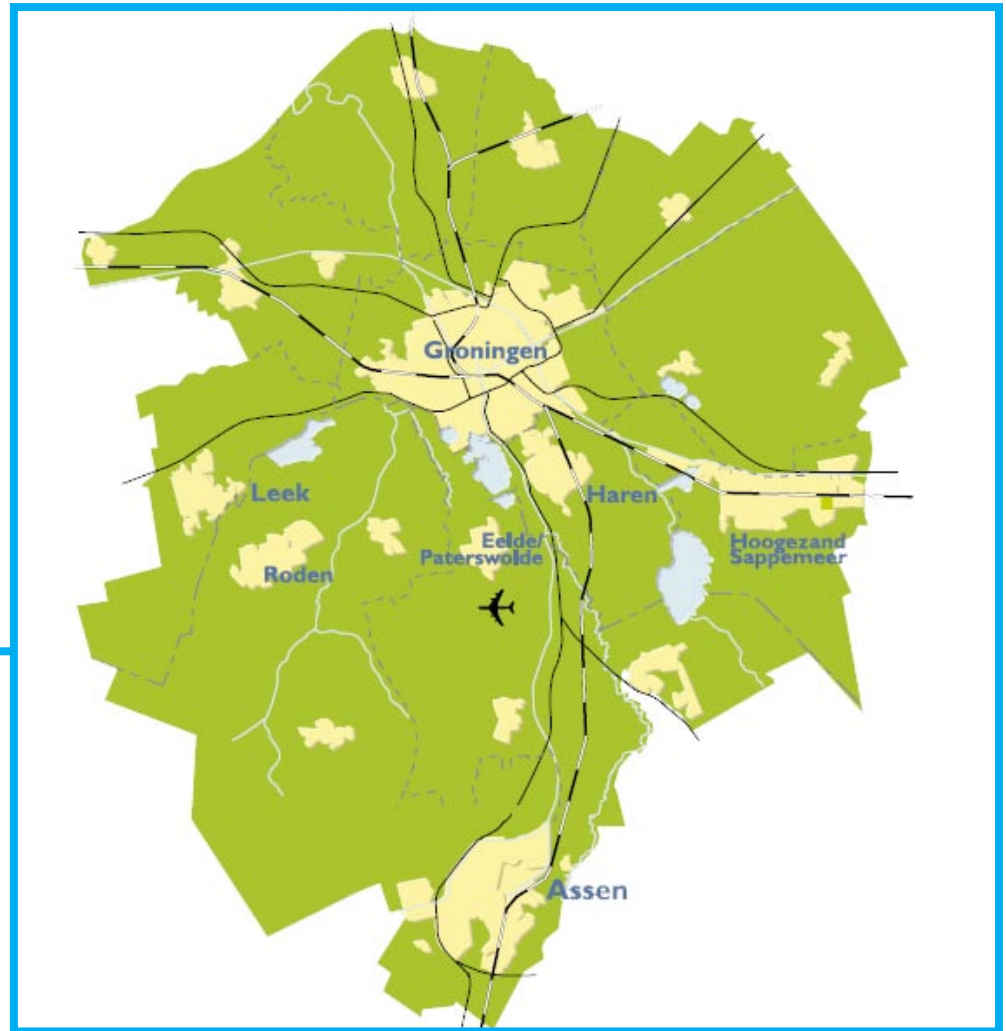
Rotterdam, Februari 2007



# Inhoudsopgave

---

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>9</b>
1.1 Aanleiding	9
1.2 Regio Groningen- Assen	11
1.3 Leeswijzer	11
<b>2. De uitkomsten</b>	<b>13</b>
2.1 Economisch en bestuurlijk vraagstuk	13
2.2 Institutionele context	15
2.3 Bedrijventerrein	17
<b>3. Conclusie en discussie</b>	<b>21</b>
3.1 De positie van de Regio Groningen-Assen: scheiden versus verbinden	21
3.2 De invulling van de positie I: faciliteren versus reguleren	23
3.3 De invulling van de positie II: samenwerken versus concurreren	23
3.4 De meerwaarde van de Regio Groningen-Assen	25
<b>4. Aanbevelingen</b>	<b>27</b>
4.1 Omschakelen van voorbereiding naar uitvoering	27
4.2 Toekomstscenario	27
4.3 Tot slot	31
<b>Literatuur</b>	<b>33</b>
<b>Bijlage: Respondenten</b>	<b>35</b>



*Figuur 2: De twaalf gemeenten en twee provincies vormen samen de Regio Groningen-Assen. De regio kent een T-structuur dat wordt gevormd door de beide steden Groningen en Assen en de schragende kernen Leek, Roden en Hoogeveen-Sappemeer, die verbonden zijn met de hoofdinfrastructuur van spoor en hoofdwegen (met name de A7 en de A28). (Bron: Regiovisie Groningen-Assen, 2030).*



# 1. Inleiding

Ruimtelijke en economische vraagstukken in een regio vereisen beleid dat moeilijk door één actor kan worden bepaald, gelet op de schaalloosheid van economische ontwikkelingen en afhankelijkheden tussen actoren. Echter, daartegenover staat dat ruimtelijk en economisch beleid voor een regio te gespecificeerd is om door de Rijksoverheid bepaald te worden (Ministerie van VROM, 2004: 15-16). De Nota Ruimte geeft aan deze problematiek invulling en stelt dat bij de uitvoering van het ruimtelijk beleid het Rijk een grote waarde hecht aan afstemming en samenwerking tussen gemeenten bij vooral gemeentegrensoverstijgende vraagstukken op het raakvlak van verstedelijking, economie en verkeer & vervoer (2004: 61). In deze invulling ligt de aanleiding voor het onderzoek 'Werking in Netwerken II'. Hoe verloopt de samenwerking tussen de actoren bij grensoverstijgende vraagstukken op het gebied van ruimte en economie? Hoe verloopt de sturing op deze vraagstukken door de betrokken actoren?

## 1.1 Aanleiding

De internationale concurrentiepositie van Nederland staat onder druk, omdat de Nederlandse economie hapert (Ministerie van Economische Zaken, 2006: 17). De Nederlandse overheid wil deze internationale concurrentiepositie verbeteren. In de Nota Pieken in de Delta wordt gesteld dat een gebiedsgerichte economische agenda (gericht op de stedelijke netwerken) hieraan kan bijdragen (2006: 17). Deze stelling sluit aan bij de doelen die genoemd worden in de Nota Ruimte waarin wordt gesteld dat 'de groei van de bevolking en economie, de individualisering en toenemende mobiliteit leiden tot een grotere onderlinge samenhang tussen steden en stedelijk gebieden' (Ministerie van VROM, 2004: 61). Deze onderlinge samenhang kan niet alleen stimulerend werken voor een sterkere (economische) regio, maar draagt ook bij aan een sterkere economische positie van Nederland. Een samenwerkingsverband biedt dus potentie. Het gebied rondom de gemeenten Groningen en Assen is daarom aangewezen als stedelijk netwerk. In deze oplegnotitie wordt met het stedelijk netwerk Groningen-Assen de

fysieke ruimtelijke structuur bedoeld; het grondgebied van de twaalf gemeenten en de twee provincies (zie figuur 2). Met de Regio Groningen-Assen wordt het samenwerkingsverband (of bestuurlijk arrangement) bedoeld.

Voordat de regio rondom de steden Groningen en Assen aangewezen werd als stedelijk netwerk was er al samenwerking tussen de betrokken gemeenten en provincies, namelijk via de Regio Groningen-Assen. Deze samenwerking geschiedt op basis van vrijwilligheid. De Regio Groningen-Assen heeft bewust voor dit sturingsarrangement gekozen. In andere stedelijke netwerken wordt wel eens gekozen voor een meer geformaliseerd samenwerkingsverband op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR+). Het sturingsvraagstuk is zodoende per stedelijk netwerk verschillend. Tegelijkertijd met de opkomst van het fenomeen stedelijke netwerken, speelt er nog een kwestie op het gebied van economische ontwikkeling (stimulering). Deze kwestie gaat over de (regionale) ontwikkeling van bedrijventerreinen, of in breder perspectief, werklandschappen. De Vromraad heeft in 2006 een rapport gepresenteerd waarbij de ontwikkeling en aanleg van bedrijventerreinen in de huidige vorm ter discussie wordt gesteld (2006: 7). De term 'werklandschap' wordt in dit rapport geïntroduceerd, als zijnde een bedrijventerrein waarin wonen, werken en groen (recreatie) samen dienen te komen. Het bedrijventerrein van de toekomst dient een integraal onderdeel te worden van de leefomgeving<sup>1</sup>. Hoewel de term nog niet erg leeft in het stedelijk netwerk Groningen-Assen zijn wel initiatieven genomen voor de ontwikkeling van meer integrale bedrijvenparken (project Meerstad). Deze kwesties, het stimuleren van de economie in de regio, het ontwikkelen en aanleggen van bedrijventerreinen voor regiostimulering en sturing binnen een samenwerkingsverband vormen allen de aanleiding voor het onderzoek 'Werking van Netwerken II'.

## Doelstelling

De doelstelling van het project 'Werking van Netwerken II' van het Nirov is om meer kennis te vergaren én te verspreiden over de



stedelijke netwerken. Deze kennis kan door stedelijke netwerken gebruikt worden voor de verbetering van sturing en samenwerking bij (economische) regiostimulering. Echter, ook buiten de stedelijke netwerken kan de vergaarde kennis van waarde zijn. Voor het onderzoek is integraal een centrale onderzoeksvraag opgesteld. Deze luidt:

*Hoe wordt in stedelijke netwerken met behulp van bedrijventerreinen bijgedragen aan de versterking van de economische concurrentiepositie van Nederland en welke bestuurlijke arrangementen worden aangewend op het niveau van stedelijke netwerken?*

Bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag richten wij ons op het stedelijk netwerk Groningen-Assen waarbij in de drie deelonderzoeken van 'Werking van Netwerken II' de kennis aangeleverd wordt voor de beantwoording van deze vraag.

## 1.2 Regio Groningen- Assen

Het samenwerkingsverband Regio Groningen-Assen kent een lange ontstaansgeschiedenis, die terug gaat tot eind jaren tachtig. In 1996 werd deze samenwerking bekrachtigd met een convenant tussen destijds vijftien gemeenten (het zijn er nu twaalf door een gemeentelijke herindeling) en twee provincies<sup>2</sup>, nog voordat het gebied officieel werd aangewezen als stedelijk netwerk. De twaalf gemeenten zijn Assen, Bedum, Groningen, Haren, Hoogezaand-Sappemeer, Leek, Noordenveld, Slochteren, Ten Boer, Tynaarlo, Winsum en Zuidhorn en de twee provincies Groningen en Drenthe. Deze samenwerking vindt plaats op basis van vrijwilligheid en resulteerde uiteindelijk in een gezamenlijke Regiovisie Groningen-Assen 2030. De Regiovisie vormt de agenda voor de regio en behelst de thema's wonen, werken (economie), infrastructuur en landschapsbehoud (Bressers e.a.: 2006: 5). De directe stimulering van de regionale economie door de Regio Groningen-Assen had in eerste instantie niet de hoogste prioriteit en staat daarom nu nog in de kinderschoenen. Sinds enkele jaren worden wel de eerste stappen genomen op het gebied van regionale economische ontwikkeling. Zo is een regionaal promotie- en acquisitiebeleid rondom bedrijventerreinen een eerste initiatief van de Regio Groningen-Assen. Dat betekent niet dat er verder geen regiostimulering plaatsvindt in het stedelijk netwerk Groningen-Assen. Clusters van actoren (subnetwerken) binnen het stedelijk netwerk Groningen-Assen stimuleren

met gespecificeerde projecten de economie en werkgelegenheid in de regio. Echter, bij deze geclusterde projecten heeft de Regio Groningen-Assen tot nu toe voornamelijk indirect een rol.

## 1.3 Leeswijzer

In dit hoofdstuk is een inleiding gegeven op het thema sturing op de economie van stedelijke netwerken. In hoofdstuk 2 zullen de belangrijkste empirische resultaten van de drie deelonderzoeken worden gepresenteerd. In hoofdstuk 3 vindt, naar aanleiding van de bevindingen van hoofdstuk 2 een discussie plaats. Op basis van deze discussie worden er conclusies getrokken over de sturing binnen het stedelijke netwerk op het gebied van regiostimulering. In hoofdstuk 4 tenslotte worden er aanbevelingen gedaan over de samenwerking en sturing van de economie in het stedelijke netwerk Groningen-Assen.

### Noten

<sup>1</sup> De aanbevelingen van de Vromraad voor de ontwikkeling van werklandschappen zijn terug te vinden in deelonderzoek I, kader 2.1.

<sup>2</sup> Een uitgebreide ontstaansgeschiedenis van de Regio Groningen-Assen is te lezen in deel onderzoek I, hoofdstuk 1.1 en deelonderzoek II, hoofdstuk 3.

1. Het verkrijgen van twee procent economische groei van de regio per jaar;
2. Het stimuleren van werkgelegenheid;
3. Aansluiting zoeken op internationale netwerken;
4. Regionaal faciliteren van de ruimtevrage van bedrijven;
5. Aantrekken van nieuwe bedrijvigheid naar de regio;
6. Een actief locatiebeleid;
7. Groningen positioneren als aanlandingsplaats voor internationale bedrijven en topvoorzieningen;
8. Versterken van het vervoersnet;
9. Stimuleren en steunen van subnetwerken;
10. Ontwikkelen van hoogwaardige bedrijventerreinen.

Kader 1: De tien economische agendapunten van de Regio Groningen-Assen (Bressers e.a., 2006: 23-26, 32).

	De tien economische agendapunten van de Regio Groningen-Assen										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Groningen	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Assen	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Hoogezand-S.	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Noordenveld	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Leek	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Tynaarlo	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Bedum	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Winsum	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Zuidhorn	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Haren	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Legenda			■	Ja, komt terug in de lokale agenda.				■	Nee, komt niet terug in de lokale agenda.		

Tabel 1: De vergelijking van de 10 10 economische agendapunten van de Regiovisie met de lokale agenda's (m.u.v. de gemeenten Ten Boer en Slochteren) (Bressers e.a., 2006: 33)

## 2. De uitkomsten

Het onderzoek 'Werking van Netwerken II' van het Nirov is uitgevoerd in drie deelonderzoeken welke gezamenlijk inzicht geven in de sturing van een samenwerkingsverband op de economische ontwikkeling van de regio. Daarbij is gekeken naar de inhoudelijke economische agenda van de regio en hoe daarop gestuurd wordt, de institutionele context bij sturing en besluitvorming en naar de sturing en management bij de aanleg van een bedrijventerrein. De bevindingen worden in dit hoofdstuk weergegeven. Dit hoofdstuk dient als basis voor de conclusie en discussie in hoofdstuk 3.

### 2.1 Economisch en bestuurlijk vraagstuk

De Regio Groningen-Assen heeft de ambitie om de economische positie van de regio te versterken. Dit draagt bij aan de profilering van de regio op de Noordelijke Ontwikkelingsas en aan de concurrentiepositie van Nederland. In de Regiovisie Groningen-Assen 2030 en de Netwerkanalyse Groningen-Assen 2030 zijn tien economische agendapunten opgenomen, die aansluiten bij deze ambitie (zie kader 1).

Deze economische agendapunten zijn opgesteld om de zwaktes van de regio te ondervangen. De belangrijkste zwakke punten van de regio zijn:

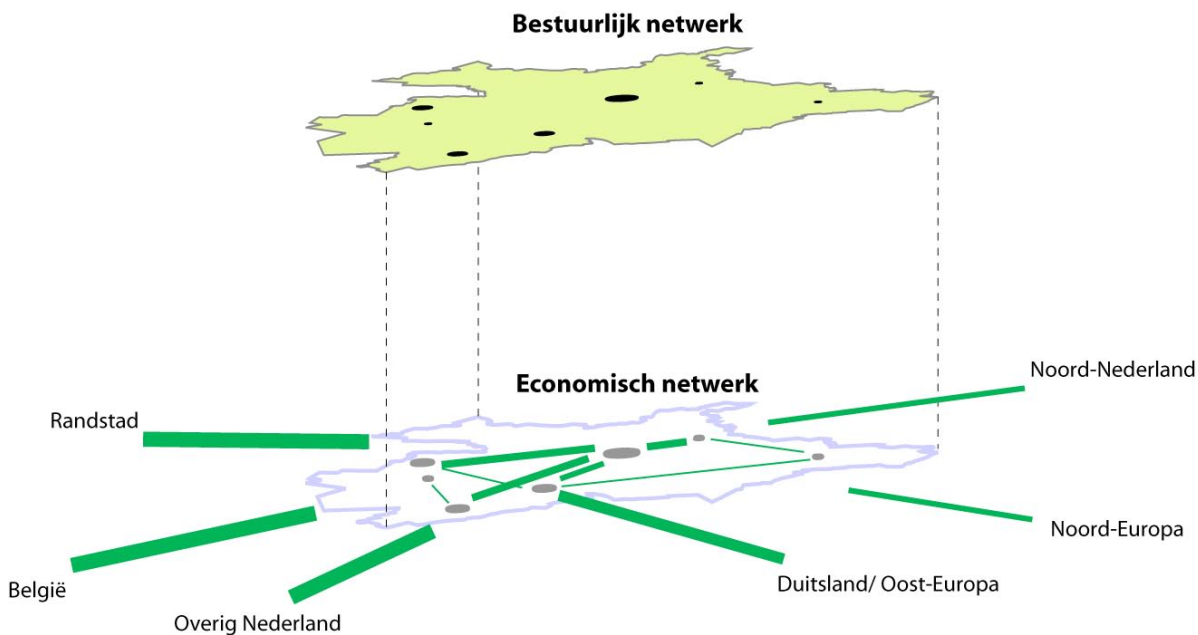
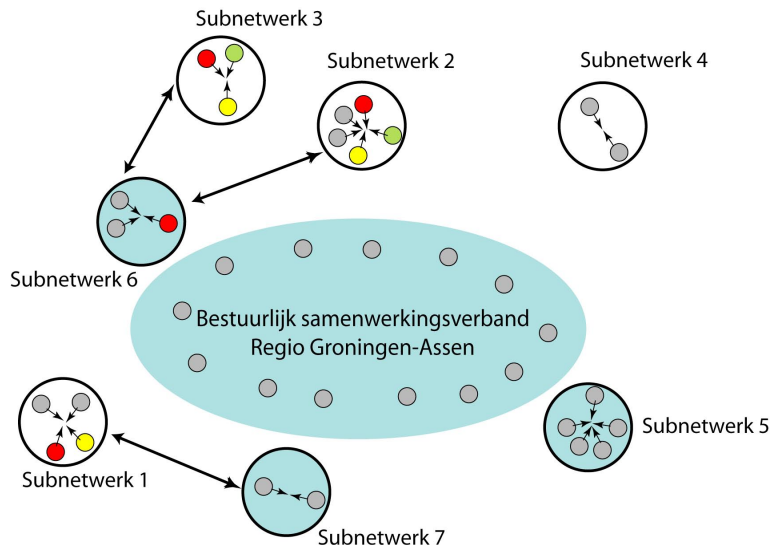
- *de geslotenheid van de regio*; de perifere ligging van het stedelijk netwerk Groningen-Assen weerhoudt mogelijk bedrijven zich te vestigen in het stedelijk netwerk doordat ze binnen de regio niet altijd de in- en verkooprelaties kunnen vinden die ze nodig hebben (Van der Knaap e.a., 2006: 78, 79, 94). Ook de hoge aanwezigheid van kennisintensieve bedrijvigheid zorgt voor een gesloten regio. Deze bedrijven kenmerken zich door korte relaties (face-to-face contacten) (Bressers e.a., 2007a: 31).
- *de relatief hoge werkloosheid*; in vergelijking met andere gebieden in Nederland kent het stedelijk netwerk Groningen-Assen een hogere werkloosheid. De oorzaak hiervan kan gevonden worden in geografische en demografische factoren.

- *een zwak economisch profiel*; naast een sterke kennisintensieve industrie kent de regio geen uitgesproken profiel (Bressers e.a., 2006: 16).

Veel van de in de Regiovisie opgestelde agendapunten zijn erop gericht om de economische structuur van de regio te versterken. Een belangrijk speerpunt hierbij is het ontwikkelen van hoogwaardige bedrijventerreinen (Bressers e.a. 2006: 25-26). Deze toplocaties dienen de concurrentie aan te gaan met andere bedrijvenlocaties, zowel binnen als buiten Nederland.

Ondanks het committeren aan de Regiovisie hebben de verschillende gemeenten binnen het stedelijk netwerk Groningen-Assen altijd nog een eigen agenda met eigen doelen (zie tabel 1). Dit is een bewuste keuze, immers elke gemeente heeft een eigen wijze om de (lokale) economische structuur te stimuleren en heeft te maken met eigen lokale wensen en doelen. De regiovisie voorziet er in om op basis van deze lokale wensen en doelen aanvullend daarop te komen tot een algemeen, op elkaar afgestemd gezamenlijk beleid rondom het versterken van de regionale economische structuur (Bressers e.a., 2006: 35). Ook de provincies en het SNN (Samenwerkingsverband Noord Nederland) hebben een eigen agenda voor het gebied. Alle actoren hebben in hun beleidsagenda het stimuleren van de werkgelegenheid opgenomen (Bressers e.a., 2006: 33). Ook steunen allen een actief promotiebeleid voor het aantrekken van bedrijventerreinen. Echter, hierin schuilt ook een mogelijk gevaar, omdat gemeenten nog snel geneigd zijn hun eigen economische agenda boven de regionale agenda te zetten. Het aantrekken van een bedrijf betekent immers werkgelegenheid voor de eigen gemeente. Naast de overeenkomsten bestaan er ook verschillen in de ambities tussen de gemeenten in het stedelijk netwerk. Er kunnen drie groepen gemeenten onderscheiden worden. Als eerste; de grote centrale gemeenten Groningen-Assen met hoge economische nationaal georiënteerde ambities. Ten tweede de schragende gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Leek en Noordenveld met hoge regionale economische ambities. De laatste groep zijn de schakel-

Figuur 3: Een analytische weergave van het economisch netwerk Groningen-Assen, waarbij subnetwerken (van private en publieke actoren) streven naar economische ontwikkeling met maar een bescheiden rol van de Regio Groningen-Assen. (Bressers e.a., 2007a: 33).



Figuur 4: Het bestuurlijk samenwerkingsverband Regio Groningen-Assen sluit niet aan op de schaalloosheid van het onderliggende economische netwerk (Bressers e.a., 2007a: 35).

gemeenten. Dat zijn de kleinere gemeenten met een lokaal georiënteerde economische ambitie (Bressers e.a., 2006: 33).

Naast het economische vraagstuk speelt er ook een bestuurlijk vraagstuk. Bestuurlijk gezien vindt regiostimulering vooral plaats door subnetwerken binnen het stedelijk netwerk Groningen-Assen en (nog) niet door het samenwerkingsverband Regio Groningen-Assen. Wel heeft de Regio Groningen-Assen een faciliterende rol ten opzichte van de subnetwerken en de indirecte stimulering van de economie in de vorm van bijvoorbeeld het ontwikkelen van goede infrastructuur en een goed woon-werk klimaat. De structuur van subnetwerken die bijdragen aan de regiostimulering is schematisch weergegeven in figuur 3. Voorbeelden van dergelijke subnetwerken zijn Energyvalley en Sensor-universe, waarbij gemeenten samenwerken met kennisinstellingen als Hogescholen, Rijksuniversiteit Groningen en private bedrijven. Op andere gebieden heeft de Regio Groningen-Assen wel een trekkende rol, zoals op het gebied van wonen, infrastructuur en landschapsbehoud. Het is daarom ook niet verwonderlijk dat het economische agendapunt 'versterken van het vervoersnet' uit de Regiovisie Groningen-Assen 2030 niet terugkomt in de lokale agenda's (zie tabel 2). Infrastructuur is een regionale aangelegenheid.

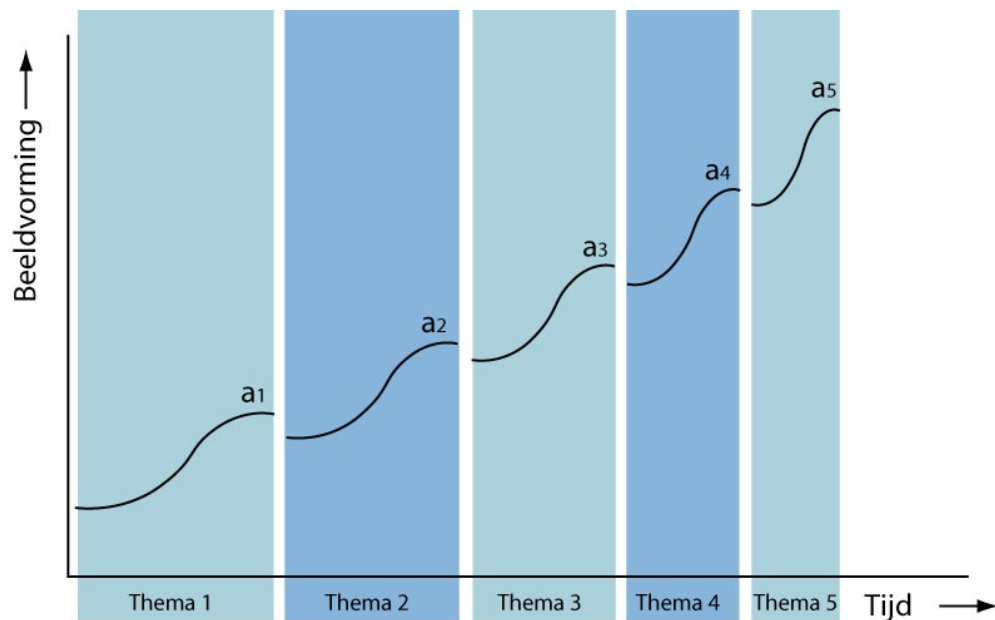
Uit figuur 3 blijkt dat subnetwerken met daarin de bedrijven en publieke actoren als kennisinstellingen gezamenlijk het economische netwerk van de regio vormen. De clusters, zoals subnetwerken ook omschreven kunnen worden, zorgen voor relatievorming binnen de regio, maar ook naar buiten (Bressers e.a., 2007a: 31-32). Deze relaties naar buiten reiken verder dan dan de grenzen van het bestuurlijke netwerk Regio Groningen-Assen en sluiten beter aan op de grenzen van het economische netwerk. Het is daarom belangrijk te realiseren dat het economisch netwerk en het bestuurlijke netwerk Regio Groningen-Assen niet dezelfde grenzen hebben (zie figuur 4).

Reeds in de inleiding is vermeld dat het bestuurlijk netwerk Regio Groningen-Assen in 1996 bewust er voor gekozen heeft om samen te werken op basis van vrijwilligheid. De kracht van deze gekozen wijze van sturing zit in het ontwikkelen van vertrouwen en een gezamenlijk belang, zodat in de loop der tijd barrières tussen actoren wegvallen (Bressers e.a., 2006: 43). Waar de actoren elkaar in het verleden beconcurrerden bij de uitgifte van kavels voor bedrij-

venterreinen, wordt nu door overleg geprobeerd de vestiging van nieuwe bedrijven te coördineren en gezamenlijk te streven naar het behoud van de bestaande bedrijven (Bressers e.a., 2006:44). De oprichting van een regionaal grondbedrijf voor de gezamenlijke ontwikkeling van bedrijventerreinen kwam in het verleden te vroeg, maar wellicht dat er zich in de toekomst nieuwe mogelijkheden voordoen. Bedrijvenpark Rengers in de gemeente Slochteren is een goed voorbeeld van de meerwaarde die een samenwerking van gemeenten kan hebben bij de ontwikkeling van een bedrijventerrein. Naast de kracht zit ook de zwakte in de vrijwillige samenwerking, omdat het de regio op bepaalde momenten ontbreekt aan slagvaardigheid op het gebied van besluitvorming om (economische) ontwikkelingen te versnellen (Bressers e.a., 2006: 43). Wij stellen in deelonderzoek I dat het gekozen bestuurlijk arrangement zorgt voor bestuurlijke lichtheid, maar de vraag is of dit opweegt tegen de huidige besluitvormingssnelheid op sommige terreinen. Echter de bestuurlijke lichtheid kan een ander sterk punt zijn, gelet op de wijze waarop de regio andere actoren binnen het samenwerkingsverband de ruimte geeft om met andere publieke of private partijen bij te dragen aan regiostimulering. Door deze duidelijke taakverdeling in de regio wordt weinig bestuurlijke drukte ondervonden (Bressers e.a., 2006: 43). Hierover wordt in paragraaf 3.2 verder aandacht aan besteed.

## 2.2 Institutionele context

De Regio Groningen-Assen heeft tot nu toe nog weinig ondernomen op het gebied van directe economische regiostimulering, gelet op de activiteiten van andere actoren. Het Samenwerkingsverband Noord Nederland (SNN) is een belangrijke actor door subsidies te verstrekken aan ondermeer individuele bedrijven en bedrijventerreinen. Daarnaast zijn het ook bedrijven en gemeenten zelf die bijdragen aan de regiostimulering. De rol van het SNN komt voort uit het verleden, als zijnde het coördinerende bestuursorgaan van subsidiestromen voor regiostimulering in de drie noordelijke provincies. De SNN functioneert zodoende op een hoger schaalniveau dan het stedelijk netwerk en beoogt daarmee een betere lobbyfunctie te hebben in Den Haag, maar ook naar Brussel. De duidelijke taakverdeling in de regio op verschillende schalen (clustering op lokaal niveau, SNN op bovenregionaal niveau) zorgt voor bestuurlijk lichtheid. Het is tevens een institutionele reden waarom de Regio Groningen-Assen tot nu toe weinig ondernomen heeft op het gebied



*Figuur 4: De ontwikkeling van initiatief naar uitvoering binnen het regionaal samenwerkingsverband verloopt heel geleidelijk. Wanneer de gemeenschappelijke beeldvorming voldoende gegroeid is, zijn partijen bereid om over te gaan tot handelen/ acties ( $a_n$ ). Daarvoor maken partijen uitvoeringsafspraken. Positieve resultaten beïnvloeden de gemeenschappelijke beeldvorming op een positieve wijze, zodat een nieuwe basis ontstaat voor samenwerking binnen andere thema's. In de tijd kunnen samenwerkingsverbanden sneller tot ontwikkeling komen door het ontstaan van een groeiend breed gemeenschappelijk beeld.*



van economische regiostimulering. Immers, het beeld bij de actoren binnen dit samenwerkingsverband is dat er al genoeg organisaties met dit beleid zich bezig houden (zowel op lokaal als bovenregionaal niveau).

Beeldvorming blijkt een aspect van essentieel belang te zijn voor de Regio Groningen-Assen. Al voor de oprichting van het samenwerkingsverband speelden beelden van elkaar een belangrijke rol. Zo werd de gemeente Groningen in het verleden als dominante speler gezien en dacht Groningen het ook wel zonder de omliggende gemeenten te kunnen. Bij het sluiten van het convenant was dit beeld al minder. Immers, het moet goed gaan met de gemeente Groningen wil het goed gaan met de regio (2007a: 27). Dat beeldvorming in de regio een essentiële rol speelt om over te gaan tot intensere samenwerking, blijkt ook uit de poging van de oprichting van een gemeenschappelijk grondbedrijf, zoals in de vorige paragraaf al is vermeld. Na jaren intensief werk, is dit niet gelukt omdat er geen duidelijk gemeenschappelijk beeld was onder de actoren over het nut van een dergelijk grondbedrijf. Tevens geven gemeenten de gronduitgifte niet graag uit handen, omdat het een belangrijke bron van inkomsten is voor een gemeente (2007a: 28). Eigen belangen speelden op in plaats van het erkennen van een gemeenschappelijk belang.

De gedeelde normen en waarden in de Regio Groningen-Assen zijn eveneens van belang, omdat de samenwerking op vrijwillige basis plaats vindt. Vertrouwen biedt perspectief voor verdere samenwerking. Als het beeld van de actoren onderling positief is, zijn actoren sneller geneigd om met elkaar in zee te gaan. Hierin doet zich een cyclische werking voor. Immers, als een project succesvol blijkt te zijn, zijn de betrokken actoren binnen het stedelijk netwerk Groningen-Assen sneller geneigd de samenwerking te intensiveren en uit te breiden (2007a: 29). Dit proces van groeiende samenwerking is nogmaals schematisch weergegeven in figuur 5. Regels spelen binnen de institutionele context van de regio alleen op de achtergrond een rol. Dit vindt zijn oorsprong wederom in het vrijwillige karakter van de samenwerking, immers een overdaad aan regels kan het onderlinge vertrouwen en daarmee de vrijwilligheid frustreren. In het convenant zijn afspraken gemaakt over de organisatiestructuur en de financiering. Ook is daarin een geschillenregeling opgenomen. Echter, het feit dat tot op heden nog niet is teruggevallen op deze geschillenregeling zegt veel over de goede onderlinge verhoudingen tussen de actoren (2007a: 27).

### 2.3 Bedrijventerrein

De ontwikkeling van het bedrijvenpark Rengers staat los van het samenwerkingsverband Regio Groningen-Assen, omdat het initiatief voor deze samenwerking van voor de afsluiting van het convenant in 1996 dateert. Bedrijvenpark Rengers kan echter wel worden gezien als een 'best-practise' voor de gezamenlijke ontwikkeling en aanleg van regionale bedrijventerreinen in de Regio Groningen-Assen. Er is geen standaard methode voor het aangaan van een dergelijke samenwerking, aangezien de context sterk bepalend is voor het doen slagen van dergelijk project. Voor bedrijvenpark Rengers is bepalend geweest dat de drie betrokken actoren allen een 'sense of urgency' zagen in het ontwikkelen van een regionaal bedrijventerrein. De gemeente Hoogezand-Sappemeer wilde bedrijven relocatiseren naar locaties buiten het centrum en bezat kennis over de ontwikkeling van bedrijventerreinen. De gemeente Slochteren had de grond voor een zichtlocatie in eigendom, maar bezat niet de kennis en capaciteit om het bedrijventerrein te ontwikkelen. De gemeente Groningen had de behoefte aan zichtlocaties voor bedrijven en kon door het aangaan van de samenwerking een statement maken richting de kleinere gemeenten over haar welwillendheid om samen te werken. Bovendien bezat de gemeente Groningen financiële en juridische kennis en beschikte ze over een groot ambtelijk apparaat. Deze omstandigheden zorgden ervoor dat in 1995 het bestuursorgaan Gemeenschappelijke Regeling Bedrijvenpark Rengers (GRBR) werd opgesteld.

De samenwerking tussen de betrokken actoren verloopt goed. Dit komt voornamelijk door de informele sfeer, het gedeelde onderlinge vertrouwen en het gemeenschappelijk belang. Er is zodoende tot nu toe nog niet terug gevallen op de gemeenschappelijke regeling. De goede samenwerking heeft er voor gezorgd dat binnen het project Rengers niet expliciet gebruikt is gemaakt van procesmanagement (2007b: 20).

Knelpunten zijn er overigens wel geweest. In de eerste fase liep het project enige vertraging op door de versnipperde van taakverdeling. Dit bood bedrijven de mogelijkheid om de betrokken gemeenten te proberen tegen elkaar uit spelen. Door de organisatiestructuur te wijzigen en hierop af te stemmen is het functioneren verbeterd. Een ander mogelijk knelpunt is dat het project in fases wordt uitgevoerd. Bedrijfseconomisch is dit logisch. Bestuurlijk brengt dit het risico met zich mee dat een actor uit het proces kan stappen. In een algemeen procesontwerp dient dit daarom een uitstapclausule te



Bedrijvenpark Rengers.

worden ingebouwd. Zo wordt enige zekerheid gewaarborgd (2007b: 18). In het geval van bedrijvenpark Rengers hebben alle partijen aangegeven met elkaar door te willen gaan. Dit heeft ook een positief effect op andere samenwerkingsprojecten, want de drie betrokken partijen participeren inmiddels ook in het project Meerstad. Uit het project Rengers kan worden afgeleid dat voor een algemeen procesontwerp het kweken van vertrouwen en een dynamische houding van belang zijn voor een goede samenwerking en daarmee een goed besluitvormingsproces rondom de ontwikkeling van een regionaal bedrijventerrein.



*De Rijksuniversiteit Groningen is actief in subnetwerken. Met het ondertekenen van Het Akkoord van Groningen hebben de Rijksuniversiteit Groningen, de Hanzehogeschool Groningen en de gemeente Groningen besloten gezamenlijk te investeren in de Groningse innovatie en kennisinfrastructuur.*

# 3. Conclusie en discussie

In dit hoofdstuk wordt op basis van de uitkomsten uit het vorige hoofdstuk gekomen tot conclusies over de sturing van de Regio Groningen-Assen op de economische structuur van de regio. De Regio wordt voortdurend geconfronteerd met verschillende dilemma's over hoe deze sturing het best kan worden vormgegeven. De drie belangrijkste dilemma's zijn: 'scheiden versus verbinden', 'faciliteren versus reguleren' en 'samenwerken versus concurreren'. Deze drie dilemma's worden in de drie volgende paragrafen besproken. Het eerste dilemma gaat over de positie die de Regio Groningen-Assen inneemt tussen de verschillende subnetwerken die het stedelijk netwerk rijk is. Het tweede en derde dilemma gaan meer in op welke sturingswijzen de Regio invulling geeft aan deze positie. De drie dilemma's geven inzicht in de kracht en zwakte van de Regio. Uiteindelijk bieden de dilemma's voldoende input voor de discussie in paragraaf 3.4 waarin centraal staat in hoeverre de Regio Groningen-Assen op gebied van economische stimulering van meerwaarde is ten opzichte van de reeds bestaande bestuursorganen.

## 3.1 De positie van de Regio Groningen-Assen: scheiden versus verbinden

De Regio Groningen-Assen is zich bewust van haar rol en positie binnen het stedelijke netwerk. Er bestaat een duidelijk 'scheidend vermogen' in de Regio. Dit scheidend vermogen is allereerst goed zichtbaar in het feit dat de Regio zich bewust is van het bestaan van zogenaamde 'subnetwerken' in het stedelijk netwerk, zoals die terug te vinden zijn rondom projecten zoals Energy Valley. In deze subnetwerken zijn - zonder bemoeienis vanuit de Regio - samenwerkingsverbanden tot stand gekomen van verschillende partijen. De verantwoordelijkheden en taken van andere bestuursorganen in het stedelijk netwerk zoals de twaalf gemeenten, twee provincies en het SNN (Samenwerkingsverband Noord Nederland) worden daarmee ook erkend. De subnetwerken en bestuursorganen krijgen daarom de ruimte om op eigen kracht iets van de grond te krijgen. Dit betekent echter niet dat de Regio Groningen-Assen deze sub-

netwerken en bestuursorganen links laat liggen. Via het verbindend vermogen – waarover later meer – geeft de Regio enige sturing. Een strikte afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen de actoren en subnetwerken wordt gehanteerd om overlap van werkzaamheden in het stedelijk netwerk te voorkomen. Inhoudelijk betekent dit dat de Regiovisie Groningen-Assen 2030 (het visiedocument van de Regio Groningen-Assen) zich richt op regionale projecten die directe invloed hebben op het lokale en bovenlokale niveau. Hierbij moet gedacht worden aan het Kolibri OV netwerk, het Regiopark en de Samenwerking Regionale Bedrijvenlocaties. De twaalf betrokken gemeenten (en twee provincies) richten zich meer op beleidsvormende taken. Het SNN heeft een lobbyfunctie voor de regio, is subsidieverdeler en participeert in subnetwerken die de grenzen van het stedelijk netwerk overschrijden (bijvoorbeeld Energy Valley).

Naast een scheidend vermogen is in een samenwerkingsverband als de Regio Groningen-Assen ook een verbindend vermogen van belang; 'het vermogen om actoren en activiteiten aan elkaar te verbinden'. De effectiviteit van de bestuurlijke samenwerking wordt namelijk bepaald door de manier waarop bestuurders handelen en in staat zijn om tot kwalitatief goede verbindingen te komen tussen de bestuurlijke organen (Teisman, 2005: 78). Dit verbindend vermogen komt ook tot uiting in de werkwijze van de Regio. Ten eerste is dit terug te vinden in het faciliterende en toezichhoudende karakter (zie verder in paragraaf 3.2). Als hoeder van de ruimtelijke kwaliteit treedt de Regio op als overkoepelend orgaan zodra deze waarde in het gedrang dreigt te komen. Daarnaast is de hoofdtaak van de Regio het stimuleren van en faciliteren bij nieuwe projecten, én het afsluiten en bewaken van samenwerkingsafspraken. Het verbindend vermogen komt ook tot uiting in het feit dat de verschillende netwerken in de arena's met elkaar verbonden zijn door de personele invulling. Ambtelijke en bestuurlijke actoren nemen deel in meerdere arena's en zijn gewend om op diverse borden te schaken. Deze personele unies<sup>1</sup> waken er voor dat overlap ontstaat tussen verschillende activiteiten van de subnetwerken.



De aanwezigheid van de combinatie van een scheidend én verbindend vermogen in de Regio Groningen-Assen vormen de sterktes en zwaktes in de regio. Enerzijds komt een scherpe taakafbakening de overzichtelijkheid ten goede. Iedere partij kent zijn eigen én elkaars taken en verantwoordelijkheden. Dubbelwerk wordt voorkomen en de partijen profiteren van elkaars expertise. De personele unies kunnen worden versterkt door sterke personen op belangrijke posities te hebben die als aanjagers fungeren. Bij de ontwikkeling van bedrijvenpark Rengers was de aanwezigheid van competente persoonlijkheden één van de succesfactoren. Via interviews met respondenten kwam de indruk naar voren dat het projectbureau van de Regio Groningen-Assen ook bestaat uit een groep professionals die door middel van project- en procesmanagement heel bewust specifieke projecten stimuleert en soms zelfs initieert en bewaakt. Anderzijds vormt de combinatie van scheidend en verbindend vermogen een zwakte van de regio. Vooral door het scheidend vermogen is de Regio Groningen-Assen sterk afhankelijk van andere bestuursorganen en personen die in de regio een schakelfunctie hebben en zo zorg dragen voor verbindingen. Als deze competente personen wegvallen, kan dit ten koste gaan van het verbindend vermogen. Vooral de positie van de Regio in het SNN is zwak. De Regio Groningen-Assen heeft moeite zich te laten gelden in het SNN. Het SNN ziet de Regio namelijk als één van de vele regio's in Noord-Nederland en niet als een 'piek' waar haar investeringen op geconcentreerd moeten zijn. Vanuit de historische rol van het SNN als belangenbehartiger van geheel Noord-Nederland is dit goed te verklaren. Echter deze – wellicht achterhaalde – rol botst met de ambities van de Regio Groningen-Assen.

### **3.2 De invulling van de positie I: faciliteren versus reguleren**

Het duidelijke scheidende en verbindende karakter wordt voor een groot deel veroorzaakt doordat de Regio Groningen-Assen niet de mogelijkheden heeft om direct te sturen vanuit regels (door het scheidend vermogen), maar wel de mogelijkheden heeft om gunstige ontwikkelingen te faciliteren en te reguleren (door het verbindend vermogen). Binnen het scala van subnetwerken scant de Regio de omgeving als het ware op relevante projecten om in te participeren, te faciliteren of te stimuleren. De nadruk op een positieve beïnvloeding (via 'uitnodigen') boven een meer negatieve beïnvloeding (via 'dwingen') vindt zijn grondslag in het vrijwillige

karakter van de Regio. De Regio richt zich vooral op gedeelde beelden en normen en niet zo zeer op regels.

Dit vrijwillig karakter wordt in de Regio - maar ook door ons als onderzoekers - vooral als een sterkte gezien. Het vormt namelijk de basis voor het ontwikkelen van vertrouwen tussen de partijen, waardoor op termijn mogelijk wordt overgegaan op een innigere samenwerking. Een te sterk sturend en regulatief karakter van de Regio kan er mogelijk voor zorgen dat partijen zich daardoor niet meer committeren aan het proces, omdat dit een ongewenste inbreuk is op de eigen autonomie. Een opmerking die nog wel geplaatst kan worden is dat het vrijwillige karakter in de Regio niet gepaard gaat met complete vrijblijvendheid. De actoren scheppen via de door hen ontwikkelde normen wel onderlinge verwachtingen.

De vraag blijft echter of het vrijwillige karakter waarin 'faciliteren' centraal staat wel zo effectief zal blijven. Wanneer er tot daadwerkelijke besluiten moet worden gekomen op regionaal niveau rondom projecten dient er voor een structurele goede uitvoering gezamenlijk regels/ afspraken worden gemaakt over de uitvoering (verantwoordelijkheden, taken en middelen). Een vrijwillige basis kan dan de benodigde slagkracht in de weg staan.

### **3.3 De invulling van de positie II: samenwerken versus concurreren**

In de Regio Groningen-Assen bestaat naast de sterk faciliterende rol van de Regio ook een sterke nadruk op 'samenwerken'. Deze nadruk op samenwerken komt voort uit een gemeenschappelijk belang en het scheidend vermogen waarin voorkomen wordt dat bepaalde actoren zich op dezelfde taken richten en daardoor elkaar gaan beconcurreren. Het erkennen en benutten van elkaars kwaliteiten is in dit kader van belang. Verder speelt vertrouwen een voorname rol. Een goed voorbeeld vormt de ontwikkeling van bedrijvenpark Rengers. Bedrijvenpark Rengers is tot stand gekomen door een samenwerking tussen de gemeenten Groningen, Slochteren en Hoogezand-Sappemeer. Zonder een goede samenwerking hadden alle partijen mogelijk op eigen initiatief ergens anders een monofunctioneel terrein gecreëerd. Door de oprichting van de Gemeenschappelijke Regeling Bedrijvenpark Rengers (GRBR), zijn de opvattingen van alle partijen op een juiste manier in een bestuurlijk vorm gegoten. De speciale vertrouwensband die in de hele regio alom geprezen wordt, werd op een gegeven moment ingewisseld door de overheveling van taken en bevoegdheden naar een nieuw

Dilemma's	Kracht	Zwakte
Scheiden vs Verbinden	Sterke persoonlijkheden met visie en verbindend vermogen	Sterk afhankelijk van actoren Zwakke positie in het SNN
Faciliteren vs Reguleren	Goede basis voor vertrouwen	Gebrek aan voldoende slagkracht
Samenwerken vs Concurreren	Staat open voor samenwerking	Risico op het verliezen van gemeenschappelijk belang en scherpte

*Tabel 2: Overzicht van de krachten en zwakten van de Regio Groningen-Assen.*





openbaar lichaam. Daarmee werd het gemeenschappelijke belang meer gediend en de kans op het louter op eigenbelang gebaseerd handelen vrijwel uitgesloten.

De ontwikkeling van het bedrijventerrein Rengers maar ook projecten die direct door de Regio Groningen-Assen geïnitieerd zijn (Regiopark, Kolibri-project, Woningbouwregisseur) bewijzen dat de diverse actoren in de regio openstaan voor samenwerking. Het besef dat er meer bereikt kan worden door samen in plaats van individueel projecten te ontwikkelen is groeiende.

Samenwerken heeft echter ook een risico in zich. Een te grote nadruk op samenwerken kan als mogelijke zwakte van de regio ontwikkelen. 'Organisaties die namelijk te naïef een samenwerking aangaan lopen de kans leeggezogen te worden en daarna te worden gedumpt' (Teisman, e.a., 2004: 28). Voorkomen dient dan ook te worden dat het gezamenlijk belang van de regio ten onder gaat aan het voortdurend oog hebben voor de eigen belangen van de gemeenten. Concurrentie kan in die zin ook als positief worden gezien. Het houdt de actoren scherp, het stimuleert innovatie en kan leiden tot steeds hogere kwaliteitseisen (Tordoir, 2006: 5).

### 3.4 De meerwaarde van de Regio Groningen-Assen

De vorige drie paragrafen hebben vanuit drie dilemma's inzicht gegeven in de sterkten en zwakten van de Regio. In tabel 2 zijn deze krachten en zwakten nog eens kort samengevat.

Deze uitkomsten leiden tot de discussie in hoeverre de Regio Groningen-Assen als een meerwaarde of als een overbodigheid - in de zin van een bron voor bestuurlijke drukte - kan worden gezien. Van dat laatste lijkt geen sprake te zijn. Bestuurlijke drukte wordt in de Regio minimaal ervaren. Dit wordt veroorzaakt door het eerder beschreven scheidende vermogen in de Regio. Alle actieve partijen in de regio bevinden zich in clusters en in andere samenwerkingsverbanden met elk een eigen doel, zodat er geen overlap is met anderen. Er wordt in de regio ook wel gesproken van een organische structuur, waarbij elk orgaan zich richt op een apart, uniek project waarbij elke organisatie een eigen taakstelling kent.

Maar als bestuurlijke drukte niet wordt ervaren, betekent dat dan ook dat de Regio Groningen-Assen als meerwaarde gezien kan worden ten opzichte van de reeds bestaande bestuursorganen? Zeker gezien het feit dat het SNN een sterk regiostimulerende functie heeft, de gemeenten en provincies beleidsvormende taken hebben

en de Regio Groningen-Assen derhalve tot nu toe weinig heeft gedaan aan directe sturing van de economische ontwikkeling. Wat is de positie en wat is de huidige meerwaarde van de Regio Groningen-Assen ten opzichte van het SNN, de provincies, gemeenten en de diverse subnetwerken die er zijn in het stedelijk netwerk?

De meerwaarde van de Regio ten opzichte van de klassieke bestuursorganen kan vooral gezien worden in het schaalvoordeel van de Regio. De regionale schaal biedt voordelen om de kwaliteiten van de regio gericht te ontwikkelen. De schaalniveau's van het SNN en de provincies zijn daarvoor te groot en van de gemeenten juist te klein. Om de sterkte van de regionale economie te stimuleren initieert de Regio dan ook specifieke regionale uitvoeringsprojecten. De meerwaarde van de Regio Groningen-Assen ten opzichte van de subnetwerken kan vooral gezien worden in haar schakelfunctie. Door de personele unies in het stedelijk netwerk is de Regio Groningen-Assen indirect vertegenwoordigd in de subnetwerken en kan de Regio enige controle houden en komen tot een bepaalde regionale afstemming.

Op economisch terrein heeft de Regio zijn meerwaarde in zijn schakelfunctie en vertegenwoordiger van de Regio nog onvoldoende bewezen. Echter, de toekomst oogt veelbelovend. Op basis van een duurzaam ontwikkeld vertrouwen durft de Regio stappen te zetten naar de daadwerkelijke uitvoering van regionale projecten.

Hoe de Regio dit proces kan versnellen en haar meerwaarde op economisch terrein nog kan versterken, zal aan de hand van een aantal aanbevelingen worden beschreven in het volgende hoofdstuk.

#### Noten

<sup>1</sup> Unies (arena's) van actoren; dezelfde actoren (bestuurders en ambtenaren) zijn actief in meerdere subnetwerken en komen daardoor telkens met elkaar in contact.



# 4. Aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven wij onze aanbevelingen op basis van de eerder gepresenteerde conclusies. Centraal in onze aanbeveling staat de institutionele structuur, omdat dit in onze ogen kenmerkend is voor het stedelijk netwerk Groningen-Assen en daarnaast wordt de kwaliteit van het netwerk hierin gevonden. Begrippen als ‘vertrouwen’ en ‘verbinden’ komen aan bod, en zullen de aanbevelingen kleuren. In paragraaf 4.1 wordt ingegaan op de omschakeling van voorbereiding van economisch beleid in de Regio naar de uitvoering hiervan. Omdat dit in onze ogen de komende jaren één van de belangrijkste opgaven is voor het stedelijk netwerk. Het stedelijk netwerk moet namelijk bewijzen dat in een gefragmenteerde structuur van subnetwerken het bestuurlijke samenwerkingsverband op basis van vrijwilligheid in staat is om daadwerkelijk invulling te geven aan regiostimulering. Vervolgens wordt de beschreven visie uit 4.1 in paragraaf 4.2 uitgewerkt in een toekomstscenario. Dit toekomstscenario omvat aanbevelingen op welke wijze – die tegemoet komt aan de door ons geconstateerde zwakten - over kan worden gegaan naar de daadwerkelijke uitvoering.

## 4.1 Omschakelen van voorbereiding naar uitvoering

In hoofdstuk 3 zijn de sterke punten van de Regio Groningen-Assen gepresenteerd: een goede basis van vertrouwen, openheid en het aanwezig zijn van sterke persoonlijkheden met visie en verbindend vermogen. Uiteindelijk is het van belang dat in de regio projecten worden uitgevoerd die daadwerkelijk bijdragen aan de economische ontwikkeling.

De kracht van het stedelijk netwerk is te vinden in het vrijwillige karakter van samenwerkingsverbanden. Vertrouwen speelt een grote rol, waardoor commitment aan het proces op een gegeven moment als vanzelfsprekend beschouwd wordt. Voor de daadwerkelijke uitvoering hebben partijen veelal de behoefte aan aanvullende regels en afspraken om onzekerheden weg te nemen. Vrijwillige samenwerking op basis van vertrouwen kan het fundament zijn voor succesvol handelen, maar om daadwerkelijk succesvol te zijn moeten projecten ook worden uitgevoerd. Bij deze projecten moeten de

betrokkenen tijdig omschakelen naar de uitvoeringsfase, waarin meer bindende uitvoeringsafspraken (taken, verantwoordelijkheden, financiën e.a.) tussen actoren de bovenhand voeren en de vrijblijvendheid wordt los gelaten. Deze regels betreffen in onze ogen dus niet afspraken over de verdere formalisering van regionale samenwerkingsverbanden, maar met name het vastleggen van afspraken voor de regionale uitvoeringsprojecten.

Een omschakeling naar meer bindende afspraken kan mogelijk zorgen voor vertraging en conflicten, omdat bepaalde partijen niet het risico durven te nemen om daadwerkelijk over te gaan tot uitvoering. Risico's kunnen onder andere zijn; het definitief verliezen van autonomie, onzekerheid over het draagvlak in de eigen achterban (gemeenteraad, ambtenaren) of het ontstaan van te veel onduidelijkheid over de opbrengsten.

Om het proces zo goed mogelijk te laten verlopen, is het kiezen van het moment van omschakeling naar een meer op bindende afspraken gebaseerde uitvoeringsfase cruciaal. De mate van vertrouwen, overeenkomstige beelden en verwachtingen en voldoende draagvlak in de eigen achterban zijn bepalend voor het doen slagen van de omschakeling. Daarnaast moeten de samenwerkende partijen inzien dat na lange onderhandelingen en vele vergaderingen het tijd wordt om spijkers met koppen te slaan en dat dit nu eenmaal gepaard gaat met enige onzekerheid. Een omschakeling naar uitvoering kan echter niet te vroeg worden geforceerd, de basis moet wel sterk genoeg zijn. Soms hebben partijen wel ‘een duwtje in de rug’ nodig om de laatste stap naar de uitvoering te zetten. De Regio kan deze rol ook in de toekomst blijven vervullen. Wanneer betrokken actoren dan inzien dat dit soms noodzakelijk is en ook succesvol kan zijn, dan kan er zich wellicht een ‘niet lullen maar poetsen’ cultuur ontwikkelen in de Regio Groningen-Assen.

## 4.2 Toekomstscenario

Voorafgaand aan deze paragraaf is de omschakeling van voorbereiding naar uitvoering geschetst, als zijnde een belangrijke voor-

Thema	Aanbevelingen
Verbinden	Ontwikkelen van verbindend leiderschap onder bestuurders, door het geven workshops en trainingen.
Vertrouwen	<p>Het opgebouwde vertrouwen conserveren door over te gaan op uitvoering en daarmee het boeken van resultaten.</p> <p>Rapporteren en actief aandacht vragen voor de geboekte resultaten onder overheden en de media.</p>
Verleiden	<p>Actoren overtuigen van het gemeenschappelijk belang door inspirerende plannen te ontwikkelen.</p> <p>Activiteiten in de subnetwerken ondersteunen, mede door het ontwikkelen van een kennisnetwerk: kennis als bron voor verleiding.</p> <p>Een betere positie verwerven binnen het SNN om beter in aanmerking te komen voor rijks- en Europese subsidiegelden.</p>

*Tabel 3: Overzicht van de aanbevelingen voor de Regio Groningen-Assen voor een sterke economische ontwikkeling.*

waarde om als Regio succesvol te zijn. Gelet op de hoofdvraag komen wij hier met meer concrete aanbevelingen voor het bestuurlijk arrangement, die bij kunnen dragen aan de verdere versterking economische concurrentiepositie van het stedelijk netwerk. De aanbevelingen zijn verweven in een scenario waarin wij beschrijven hoe wij het stedelijk netwerk in de toekomst zien en zijn daarnaast ook weergegeven in tabel 3.

### Verbindingen

Het onderhouden van de bestaande verbindingen tussen subnetwerken wordt in de toekomst alleen maar belangrijker om tegemoet te komen aan complexiteit en fragmentatie van de maatschappij. De Regio ziet daarom toe op het behoud en de ontwikkeling van kwalitatieve verbindingen. Door bestuurders bewust te laten zijn van de bijzondere positie die zij bekleden, kunnen zij zelf ook toezien op de kwaliteit van verbindingen. Verbindend leiderschap is essentieel om de subnetwerken optimaal te laten functioneren. Doordat de kwaliteit van de verbindingen sterk afhangt van bestuurders, is het stedelijk netwerk afhankelijk van deze individuen. Bij het wegvallen van bestuurders of de komst van nieuwelingen speelt de Regio hier actief op in door deze personen goed in te wijden in het functioneren van het stedelijk netwerk. In workshops/ cursussen, georganiseerd door de Regio, worden kennis en vaardigheden van bestuurders ontwikkeld. Dergelijke sessies worden ook georganiseerd voor invloedrijke ambtelijke functionarissen.

### Vertrouwen

Onderling vertrouwen blijft een belangrijk aspect in samenwerkingsverbanden, maar naast de ontwikkeling van vertrouwen wordt ook het behoud en conservering van vertrouwen bepalend. De bestuurders willen graag zien dat de samenwerking ook daadwerkelijk ergens toe leidt. De uitvoering van projecten wordt daarom steeds belangrijker. De Regio probeert daarom de bestuurders op het juiste moment het 'laatste duwtje in de rug' geven, zodat wordt overgegaan op meer bindende afspraken over de uitvoeringsfase. Daarnaast blijft de Regio rapporteren over de geboekte resultaten en vraagt het ook aandacht voor deze resultaten in de media. Doordat de publiciteit toeneemt, groeit ook het vertrouwen in het regionaal samenwerkingsverband onder burgers, bedrijven en ambtenaren.

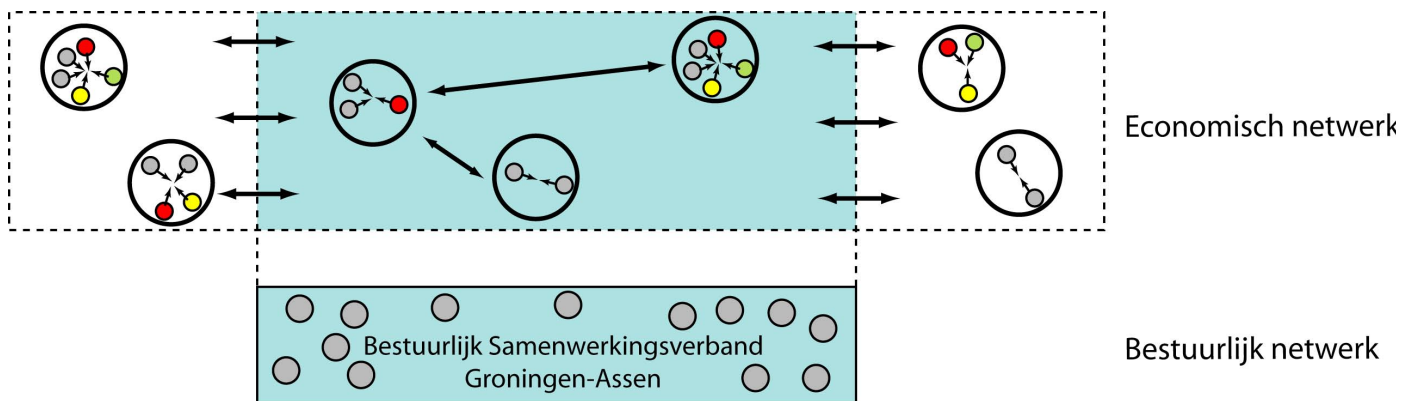
### Verleiden

De Regio probeert de actoren te verleiden om over te gaan tot uitvoering door in te spelen op het bestaande vertrouwen en het gemeenschappelijk belang van actoren. Dit belang wordt met een goed verhaal en inspirerende plannen onder de aandacht gebracht. Door alle betrokken actoren goed te informeren en daarmee te overtuigen groeit het draagvlak voor plannen onder bestuurders, raadsleden en ambtenaren.

De middelen vormen ook een belangrijke bron voor verleiding. De Regio ondersteunt daar waar nodig de activiteiten in de subnetwerken onder meer door kennis aan te dragen. De Regio zet veelvuldig in op kennisuitwisseling, waarvan de overheden in het netwerk kunnen leren. In het stedelijk netwerk, waarbij ook experts van buitenaf nieuwe frisse ideeën inbrengen. Binnen deze kennisuitwisseling is ook een actieve rol weggelegd voor andere partijen dan overheden: wetenschappers, het bedrijfsleven, de Kamer van Koophandel en de Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM).

Financiële bijdragen blijven altijd een interessant middel om betrokkenen te verleiden om over te gaan tot uitvoering. Daarbij neemt de Regio niet de gehele financiering van projecten op zich, maar levert zij een bijdrage mits de andere actoren ook investeren. Om als Regio te beschikken over voldoende middelen storten de betrokken partners jaarlijks nog steeds een bedrag in het regiofonds. Daarnaast heeft de regio ook een betere positie verworven in de subsidiestromen van het rijk. Met het SNN zijn afspraken gemaakt over het overhevelen van een groot aantal subsidies naar het regiofonds, waardoor nog beter de regionale projecten kunnen worden gesubsidieerd. De Regio fungeert nu zelf als subsidieverstrekker voor haar eigen grondgebied. Daarnaast vervult het SNN een stimulerende rol binnen de economische subnetwerken die het schaalniveau van het bestuurlijk netwerk overstijgen (Energy Valley). Op deze wijze wordt zo goed mogelijk tegemoet gekomen aan de schaalloosheid van het economisch netwerk.

Het SNN is voor haar middelen eveneens afhankelijk van het Rijk en Europa. Daarom lobbyen het SNN en de Regio gezamenlijk bij deze twee organisaties, met de geboekte resultaten van het stedelijk netwerk onder de arm. De Regio is inmiddels een belangrijke en gewaardeerde partij binnen het SNN, vanuit de gedachte dat een goed functionerende stedelijk netwerk bijdraagt aan een sterk noordelijk landsdeel.



*Figuur 6: De Regio Groningen-Assen als afstemmingsplatform voor de ontwikkelingen in de economische subnetwerken. Het economisch netwerk kent meerdere schaalniveau's en is maar deels deels overeenkomstig met de Regio. De Regio heeft zodoende zelf maar enkele projecten. De Regio vormt echter wel de personele unie voor een groot aantal subnetwerken, waardoor zij in staat is om door kwalitatieve verbindingen de afstemming te bewaken.*

### 4.3 Tot slot

Wij zijn ons er van bewust dat het hiervoor geschetste toekomstperspectief deels raakt aan de reeds ingezette ontwikkelingen in de regio. Gezien de huidige ontwikkeling van de Regio Groningen-Assen zijn wij namelijk van mening dat ook de komende jaren de regio moet uitgaan van haar eigen kracht: samenwerken. De ontwikkelingen in de regio vloeien nu voort uit een onderling vertrouwen tussen partijen, waarbij een gemeenschappelijk beeld over wat goed is voor de regio groeiende is. Het opstarten van meer concrete uitvoeringsgerichte projecten komt zodoende steeds meer in zicht. Door elke actor in elk subnetwerk te laten doen waar hij goed in is, wordt regiostimulering op maat mogelijk en kunnen ook daadwerkelijk de economische kwaliteiten van het gebied worden benut, zonder al teveel overbodige bemoeienis van overheden en andere actoren. Daarbij is het echter wel van belang dat de Regio de verbindingen tussen de subnetwerken op waarde schat en het onderhouden van deze verbindingen ook tot een belangrijk doel stelt. De Regio vormt zo het afstemmingsplatform voor het bestuurlijk en economisch netwerk, waardoor ontwikkelingen in subnetwerken mogelijk worden gemaakt door randvoorwaarden te scheppen voor economische ontwikkeling (zie figuur 6).

Langs deze weg ligt er volgens ons een mooie toekomst in het verschiet voor de Regio Groningen-Assen waarbij actoren, op basis van vrijwilligheid een gedeeld vertrouwen ontwikkelen en goede verbindingen tussen subnetwerken onderhouden. Echter de voorwaarde daarbij is dat partijen tijdig de stap durven te zetten naar uitvoering.





# Literatuur

Bressers, E., J. van der Heide, R. van der Linde & M. Triou. (2006). *Regio Groningen-Assen: Samenwerken aan een economisch sterke regio*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Bressers, E., J. van der Heide, R. van der Linde & M. Triou. (2007a). *Regio Groningen-Assen; Regiostimulering in de Regio Groningen-Assen, een institutionele analyse*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Bressers, E., J. van der Heide, R. van der Linde & M. Triou. (2007b). *Regio Groningen-Assen; Procesmanagement rond regionale bedrijventerreinen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Knaap, B. van der, F. van Oort, J. van Brussel, O. Raspe, M. Burger & J. van Dinteren. (2006). *Economische netwerken in de regio*. Rotterdam: Nai Uitgevers.

Ministerie van Economische Zaken (2006). *Pieken in de Delta: gebiedsgerichte economische perspectieven*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

Ministerie van VROM. (2004). IBO REB. Rapport: *Regionaal Economisch Beleid in de Toekomst*, Interdepartementaal Beleidsonderzoek nr. 5, 2004-2005.

Ministerie van VROM. (2004). *Nota Ruimte*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Teisman, G. R., J. Edelenbos, E. H. Klijn, & M. A. Reudink. (2004). *State of the art coproductie: stip-studie*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Teisman, G. R. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde: over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Den Haag: Academic Service.

Tordoir, P.P. (2006). *Economische ontwikkeling in stedelijk netwerkverband*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Vromraad. (2006). *Werklandschappen, een regionale strategie voor bedrijventerreinen*. Den Haag: OBt bv.



# Bijlage: Respondenten

1. B. Aardema (Gemeente Tynaarlo - Teamcoördinator Grondzaken/ Economische Zaken)
2. E.C. van de Beek (N.V. N.O.M.– plv. Directeur)
3. I. van den Berg (Vereniging Parkmanagement Slochteren-Hoogezand-Sappemeer - Secretaris)
4. K. Boele (Gemeente Slochteren - Secretaris Bedrijvenpark Rengers & Senior beleidsmedewerker Economische Zaken)
5. F. Boersma (Kamer van Koophandel Groningen – Beleidsadviseur Regiostimulering)
6. F. Cox (Samenwerkingsverband Noord-Nederland - Secretaris bestuurscommissie Stedelijke Ontwikkeling en Mobiliteit)
7. D. Harssema (Gemeente Groningen - Senior Beleidsmedewerker Economische Zaken)
8. H. Havenga (Projectbureau Groningen-Assen - Financieel medewerker/ Projectmedewerker Bedrijventerreinen)
9. H. Holtkamp (Gemeente Hoogezand-Sappemeer - Beleidsmedewerker RO/EZ & Acquisiteur Bedrijvenpark Rengers)
10. J. Kalter (Samenwerkingsverband Noord-Nederland - Secretaris bestuurscommissie Economisch Zaken en Toerisme)
11. Keuning (Gemeente Haren - Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening)
12. M. van der Meulen (Gemeente Leek - Beleidsmedewerker Economische Zaken)
13. J. Oeben (Gemeente Groningen - Projectleider Bedrijvenpark Rengers)
14. R. van Paassen (Projectbureau Groningen-Assen - Secretaris)
15. M. Poeder (Gemeente Assen - Accountmanager Bedrijventerreinen)
16. L. Ronde (Gemeente Noordenveld - Beleidsmedewerker Economische Zaken)
17. E. de Vries (Provincie Groningen - Economie, Senior beleidsmedewerker Projecten)
18. I. Wiersma (Gemeente Groningen - Senior beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening)
19. J. Huiszoon (Ministerie van VROM - Accountmanager Regio Groningen-Assen)
20. H. van der Meer (Provincie Drenthe - Senior beleidsmedewerker RO)
21. J. Wijma (Projectbureau Groningen-Assen - Programmamanager)