



EINDRAPPORT

# Bestuurlijk regionaal ecosysteem (BRE) Rijk van Nijmegen

Onderzoek naar hoe BRE's bijdragen aan  
publieke waarde

Pepijn van der Beek, Lars van Bladel, Hugo Geurts en Caspar van den Berg

10 november 2023



# Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1 Vergelijkend onderzoek naar bestuurlijk regionale ecosystemen (BRE's)	4
1.2 Scope van het onderzoek	4
1.3 Schaal van Rijk van Nijmegen	6
1.4 Onderzoeksvragen	6
1.5 Leeswijzer	7
<b>2. Inzicht: hoe functioneert het BRE Rijk van Nijmegen?</b>	<b>8</b>
2.1 <b>Deelvraag 8:</b> (Hoe) draagt het samenspel binnen het BRE bij aan publieke-waardecreatie?	9
2.2 <b>Deelvraag 9:</b> (Hoe) draagt het samenspel tussen de drie ecosystemen bij aan publieke-waardecreatie?	17
2.3 <b>Deelvraag 10:</b> Hoe verhouden draagvlak en publieke-waardecreatie zich tot elkaar?	20
<b>3. Conclusies</b>	<b>23</b>
3.1 Hoe succesvol is het BRE in het realiseren van publieke waarde en welke factoren spelen hierin een rol?	24
<b>4. Uitzicht: het handelingsperspectief</b>	<b>26</b>
4.1 Handelingsperspectief	27
4.2 De volgende stap richting actualisering van de samenwerking	27
4.3 De volgende stap richting actualisering van de samenwerking: het hoe	28
<b>5. Overzicht</b>	<b>34</b>
5.1 Inleiding	35
5.2 Gebiedskenmerken	35
5.3 BRE, MRE, ERE en samenspel daartussen	36
5.4 Publieke waarde	42
5.5 Verklarende factoren	44
5.6 Opgavenprofiel Rijk van Nijmegen	46
<b>6. Bijlagenboek</b>	<b>49</b>
Bijlage 1. Aanpak vergelijkend onderzoek	50
Bijlage 2. Begeleiding van het onderzoek	52
Bijlage 3. Overzicht gesprekspartners	53
Bijlage 4. Geraadpleegde documenten	54
Bijlage 5. 'Foto' van het BRE Rijk van Nijmegen	55



HOOFDSTUK 1

# Inleiding

## 1.1 Vergelijkend onderzoek naar bestuurlijk regionale ecosystemen (BRE's)

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 (nu demissionair) kabinet-Rutte IV wil niet inzetten op grootschalige structuurveranderingen in het binnenlands bestuur, maar legt stevig de nadruk op 'de regio' en op '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.

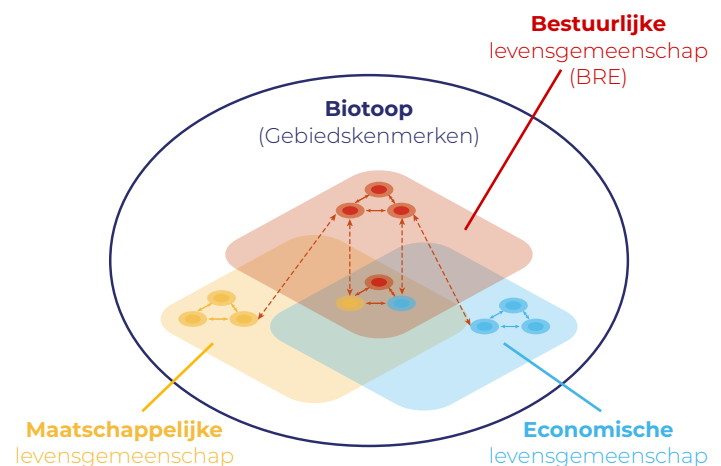
Maar wat is de regio eigenlijk? Welke resultaten behaalt de regio en hoe meten we die? Aan volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren de taaie opgave om – zonder helderheid over deze concepten, kaders en meetinstrumenten – het succes van hun regio te vergroten en te zorgen voor meer publieke waarde. Om meer grip te krijgen op de regio en de factoren die bijdragen aan het realiseren van publieke waarde in die regio, doen de Rijksuniversiteit Groningen en Berenschot hier onderzoek naar. We voeren in tien regio's veldonderzoek uit, waaronder Rijk van Nijmegen. 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

In het onderzoek maken we onderscheid tussen directe en indirecte publieke waarde. **Directe publieke waarde** is dat wat wordt 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 op de regio Rijk van Nijmegen. Deze regio omvat verschillende levensgemeenschappen (ecosystemen) en bestaande omstandigheden in het gebied (de biotoop). Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Figuur 1 Visualisatie regionaal ecosysteem

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

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

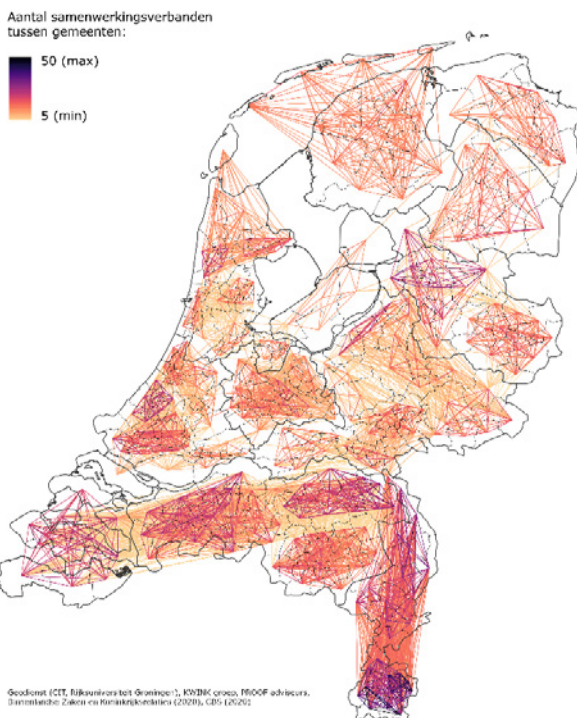
<sup>1</sup> Regionale afspraken worden onder andere beoogd op het gebied van (tijdelijke) woningbouw, mobiliteit, sterker beroepsonderwijs en economie. Bron: Coalitieakkoord 2021-2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'. VVD, D66, CDA en ChristenUnie. 15 december 2021. Eerder besloot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

De ecosystemen functioneren binnen de **biotoop**: een 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 bekijken we in dit onderzoek ook het functioneren van het ERE en MRE in het Rijk van Nijmegen 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 voor hoe het *BRE Rijk van Nijmegen* kan bijdragen aan een florierend regionaal ecosysteem.

#### Bestuurlijk Regionale Ecosystemen



Figuur 2 Aantal samenwerkingsverbanden tussen gemeenten

#### 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). Figuur 2 toont deze samenwerkingsverbanden tussen Nederlandse gemeenten.<sup>3</sup> 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.

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

Dit onderzoek focust op de regio, waarin verschillende ecosystemen functioneren. De term ecosysteem is voor het eerst gebruikt in de jaren 30 van de vorige eeuw door botanisten om op die manier organismen (de levensgemeenschap, dat wil zeggen dieren en planten) samen met hun fysieke omgeving (de biotoop, te weten lucht, water, bodem) en de wisselwerkingen tussen beide, binnen een min of meer afgebakend geografisch gebied te kunnen bestuderen. Een ecosysteem omvat alles wat bijdraagt aan het in stand houden van het leven erbinnen. Ecosystemen kunnen op verschillende schaalniveaus worden bestudeerd. Een oceaan of regenwoud kan als ecosysteem worden beschouwd, maar er zijn ook kleinere ecosystemen zoals de Waddenzee of de Veluwe of, op 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 specifiek 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 door middel van een 'foto' de biotoop van de regio in beeld: de specifieke kenmerken van het gebied.<sup>4</sup>

Als we het begrip ecosysteem door een bestuurskundige bril bekijken, is dit op te vatten 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 florierende regio zijn de drie levensgemeenschappen (i.e. 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.

- 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.
- De selectie van indicatoren baseren wij op het Entrepreneurial Ecosystems model van professor 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 professor Gert Jan Hospers, professor Kees Terlouw, professor Anssi Paasi en Josse de Voogd.
- Dit sluit tevens aan bij het principe van complexe adaptieve sociale systemen die professor Geert Teisman hanteert (2016).

### 1.3 Schaal van Rijk van Nijmegen

Een regio is per definitie pluriform: de grenzen van een regio zijn vaak arbitrair 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 Rijk van Nijmegen (dat wil zeggen de zeven gemeenten<sup>7</sup>) als één BRE.** Dit is dan ook de geografische scope voor het onderzoek: de biotoop bestaat uit dit gebied en wordt gekenmerkt door de kenmerken van

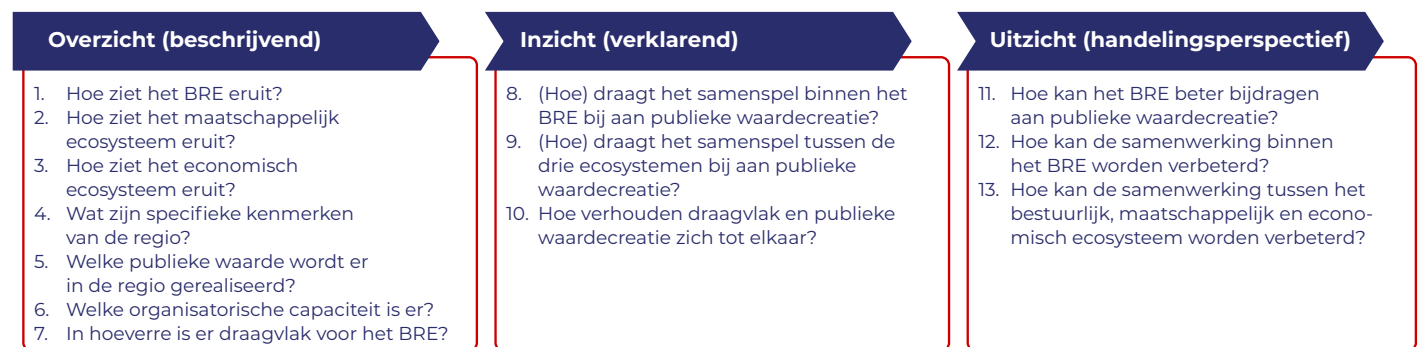
dit specifieke geografische gebied. Het BRE Rijk van Nijmegen telt in totaal 323.000 inwoners, van wie meer dan de helft in Nijmegen woont.<sup>8</sup> Als we het in dit onderzoek hebben over BRE Rijk van Nijmegen, gaat het dus over de regio. In geografisch opzicht ligt de regio geheel tussen de Waal en de Maas (met uitzondering van een noordelijk deel van Nijmegen). Verder is bijzonder voor de regio dat zes gemeenten tot de provincie Gelderland behoren, maar de gemeente Mook en Middelaar onderdeel is van de provincie Limburg. Het vertrekpunt van het onderzoek is dat de zeven gemeenten zelfstandig zijn en dat bestuurlijke zelfstandigheid de basis vormt voor de bestuurlijke samenwerking.

### 1.4 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag met betrekking tot het BRE Rijk van Nijmegen luidt:

*Hoe succesvol is het BRE Rijk van Nijmegen 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 **Opbouw onderzoeksvragen**

<sup>6</sup> In bijlage 1 is de precieze aanpak uiteengezet.

<sup>7</sup> Berg en Dal, Beuningen, Druten, Heumen, Mook en Middelaar, Nijmegen en Wijchen.

<sup>8</sup> Bron: CBS, 2022.

## 1.5 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-waardecreatie en de factoren die daarbij een rol spelen. In hoofdstuk 3 staan vervolgens de conclusies weergegeven die we daarop baseren. Daarna schetst hoofdstuk 4 het uitzicht oftewel het handelingsperspectief: hoe kan het BRE Rijk van Nijmegen, uitgaande van de ecosysteemtheorie en rekening houdend met de contextfactoren, de samenwerking verbeteren om meer publieke waarde te genereren?

In het daaropvolgende deel behandelen we in hoofdstuk 5 de beschrijvende deelvragen. Wat zijn de gebiedskenmerken en welke publieke waarde wordt 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 Rijk van Nijmegen, brengen we in hoofdstuk 6 de verschillende indicatoren met elkaar in verband.

In de bijlagen 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. Met **beelden** doelen wij op de inzichten en meningen van onze interviewpartners. Met andere woorden: de beelden die er leven over het ecosysteem van het Rijk van Nijmegen. 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 dat van een specifieke groep respondenten. De **analyse, conclusies en aanbevelingen** komen voor rekening van de onderzoekers.





## HOOFDSTUK 2

# Inzicht: hoe functioneert het BRE Rijk van Nijmegen?

In dit hoofdstuk geven we inzicht in het functioneren van het BRE. Dit doen we door 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. Afgaande op de ontwikkeling in brede welvaart gaat het overwegend goed, maar is er ook relatief weinig verbetering zichtbaar door de jaren heen. Ten opzichte van andere Nederlandse regio's behoort het Rijk van Nijmegen tot de stabiele middenmoot. De concrete bijdrage die het BRE aan deze lichte groei van brede welvaart heeft geleverd, is moeilijk vast te stellen. Wel stellen we vast dat het samenspel binnen het BRE Rijk van Nijmegen bijdraagt aan (indirecte) publieke waarde voor de regio. Hiermee bedoelen we dat het de regio lukt om tot meerwaarde te komen die er, naar onze beste taxatie, zonder structurele samenwerking op de schaal van Rijk van Nijmegen niet in dezelfde mate zou zijn geweest. Dit geldt met name voor samenwerking op sociaal-maatschappelijke thema's.

**Vrijwillige uitvoeringssamenwerking** is op verschillende thema's, van fysiek tot sociaal, aanwezig en draagt bij aan publieke waarde voor de regio. Sinds de decentralisaties in het sociaal domein (Participatiewet, Wmo en jeugdzorg) hebben de gemeenten in het Rijk van Nijmegen de samenwerking geïntensiveerd en dit heeft volgens gesprekspartners over het algemeen geleid tot een effectievere en efficiëntere taakuitvoering. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de regionale inkoop van jeugdhulp en Wmo-taken, en aan de uitvoering van de Participatiewet in één Werkbedrijf.

**Verplichte uitvoeringssamenwerking** (op de schaal van Rijk van Nijmegen alleen de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (hierna: ODRN)) lijkt op basis van de gesprekken voor wat betreft het verplichte deel (milieutaken) voldoende te presteren. Over het niet-verplichte deel, de zogeheten BRIKS<sup>9</sup>-taken, zijn gesprekspartners over het algemeen een stuk kritischer. Omdat niet alle deelnemers het presteren van de ODRN als voldoende ervaren, zijn er recentelijk wijzigingen met betrekking tot de uitvoering geweest. De gemeente Nijmegen heeft ervoor gekozen om de BRIKS-taken zelf te gaan uitvoeren, net als de gemeenten Druten en Wijchen al deden.

**Beleidsvoorbereiding en afstemming** in de portefeuillehoudersoverleggen (hierna: pfo's) is op verschillende thema's, van fysiek tot sociaal, aanwezig. De pfo's dragen bij aan indirecte publieke-waardecreatie. Hiermee bedoelen we dat de pfo's over het algemeen de onderlinge verhoudingen

tussen bestuurders in de regio bevorderen. Daarnaast zien we dat beleidsvoorbereiding en afstemming in de pfo's op een aantal specifieke thema's tot indirecte publieke waarde leiden. Denk aan de financiering van de St. Maartenschool (een school voor leerlingen met een lichamelijke of meervoudige beperking en voor langdurig zieke kinderen) en het opstellen van een regioprogramma Jeugd. De concrete impact is echter niet bij alle pfo's duidelijk zichtbaar; deze moeten hun waarde in de toekomst nog bewijzen.

**Vrijwillige strategische samenwerking (zie box 4 voor nadere toelichting)** is op de schaal van Rijk van Nijmegen niet aanwezig en leidt dan ook niet tot publieke-waardecreatie. Hiermee is overigens niet gezegd dat er binnen het Rijk van Nijmegen geen strategische afstemming plaatsvindt of geen strategische afwegingen worden gemaakt. Neem bijvoorbeeld de pfo's waarin bestuurders strategische afwegingen maken rond onderwerpen zoals jeugd, zorg en preventie. Op de schaal van Rijk van Nijmegen zijn we echter geen intensieve en langdurige samenwerking tegengekomen op een aantal themaoverstijgende langetermijnopgaven. Dit type samenwerking zien we voornamelijk op de schaal van Arnhem-Nijmegen.

Onderstaande bevindingen lichten dit verder toe. We beginnen 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. Daarbij geldt 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 die in de praktijk vorm krijgt

In Nederland wordt in tal van regio's op basis van een onderliggende agenda intensief en langdurig samengewerkt aan themaoverstijgende 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 voor de resultaten en 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 eruitziet

Wie het BRE Rijk van Nijmegen door een bestuurskundige bril bekijkt, ziet een overzichtelijk bestuurlijk landschap van zeven gemeenten. Het BRE is in feite een subregio, genesteld in de regio's Arnhem-Nijmegen en Gelderland-Zuid. Het Rijk



van Nijmegen is sterk op de stad Nijmegen gericht, die een centrumfunctie vervult. Hieronder lichten we dit verder toe.

*BRE Rijk van Nijmegen vormt bestuurlijk gezien een logisch en samenhangend geheel, er is sprake van een typische verhouding tussen stad en regiogemeenten*

Het gebied Rijk van Nijmegen vertoont van oudsher samenhang en vormt bestuurlijk gezien een logisch en samenhangend geheel. Dit beeld wordt in alle gesprekken bevestigd. De regio heeft een vaste kern van één stad (Nijmegen) en vier direct aangrenzende regiogemeenten (Berg en Dal, Beuningen, Heumen en Wijchen). Hoewel de regiogemeenten Druten en Mook en Middelaar op de grens van andere regio's liggen (respectievelijk Land van Maas en Waal en Noord-Limburg), zijn ze een volwaardig onderdeel van het BRE Rijk van Nijmegen. Druten heeft zich met een ambtelijke fusieorganisatie verbonden aan Wijchen, en Mook en Middelaar is ondanks de ligging in de provincie Limburg sterk op het Rijk van Nijmegen georiënteerd.

Het BRE Rijk van Nijmegen heeft met een stad, waar meer dan de helft van het aantal inwoners woont, en zes regiogemeenten een typische stad-regiodynamiek. Waar de bestuurlijke grens van het Rijk van Nijmegen precies ligt, is in zekere zin arbitrair. Bepaalde gemeenten, zoals Druten en Mook en Middelaar, maar ook West Maas en Waal en Overbetuwe, liggen op de grens van twee regio's. Ten slotte is de gemeente Land van Cuijk, die primair deel uitmaakt van de regio Noordoost-Brabant, eveneens gericht op de stad Nijmegen. De op één na grootste stroom van inwoners van en naar het Rijk van Nijmegen is die tussen Nijmegen en Land van Cuijk. Ook op het gebied van bijvoorbeeld vo-vs en passend onderwijs zien we logische verbindingen. Dit biedt een inhoudelijke basis voor samenwerking en tijdens de gesprekken bemerken we ook de bereidwilligheid om de samenwerking tussen Rijk van Nijmegen en Land van Cuijk te intensiveren. Met de gemeenten West Maas en Waal en Overbetuwe hebben we niet gesproken. In hoeverre het logisch is de samenwerking met deze gemeenten te intensiveren, vergt nader onderzoek.

*BRE Rijk van Nijmegen is een subregio, genesteld in de regio's Arnhem-Nijmegen en Gelderland-Zuid*

Op de schaal van het BRE Rijk van Nijmegen werken overheden op verschillende thema's, van fysiek tot sociaal, bestuurlijk voornamelijk samen in verplichte en vrijwillige uitvoeringssamenwerkingen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de modulaire gemeenschappelijke regeling Rijk van Nijmegen (hierna: MGR), waarmee gemeenten meer congruentie en doelmatigheid in de samenwerking tussen gemeenten

in de regio beogen te realiseren (hierover later meer).

Daarnaast vindt er op de schaal van Rijk van Nijmegen ook beleidsvoorbereiding en afstemming in diversie pfo's plaats. Binnen het BRE zijn in totaal zes pfo's op verschillende thema's, van fysiek tot sociaal, in meer of mindere mate actief.

In vergelijking met andere regio's die wij onderzocht hebben, kiezen gemeenten in het Rijk van Nijmegen er relatief minder vaak voor om *alleen* met elkaar samen te werken. Dit blijkt onder meer uit de relatief lage congruentiescore (33%). Deze score houdt automatisch ook in dat dezelfde gemeenten relatief veel over de grenzen van het BRE Rijk van Nijmegen heen samenwerken. Wanneer er over de regiogrenzen heen samengewerkt wordt, doen deze gemeenten dit echter meestal wel *samen*. Twee schalen zijn dominant:

- De regio Arnhem-Nijmegen, waarin gemeenten voornamelijk strategisch samenwerken op ruimtelijke (Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen, hierna: GMR) en economische (The Economic Board/Lifeport) opgaven.
- De regio Gelderland-Zuid, waarin gemeenten verplicht deelnemen aan de uitvoeringssamenwerkingen GGD en veiligheidsregio.

Dit betekent dat het BRE Rijk van Nijmegen in feite een subregio is, genesteld in de regio's Arnhem-Nijmegen en Gelderland-Zuid.

## 2.1.2 Wat het samenspel in het BRE Rijk van Nijmegen oplevert

Afgaande op de ontwikkeling in brede welvaart, constateerden we in de inleiding dat het overwegend goed gaat met de regio, maar er ook relatief weinig verbetering zichtbaar is door de jaren heen. Hoewel de concrete bijdrage die het BRE aan deze lichte groei van brede welvaart geleverd heeft moeilijk vast te stellen is, signaleren we wel dat het samenspel binnen het BRE Rijk van Nijmegen 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 het BRE Rijk van Nijmegen gesteld is. Vervolgens kijken we vooruit en benoemen we beknopt de toekomstige opgaven van het gebied. Tot slot gaan we in op de vraag hoe het samenspel binnen het BRE bijdraagt aan publieke-waardecreatie. Eerst schetsen we kort de samenwerking binnen de MGR en daarna in de vier inhoudelijke domeinen waarop het samenspel binnen het BRE betrekking heeft:



- Fysieke leefomgeving en duurzaamheid.
- Zorg, onderwijs en welzijn.
- Economie, vrije tijd en toerisme.
- Veiligheid.

*BRE Rijk van Nijmegen behoort tot de stabiele middenmoot voor wat betreft brede welvaart, er zijn kenmerkende verschillen in brede welvaart tussen stad en regiogemeenten*

Het BRE Rijk van Nijmegen heeft tussen 2013 en 2019 een lichte groei in brede welvaart doorgemaakt en behoort ten opzichte van andere Nederlandse regio's tot de stabiele middenmoot. Of de potentie van het gebied beter benut kan worden, is een waardengeladen vraag waarover gesprekspartners verschillend denken. Sommigen stellen dat het Rijk van Nijmegen meer ambitie mag tonen (progressieve koers), terwijl anderen juist tevreden zijn met hoe het nu gaat en koesteren wat er is (behoudende koers).

Tegelijkertijd zijn er ook duidelijke kenmerkende verschillen in (de ontwikkeling van) brede welvaart tussen stad en regiogemeenten. Op een aantal specifieke brede welvaartsindicatoren scoren de regiogemeenten beter, zoals sociale cohesie, natuur en milieu, veiligheid en werkloosheid. Daarentegen scoort de gemeente Nijmegen beter op bijvoorbeeld de afstand tot voorzieningen en het aandeel theoretisch opgeleiden. Hier zijn overigens wel nuanceringen in aan te brengen, omdat een aantal regiogemeenten ook stedelijke kenmerken in brede welvaart vertonen. Dat zien we ook terug in enkele brede-welvaartindicatoren. Zo hebben meerdere regiogemeenten een relatief hoog aandeel theoretisch opgeleiden en een relatief lage hoeveelheid natuur- en bosgebieden (per inwoner).

Over de gehele linie zien we geen spectaculaire veranderingen in brede welvaart en is deze grotendeels overeenkomstig de landelijke trend. Het meest in het oog springende aandachtspunt is de ervaren gezondheid in het Rijk van Nijmegen. Deze is de afgelopen jaren afgenomen, tegen het landelijke beeld in. Hoe dit precies komt, hebben we in de gesprekken niet kunnen achterhalen en vergt nader onderzoek.

*Stad en regiogemeenten hebben eigen unieke opgaven; wat de gemeenten bindt, is het 'daily urban system'<sup>10</sup> en het karakteristieke landschap*

De verschillen in brede welvaart en de gebiedskenmerken tonen aan dat gemeenten in het Rijk van Nijmegen eigen unieke

opgaven hebben. Nijmegen heeft meer dan de regiogemeenten te maken met stedelijke opgaven, zoals woningdruk, forse (verwachte) bevolkingsgroei en veiligheid. De regiogemeenten hebben meer te maken met niet-stedelijke opgaven, bijvoorbeeld op het gebied van bereikbaarheid, afstand tot voorzieningen en natuurinclusieve landbouw en economie.

Wat de gemeenten bindt, is het karakteristieke landschap en het feit dat ze onderdeel zijn van één daily urban system. Dit betekent dat stad en regiogemeenten elkaar nodig hebben, ondanks hun eigen unieke opgaven. De gemeente Nijmegen is voor regiogemeenten een duidelijke hub en zij hebben de stad nodig voor de niet-stedelijke opgaven, zoals werkgelegenheid, voorzieningen en bereikbaarheid. Omgekeerd heeft de gemeente Nijmegen de regiogemeenten nodig voor de stedelijke opgaven en als 'stedelijk uitloopgebied'. Hiermee bedoelen we bijvoorbeeld dat meer woningen in de stad Nijmegen ook vragen om voorzieningen en ruimte voor groen in omliggende gemeenten. Het belang van samenwerking wordt versterkt door de forse (verwachte) bevolkingsgroei in met name de gemeente Nijmegen en de ruimte die daarvoor nodig is op het gebied van bijvoorbeeld woningbouw, bereikbaarheid, voorzieningen, werkgelegenheid, energie en duurzaamheid.

*De MGR op de schaal van Rijk van Nijmegen bewijst haar toegevoegde waarde en draagt bij aan publieke-waardecreeatie*

Om meer congruentie en doelmatigheid in de samenwerking tussen de gemeenten in de regio te realiseren, is in 2014 de MGR Rijk van Nijmegen opgericht. Op dit moment hangen daar twee modules onder: het WerkBedrijf (Participatiewet) en de iRvN (ICT). Uit de gesprekken krijgen we de indruk dat de samenwerking op orde is. De lastenverdeling van het WerkBedrijf is tussen de deelnemende gemeenten overigens wel een issue, maar dergelijke discussies over capaciteit en middelen komen in vrijwel iedere casusregio terug. Verschillende gesprekspartners geven aan dat de MGR haar toegevoegde waarde bewijst en de slagkracht van de regio heeft bevorderd. Zonder de MGR was de taakuitvoering op het sociaal domein en op het gebied van ICT minder effectief en efficiënt geweest, zo stellen meerdere gesprekspartners. Gesteld kan worden dat daar gezamenlijk publieke waarde tot stand wordt gebracht.

Kritische noot van een aantal gesprekspartners is wel dat de mogelijkheden van de MGR niet voldoende benut worden. Sinds de oprichting van de MGR zijn er buiten het WerkBedrijf en iRvN geen andere modules onder gehangen. Het koppelen van nieuwe modules had in de afgelopen jaren wel gekund (bijvoorbeeld het Regionaal Ondersteuningsbureau (hierna: ROB))

<sup>10</sup> 'Daily urban systems' zijn de samenhangende gebieden waarbinnen de belangrijkste dagelijkse woon- werkverplaatsingen van inwoners plaatsvinden.



en dit zou gezien het doel van de MGR – meer congruentie en doelmatigheid in de samenwerking – ook passend zijn geweest. Daarnaast was het bij de oprichting de bedoeling dat de MGR zou functioneren als regionaal platform voor samenwerking én afstemming in de regio. In diverse gesprekken komt naar voren dat de pfo's echter nu bewust buiten de MGR zijn georganiseerd, met name om het informele karakter te behouden. Daardoor vervult de MGR haar platformfunctie maar beperkt.

### *Samenwerking op fysieke leefomgeving en duurzaamheid gebeurt voor een belangrijk deel op de schaal Arnhem-Nijmegen en draagt bij aan (indirecte) publieke-waardecreeatie*

De gemeenten binnen het Rijk van Nijmegen werken voor een belangrijk deel op de schaal van Arnhem-Nijmegen samen aan fysieke leefomgeving en duurzaamheid. Dit geldt voor de vrijwillige strategische samenwerking (GMR) en de semi-verplichte samenwerking (RES, die overigens onder de GMR is gepositioneerd). De (verplichte) uitvoeringssamenwerking binnen deze domeinen (ODRN, DAR en MARN) is wel op de schaal van het Rijk van Nijmegen georganiseerd. Daarnaast is er voor de beleidsmatige voorbereiding en afstemming ook een pfo wonen op de schaal van Rijk van Nijmegen, maar hier wordt niet actief gebruik van gemaakt. Hieronder gaan we nader in op deze samenwerkingen en op de (indirecte) publieke waarde die zij realiseren.

- Uit de gesprekken komt allereerst naar voren dat de GMR, op de schaal van Arnhem-Nijmegen, als strategische samenwerking het meest volwassen karakter heeft. Daar zit de bestuurlijke energie en draagt het samenspel bij aan indirecte publieke-waardecreeatie. Ook gelet op de Regionale agenda Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen 2023-2024, de Verstedelijingsstrategie Arnhem Nijmegen Foodvalley en de Woondeal 2.0 regio Arnhem-Nijmegen. Het Rijk van Nijmegen is een deelgebied voor wat betreft de verdere uitwerking van de strategische agenda's en de uitvoering. De samenwerking hierop moet zich nog bewijzen en is ook nog niet structureel ingebed. Hoe concreter de doorvertaling wordt, hoe meer sprake is van schaarstevraagstukken en belangenafwegingen, en hoe ingewikkelder het zal worden. Hoewel nu niet actief gebruik wordt gemaakt van het pfo wonen (of misschien breder een pfo ruimte), ziet een aantal gesprekspartners dit wel als een nuttig gremium om de afstemming over de verdere uitwerking vorm te geven.
- Ten tweede draagt de GMR met de RES 1.0 bij aan indirecte publieke-waardecreeatie. Ook vinden wij het aannemelijk dat de samenwerking op dit thema een positieve bijdrage levert

aan directe publieke waarde voor de regio, gelet op de grote toename van hernieuwbare energie in de afgelopen vier jaar.

- Ten derde krijgen wij uit de gesprekken de indruk dat de samenwerking binnen de MARN en DAR op orde is. Aannemelijk is dat daar gezamenlijk publieke waarde tot stand wordt gebracht. Voor wat de ODRN betreft maken we uit de gesprekken op dat de samenwerking voor het verplichte deel (milieutaken) voldoende lijkt te presteren. Over het niet-verplichte deel, de zogeheten BRIKS-taken, merkten we eerder al op dat gesprekspartners over het algemeen een stuk kritischer zijn. Omdat niet alle deelnemers het presteren van de ODRN als voldoende ervaren, zijn er recentelijk wijzigingen met betrekking tot de uitvoering geweest. De gemeente Nijmegen heeft ervoor gekozen om de BRIKS-taken zelf uit te gaan voeren, net als de gemeenten Druten en Wijchen al deden. De impact van deze ontvlechting is nog niet duidelijk, maar de verwachting vanuit een onlangs uitgevoerde impactanalyse is wel dat zowel de ODRN als de gemeente Nijmegen mogelijk meer kwetsbaarheid gaan ervaren in de uitvoering van de BRIKS-taken.<sup>11</sup> Ook is de verwachting dat de kosten kunnen gaan stijgen, doordat zowel bij de gemeente Nijmegen als bij de ODRN het relatieve aantal fte voor de BRIKS-taakuitvoering zal stijgen. Vooral bij de regiogemeenten heerst zorg dat met het uitstappen van Nijmegen de mogelijke waarde van de ODRN op het gebied van de BRIKS-taakuitvoering daalt.

### *Samenwerking op zorg, onderwijs en welzijn gebeurt voor een belangrijk deel op de schaal van Rijk van Nijmegen en draagt bij aan publieke-waardecreeatie*

De gemeenten binnen het Rijk van Nijmegen werken voor een belangrijk deel op de schaal van Rijk van Nijmegen samen aan zorg, onderwijs en welzijn. Dit geldt voor de vrijwillige uitvoeringssamenwerking (MGR-module WerkBedrijf en ROB) en daarnaast zijn er voor de beleidsmatige voorbereiding en afstemming ook drie pfo's op de schaal van Rijk van Nijmegen: het combi-pfo zorg & welzijn en onderwijs & jeugd, het pfo werk & inkomen en het pfo beschermd wonen. De verplichte uitvoeringssamenwerking (GGD) en de taken die de gemeente Nijmegen vanuit haar centrumfunctie uitvoert (Centrumregeling beschermd wonen en maatschappelijke opvang regio Nijmegen en Rivierenland) vinden plaats op de schaal van Gelderland-Zuid. Hieronder gaan we nader in op deze samenwerkingen en op de publieke waarde die zij realiseren.

<sup>11</sup> Impactanalyse anders organiseren BRIKS-taken, BMC, 7 juli 2022.



- Uit gesprekken en evaluaties (Evaluatie WerkBedrijf Rijk van Nijmegen) krijgen wij ten eerste de indruk dat de samenwerking binnen het WerkBedrijf (Participatiewet) en het ROB (Wmo en jeugdzorg) op orde is. Gesteld kan worden dat daar gezamenlijk publieke waarde tot stand wordt gebracht. Verschillende gesprekspartners geven aan dat deze samenwerkingen de slagkracht op de drie decentralisatiethema's (Participatiewet, Wmo en jeugdzorg) hebben bevorderd en hun toegevoegde waarde bewijzen.
- Ten tweede dragen de pfo's bij aan indirecte publieke-waardecreatie. Denk aan eerdergenoemde voorbeelden als de financiering van de St. Maartenschool (een school voor leerlingen met een lichamelijke of meervoudige beperking en voor langdurig zieke kinderen) en het opstellen van een regioprogramma Jeugd. Maar ook aan de financiering van het WerkBedrijf en de afstemming van de dienstverleningsovereenkomst (DVO) Arbeidsbemiddeling met het WerkBedrijf. Daarnaast geven verschillende gesprekspartners aan dat deze vorm van samenwerking de bestuurlijke verhoudingen bevordert en goed is voor het onderlinge netwerk. Tegelijkertijd zijn zij wel kritisch op de transparantie en structurele inbedding van de pfo's. Het succes van deze overleggen is daardoor sterk afhankelijk van individuele personen.
- Uit de gesprekken krijgen wij ten derde de indruk dat de GGD-samenwerking op orde is, evenals de taken die de gemeente Nijmegen vanuit haar centrumfunctie (beschermd wonen en maatschappelijke opvang) uitvoert voor de regio. Aannemelijk is dat daar gezamenlijk publieke waarde tot stand wordt gebracht.

*Samenwerking op economie, toerisme en recreatie gebeurt voor een belangrijk deel op de schaal van Arnhem-Nijmegen en draagt bij aan (indirecte) publieke-waardecreatie*

De gemeenten binnen het Rijk van Nijmegen werken voor een belangrijk deel op de schaal van Arnhem-Nijmegen samen aan economie, toerisme en recreatie. Dit geldt voor de vrijwillige strategische én uitvoeringssamenwerking. The Economic Board/Lifeport (economie) en de GMR (recreatie en toerisme) zijn strategische samenwerkingen. Briskr (health en hightech) en Connectr (energy innovation) zijn uitvoerend, maar wel sterk verbonden met The Economic Board/Lifeport. Verder is RvN@, een vrijwillige netwerksamenwerking tussen overheid, onderwijs en ondernemers gericht op versterking van het mkb, wel op de schaal van het Rijk van Nijmegen georganiseerd. Daarnaast is er voor de beleidsmatige voorbereiding en afstemming ook een pfo

economie op de schaal van Rijk van Nijmegen. Hieronder gaan we nader in op deze samenwerkingen en de (indirecte) publieke waarde die zij realiseren.

- Allereerst geldt voor economie, toerisme en recreatie – net als bij fysieke leefomgeving en duurzaamheid – dat de vrijwillige strategische samenwerking (The Economic Board/Lifeport en GMR) op de schaal van Arnhem-Nijmegen het meest volwassen karakter heeft. Daar zit de bestuurlijke energie en draagt het samenspel bij aan (indirecte) publieke-waardecreatie. Ook gelet op het Strategisch Plan 2020-2025 (economie) en de Regionale agenda Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen 2023-2024 (recreatie en toerisme). Dit geldt ook voor de uitvoeringssamenwerkingen Briskr en Connectr, waarbij Briskr met name op de stad Nijmegen georiënteerd is en Connectr op de stad Arnhem. De regiogemeenten staan meer op afstand van deze uitvoeringssamenwerkingen en ervaren niet altijd direct de toegevoegde waarde ervan.
- Ten tweede draagt het pfo economie voorzichtig bij aan indirecte publieke-waardecreatie. In dit pfo wordt de inbreng richting andere overleggen (zoals GMR) afgestemd, maar voor zover wij kunnen beoordelen leidt dit (nog) niet tot tastbare resultaten. Net als bij de eerdergenoemde pfo's zijn de verschillende gesprekspartners wel positief over de toegevoegde waarde van het pfo en geven zij aan dat deze vorm van samenwerking de onderlinge verhoudingen bevordert. En ook hier zijn zij kritisch op de transparantie en structurele inbedding van het pfo.
- Ten derde ervaren niet alle gemeenten altijd direct de toegevoegde waarde van RvN@ – net als bij Briskr en Connectr. Desalniettemin vinden wij het wel aannemelijk dat de samenwerking een positieve bijdrage levert aan de publieke waarde voor de regio. Hierbij baseren we ons op het feit dat verschillende gesprekspartners RvN@ als een nuttige aanvulling gezien op de strategische samenwerking in The Economic Board/Lifeport. Waar The Economic Board/Lifeport zich richt op strategische pijlers zoals health en hightech, focust RvN@ vooral op versterking van het mkb. Daarmee is het ook wat meer op de lokale ondernemers georiënteerd.

*Samenwerking op veiligheid gebeurt op de schaal van Gelderland-Zuid en draagt bij aan publieke-waardecreatie*

De gemeenten binnen het Rijk van Nijmegen werken op de schaal van Gelderland-Zuid samen aan veiligheid.



De belangrijkste samenwerking is de veiligheidsregio.

Uit de gesprekken krijgen we de indruk dat deze uitvoeringssamenwerking op orde is. Daarnaast is ook het aantal geregistreerde misdrijven in het Rijk van Nijmegen fors afgenomen, net als in de rest van Nederland. Het Rijk van Nijmegen scoort ten opzichte van het landelijke beeld gemiddeld. Aannemelijk is dat er binnen de veiligheidsregio – in ieder geval voor wat betreft het Rijk van Nijmegen – 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 Rijk van Nijmegen. Hierbij onderscheiden we bevorderende en (mogelijk) belemmerende factoren. Hieronder lichten we dit verder toe.

#### *Bevorderende factoren*

#### **BRE Rijk van Nijmegen heeft een overzichtelijk speelveld**

Het BRE Rijk van Nijmegen heeft vergeleken met andere BRE-regio's een overzichtelijk aantal deelnemers. Uit de gesprekken komt naar voren dat dit overzichtelijke speelveld de samenwerking bevordert en zorgt voor korte lijnen, makkelijk schakelen en goede persoonlijke contacten. Bestuurders vinden elkaar makkelijk. Dat de samenwerking binnen het Rijk van Nijmegen goed verloopt en tot (indirecte) publieke waarde leidt, is deels te verklaren door het kleine en overzichtelijke speelveld.

#### **Het BRE Rijk van Nijmegen vormt bestuurlijk gezien een logisch en samenhangend geheel**

We beschreven eerder al dat het gebied Rijk van Nijmegen van oudsher samenhang vertoont en bestuurlijk gezien een logisch en samenhangend geheel vormt. Stad en regiogemeenten hebben eigen unieke opgaven, maar hebben elkaar ook nodig omdat ze deel uitmaken van één daily urban system. Het waarom van de samenwerking wordt niet voortdurend ter discussie gesteld, wat zorgt voor rust en stabiliteit in de samenwerking en onderlinge verhoudingen. Dat de samenwerking binnen het Rijk van Nijmegen goed verloopt en tot (indirecte) publieke waarde leidt, is dus ook te verklaren door het logische en samenhangende geheel van het BRE.

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

De sfeer binnen de samenwerking is goed. Alle partijen zien de toegevoegde waarde van de samenwerking en zetten zich voor de samenwerking in. Er is wel eens frictie, maar vergeleken met andere BRE-regio's zijn de onderlinge verhoudingen goed. Hieraan liggen in onze ogen de volgende factoren ten grondslag:

- Rijk van Nijmegen vormt bestuurlijk gezien een logisch en samenhangend geheel. Dit vertaalt zich naar een positieve grondhouding ten opzichte van de samenwerking. Alle partijen zien en voelen dat het logisch is om binnen het Rijk van Nijmegen samen te werken.
- Vergeleken met andere BRE-regio's is in beperkte mate sprake van oud zeer of persoonlijk conflict. De stad-regiodynamiek geeft soms wel frictie, maar we hebben niet gemerkt dat dit de samenwerking binnen het Rijk van Nijmegen significant belemmert. Waar in andere BRE-regio's historie, waarden en emoties de samenwerking vaak in de weg zitten, zien we dat in het Rijk van Nijmegen niet in die mate terug.
- De vrijwillige uitvoeringssamenwerkingen en de beleidsvoorbereiding en afstemming in de pfo's bewijzen hun toegevoegde waarde. Dat brengt rust en positiviteit in het bestuurlijk samenspel.
- De actieve en tegelijkertijd uitnodigende houding van de stad naar de regio toe is cruciaal.

#### **Het BRE Rijk van Nijmegen heeft samenwerkingen passend bij zijn schaal**

Het BRE Rijk van Nijmegen heeft zich goed georganiseerd op de uitvoerende taken en ook vindt er op meerdere thema's, van fysiek tot sociaal, intensieve beleidsvoorbereiding en afstemming plaats. Wat het Rijk van Nijmegen op dit moment niet heeft, is een strategische samenwerking zoals de GMR. Gesprekspartners geven aan dat het ook logisch is dat het Rijk van Nijmegen geen intensieve en langdurige samenwerking op themaoverstijgende langetermijnopgaven heeft, omdat het BRE Rijk van Nijmegen volgens hen een te kleine schaal heeft om strategisch gezien massa te kunnen maken. Bijvoorbeeld richting provincie, Rijk en/of Brussel. Dat het Rijk van Nijmegen geen strategische samenwerking zoals de GMR heeft, werkt in die zin ook bevorderend: het beperkt zich op dit moment tot samenwerking passend bij zijn schaal. Dit neemt overigens niet weg dat de beleidsvoorbereiding en afstemming in de pfo's (zeer) strategisch van aard kunnen zijn. Sommige gesprekspartners geven ook aan dat de pfo's hier (nog) beter voor benut kunnen worden. Neem bijvoorbeeld de rol van het pfo wonen (of misschien breder een pfo ruimte) in de concrete doorvertaling van de Verstedelijkingsstrategie.

#### **De gemeente Nijmegen is een stimulerende en verbindende kracht binnen het BRE**

De gemeente Nijmegen speelt een verbindende en stimulerende rol binnen het BRE Rijk van Nijmegen. De centrumrol



van Nijmegen en de kracht die daarvan uitgaat, weten de regiogemeenten te waarderen. In de gesprekken komt naar voren dat het BRE Rijk van Nijmegen grotendeels op de stad Nijmegen leunt. De regiogemeenten werken overigens wel aan een eigen agenda, om als gelijkwaardige partner voor de stad op te treden.

Niet alleen binnen maar ook buiten het BRE heeft de gemeente Nijmegen een stimulerende rol, wat positief afstraalt op het BRE Rijk van Nijmegen als geheel. We constateren dat de gemeente Nijmegen haar huidige rol ook gegund wordt, omdat die meerwaarde voor de regio als geheel oplevert. Wat niet tot beperkt gebeurt, is dat de gemeenten in het Rijk van Nijmegen hun input voor samenwerking buiten het BRE (onder andere GMR) gestructureerd afstemmen.

### *Belemmerende factoren*

#### **Het verhaal van de samenwerking is geschreven voor de opgaven van tien jaar geleden; onduidelijk is wat het antwoord van de samenwerking is op de opgaven van deze tijd**

De huidige samenwerking in het Rijk van Nijmegen is vooral geënt op de opgaven van tien jaar geleden en daarmee bedoelen we met name de decentralisaties in het sociaal domein (Wmo, jeugdzorg en de Participatiewet). Om goed voorbereid te zijn op deze veranderingen, heeft de regio de samenwerking op het sociaal domein geïntensiveerd. De slagkracht is verbeterd en de samenwerking op de decentralisatieopgaven bewijst haar toegevoegde waarde.

Naast de decentralisatieopgaven staat nu ook een aantal ingrijpende langetermijnvraagstukken op de agenda. Deze zijn grotendeels van ruimtelijk-economische aard, zoals wonen, mobiliteit, stikstof en klimaat. Deze opgaven vragen om veel vermogen tot het vinden van consensus en samenwerking. Niet alleen op de schaal van Arnhem-Nijmegen, maar ook op de schaal van Rijk van Nijmegen. Voor een belangrijk deel vinden de strategische discussies over de ruimtelijk-economische opgaven plaats op de schaal van Arnhem-Nijmegen (GMR en The Economic Board/Lifeport). In de concrete doorvertaling speelt het Rijk van Nijmegen echter als deelgebied wel een belangrijke rol. Hoe het BRE Rijk van Nijmegen dit precies voor zich ziet, is onduidelijk.

Uit de gesprekken komt naar voren dat het BRE Rijk van Nijmegen geen dingen dubbel moet doen. Geen concurrerende visies, wel duidelijkheid over de koers van de samenwerking richting de toekomst. Onder meer de volgende zaken worden wel besproken, maar veelal niet geëxpliciteerd:

- De koers van de samenwerking richting de toekomst: kiezen voor meer ambitie (progressief) of koesteren wat we hebben (behoudend)?
- De verhouding tussen het BRE Rijk van Nijmegen en Arnhem-Nijmegen: wat is precies de rol van Rijk van Nijmegen in de concrete doorvertaling van strategische visiedocumenten?
- De structurele inbedding van de beleidsvoorbereiding en afstemming binnen het BRE Rijk van Nijmegen: wat is het doel, wat gebeurt op welke schaal, hoe verhoudt dit zich tot bestaande samenwerkingen, et cetera?

Dit lijkt momenteel niet belemmerend te werken, omdat men elkaar weet te vinden als het nodig is. Ook als er samenwerking nodig is wordt deze georganiseerd. Denk bijvoorbeeld aan de manier waarop de pfo's nu tot stand komen. De keerzijde hiervan is dat het succes van de samenwerking nu bestuurlijk gezien te veel afhankelijk is van personen en hoe die elkaar weten te vinden. Op lange termijn kan dit ertoe leiden dat de potentie van de samenwerking onvoldoende benut wordt. Met name bij bestuurswisselingen wordt deze keerzijde vaak sterk zichtbaar.

#### **Er wordt bewust en actief om de MGR heen georganiseerd**

De MGR is opgericht om meer congruentie en doelmatigheid in de samenwerking tussen gemeenten in de regio te realiseren. Dit gebeurt nu echter niet. Uit de gesprekken komt naar voren dat de praktijk eerder is om samenwerking buiten de MGR te organiseren. Denk aan het ROB en de pfo's. Ongeacht de vraag wat wenselijk is: de MGR is opgericht met een bepaald doel en dit komt nu niet tot wasdom. Dat zorgt voor onduidelijkheid en maakt de samenwerking op korte en (middel)lange termijn kwetsbaar voor allerlei discussies die afleiden van de inhoud van de samenwerking: hoe verhoudt één en ander zich tot elkaar? Waarom gebeurt het ene wel binnen de MGR en het andere niet? Et cetera.

#### **Kenmerkend voor de samenwerking is dat veel impliciet is**

Nergens staat expliciet hoe de beleidsvoorbereiding en afstemming in de pfo's op de verschillende thema's precies is georganiseerd, wat het doel is en hoe dit zich verhoudt tot andere samenwerkingen binnen en buiten de regio. Bijvoorbeeld de MGR en GMR. Dit terwijl we uit de gesprekken wel opmaken dat de pfo's op een aantal thema's een belangrijke rol spelen. Denk aan de belangrijke positie van het pfo werk en inkomen bij het afstemmen van de DVO Arbeidsbemiddeling met het WerkBedrijf. Impliciet wel in sommige hoofden, maar veelal niet geëxpliciteerd:

- Doel, taak en opdracht van de pfo's.
- Rollen, taken en verantwoordelijkheden van de deelnemers (ambtelijk en bestuurlijk) binnen de pfo's.
- Verhouding pfo's tot de strategische (onder andere GMR) en uitvoeringssamenwerkingen (zoals MGR).
- Mate en wenselijkheid van democratische verankering.

Dit lijkt momenteel de samenwerking niet te belemmeren. Geen discussie over wat de pfo's precies moeten zijn, wat er wel en niet besproken wordt, hoe het zich verhoudt tot de MGR, et cetera. De keerzijde hiervan is echter een beperkte verankering en borging van de beleidsvoorbereiding en afstemming. Dit kan op (middel)lange termijn ertoe leiden dat de toegevoegde waarde van de samenwerking op de schaal van Rijk van Nijmegen onvoldoende benut wordt. Denk bijvoorbeeld aan de rol die de pfo's kunnen hebben in de concrete doorvertaling van de Verstedelijkingsstrategie.



#### 2.1.4 Conclusies deelvraag 8 samengevat

##### *Hoe het BRE eruitziet*

- BRE Rijk van Nijmegen vormt bestuurlijk gezien een logisch en samenhangend geheel, er is sprake van een typische stad-regiodynamiek.
- BRE Rijk van Nijmegen is een subregio binnen de regio Arnhem-Nijmegen en Gelderland-Zuid.

##### *Wat het samenspel in het BRE Rijk van Nijmegen oplevert*

- BRE Rijk van Nijmegen behoort tot de stabiele middenmoot voor wat betreft brede welvaart, er zijn kenmerkende verschillen in brede welvaart tussen stad en regiogemeenten.
- Stad en regiogemeenten hebben eigen unieke opgaven, wat de gemeenten bindt, is het daily urban system en het karakteristieke landschap.
- De MGR op de schaal van Rijk van Nijmegen bewijst haar toegevoegde waarde en draagt bij aan publieke-waardecreatie.
- Samenwerking op fysieke leefomgeving en duurzaamheid gebeurt voor een belangrijk deel op de schaal van Arnhem-Nijmegen en draagt bij aan (indirecte) publieke-waardecreatie.
- Samenwerking op zorg, onderwijs en welzijn gebeurt voor een belangrijk deel op de schaal van Rijk van Nijmegen en draagt bij aan publieke-waardecreatie.

- Samenwerking op economie, toerisme en recreatie gebeurt voor een belangrijk deel op de schaal van Arnhem-Nijmegen en draagt bij aan (indirecte) publieke-waardecreatie.
- Samenwerking op veiligheid gebeurt op de schaal van Gelderland-Zuid en draagt bij aan publieke-waardecreatie.

##### *Verklarende factoren*

###### **Bevorderende factoren**

- Het BRE Rijk van Nijmegen heeft een overzichtelijk speelveld.
- Het BRE Rijk van Nijmegen vormt bestuurlijk gezien een logisch en samenhangend geheel.
- Positieve energie en goede onderlinge verhoudingen bevorderen de samenwerking.
- Het BRE Rijk van Nijmegen heeft samenwerkingen passend bij zijn schaal.
- De gemeente Nijmegen is een stimulerende en verbindende kracht binnen het BRE.

###### **Belemmerende factoren**

- Het verhaal van de samenwerking is geschreven voor de opgaven van tien jaar geleden; onduidelijk is wat het antwoord van de samenwerking is op de opgaven van deze tijd.
- Er wordt bewust en actief om de MGR heen georganiseerd.
- Kenmerkend voor de samenwerking is dat veel impliciet is.





## 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 de schaal van Rijk van Nijmegen maar beperkt sprake is van samenspel tussen het BRE, ERE en MRE. Samenwerking tussen de drie ecosystemen vindt vooral sectoraal plaats en bevindt zich op verschillende schaalniveaus. We constateren dat het samenspel op onderdelen bijdraagt aan (indirecte) publieke-waardecreatie. De samenwerking is daarbij vaak vanuit het BRE ingestoken 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 eruitzien. 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 eruitzien

We zien op de schaal van Rijk van Nijmegen geen congruent, integraal economisch en/of maatschappelijk netwerk.

Maatschappelijke netwerkvorming met een congruent en integraal karakter is op het vlak van zorg en welzijn overigens wel in opbouw.

Binnen bepaalde sectoren zijn er op regionale schaal verder diverse maatschappelijke en economische netwerken en zien we samenspel tussen de drie ecosystemen ontstaan. De maatschappelijke en economische netwerken zijn echter het meest volwassen op lokaal niveau en over de grenzen van het BRE Rijk van Nijmegen. Dat geldt ook voor het samenspel tussen de drie ecosystemen en de grote werkgevers (onder andere hogeronderwijsinstellingen en Radboudumc) voor wie de schaal van Rijk van Nijmegen vaak te klein is vanwege hun eigen verzorgingsgebied en/of strategische positionering.

*Op de schaal van Rijk van Nijmegen bestaan enkele economische en maatschappelijke netwerken, die voornamelijk sectoraal zijn 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.

#### *Fysieke leefomgeving en duurzaamheid*

- In het ruimtelijk domein zien we dat met name land- en tuinbouworganisaties zich op de schaal van Rijk

van Nijmegen hebben georganiseerd. Denk aan ZLTO Rijk van Nijmegen, Rijk van Nijmegen Boert Bewust en het in oprichting zijnde LEADER-programma. Dit betreft een Europese subsidie voor landbouw en ontwikkeling van het platteland. Een van deze LEADER-programma's is Rijk van Nijmegen en ook Maas en Waal. De organisatie van het subsidieprogramma LEADER is in handen van een Lokale Actie Groep (LAG). Deze LAG is namens bewoners, ondernemers, belangenorganisaties en gemeenten (Beuningen, Berg en Dal, Druten, Heumen, Wijchen en West Maas en Waal) de trekker van het LEADER-programma.

- Verder signaleren we maatschappelijke netwerkvorming die sterk verbonden is met het beheer en behoud van het karakteristieke landschap. Denk aan IVN Natuureducatie Rijk van Nijmegen, Staatsbosbeheer Rijk van Nijmegen en het Cultuurhistorisch platform Rijk van Nijmegen.
- Tot slot hebben woningcorporaties rond Nijmegen zich verenigd in het Platform Nijmeegse Woningcorporaties. Deze woningcorporaties focussen echter voornamelijk op de stad Nijmegen.

#### *Zorg, onderwijs en welzijn*

- In het sociaal domein zien we dat maatschappelijke netwerkvorming met een congruent en integraal karakter op de schaal van Rijk van Nijmegen in opbouw is. Zeven grote zorg- en welzijnsorganisaties hebben hun krachten op zorg en welzijn gebundeld in Regio Nijmegen op één lijn (NOEL). Zij werken samen op de thema's preventie, kwetsbare groepen, arbeidsmarkt, digitalisering en informatieoverdracht en acute zorg.
- Daarnaast is er een Regionale Tafel Arbeidsmarktbeleid (RTA), een tactische werktafel tussen overheid, ondernemers en onderwijs. De RTA heeft als doel de mismatch op de regionale arbeidsmarkt aan te pakken en te verkleinen. Dit netwerk volgt het schaalniveau van de Arbeidsmarktregio Rijk van Nijmegen.
- Tot slot speelt op maatschappelijk gebied voetbalclub N.E.C. een verbindende rol in het Rijk van Nijmegen. De maatschappelijke tak van deze club zet zijn netwerk in door kleinschalige maatschappelijke projecten te organiseren. N.E.C. maatschappelijk werkt hierin samen met partijen als Bindkracht10, KION en de gemeenten uit het Rijk van Nijmegen.



#### *Economie, toerisme en recreatie*

- Op initiatief van de Rabobank Rijk van Nijmegen is RvN2025 met steun van de zeven gemeenten en de provincie Gelderland opgezet. Sinds november 2017 heet de beweging RvN@. Binnen RvN@ werken ondernemers, overheden en onderwijs in een innovatief ecosysteem aan meer innovatiekracht voor het mkb. Centraal staan duurzame netwerkversterking, talentbehoud en -ontwikkeling en product- en marktinnovaties.
- Ook op economisch gebied speelt N.E.C. een verbindende rol. De Ondernemers Sociëteit Regio Nijmegen (OSRN) is een zelfstandige businessclub en met meer dan driehonderd aangesloten bedrijven het grootste zakenplatform van de regio Nijmegen.
- Ten slotte vindt ook netwerkvorming plaats op het gebied van belangenbehartiging. De maakbedrijven in de omgeving van Nijmegen hebben zich verenigd in de Industriële Kring Nijmegen en omstreken (IKN).

#### *Maatschappelijke en economische netwerken zijn het meest volwassen op lokaal niveau en over de grenzen van het BRE Rijk van Nijmegen*

De meest volwassen maatschappelijke en economische netwerken zien we lokaal en over de grenzen van het BRE Rijk van Nijmegen.

- De economische netwerken vormen zich voornamelijk lokaal in de vorm van bedrijvenkringen en mkb-verenigingen. Denk aan bedrijvenverenigingen TPN West, Bijsterhuizen en MKB Wijchen. Over de grenzen van het BRE Rijk van Nijmegen heeft The Economic Board/Lifeport het meest volwassen karakter. Daar zit de energie van achttien bestuurders uit de triple helix (bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheden). Ook werkgeversorganisatie VNO-NCW richt zich voornamelijk op de schaal van Arnhem-Nijmegen.
- De maatschappelijke netwerken bevinden zich op verschillende schaalniveaus, afhankelijk van de maatschappelijke opgave:
  - De regio kent een aantal grote onderwijsinstellingen (Radboud Universiteit, HAN en ROC Nijmegen), die zich voornamelijk richten op de stad Nijmegen, de schaal Arnhem-Nijmegen of een nog groter verzorgingsgebied. Denk aan netwerken zoals Aansluitscholen, Platform VO-HO en Platform MBO-HBO, geïnitieerd en aangejaagd vanuit de HAN.

- Het vo-vso en passend onderwijs (SWV Stromenland) richten zich op de schaal van Rijk van Nijmegen en regio-overstijgend ook op het Land van Cuijk en kleine gedeelten van Rivierenland (West Maas en Waal) en Noord-Limburg (Gennep en Bergen).
- Ook woningcorporaties zijn vooral lokaal en op de schaal van Arnhem-Nijmegen actief. Rond de stad Nijmegen werken zij samen in het Platform Nijmeegse Woningcorporaties. Daarnaast hebben woningcorporaties zich verenigd binnen Woonkr8. Dit netwerk volgt het schaalniveau van de woningmarkregio Arnhem-Nijmegen.
- Een groot deel van de zorgnetwerken sluit aan op de bestuurlijke logica van GGD Gelderland-Zuid, zoals netwerk Seksuele gezondheid, Palliatieve zorg, regionaal overleg zorgaanbieders wijkverpleging, regionale V&V tafel en Veilig Thuis Gelderland-Zuid. Op provincieoverstijgende schaal zijn organisaties als Health Valley, Vizier en Zorgalliantie werkzaam.
- Verder zien we dat de meeste maatschappelijke netwerken zich rondom specifieke opgaves en met name lokaal gevormd hebben. Voorbeelden zijn de Stichting ACBN (organiseert onder meer de Vierdaagsefeesten, Kunstnacht en Nijmeegse Winterweken), Visit Nijmegen, Natuur Wijchen, Erfgoednet Berg en Dal en Energiecoöperatie Heumen.

Primair op het gebied van economie zien we structurele samenwerking tussen BRE, MRE en ERE. Met name in The Economic Board/Lifeport op de schaal van Arnhem-Nijmegen. Daar zit de bestuurlijke energie. Voor zover bij ons bekend is dit samenspel tussen BRE, MRE en ERE op andere thema's eerder uitzondering dan regel en hooguit sectoraal ingestoken of via projecten.

#### **2.2.2 Wat het samenspel tussen de drie ecosystemen oplevert**

##### *Op een aantal specifieke thema's is er in het Rijk van Nijmegen sprake van effectief samenspel tussen de drie ecosystemen*

We constateren dat BRE, MRE en ERE op de schaal van Rijk van Nijmegen gezamenlijk op een aantal specifieke thema's tot publieke waarde komen. Voorbeelden zijn de RTA (aanpakken en verkleinen mismatch arbeidsmarkt) en RvN@ (versterking mkb).

De gesprekspartners vertellen dat het samenspel tussen de drie ecosystemen binnen het BRE Rijk van Nijmegen verder geen



volwassen karakter heeft. Samenspel vindt soms wel ad hoc plaats en is zoals eerder opgemerkt hooguit sectoraal ingestoken of via projecten. BRE, MRE en ERE weten elkaar te vinden als het nodig is, maar dit gebeurt niet structureel.

### 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.

#### *Bevorderende factor*

##### **Het BRE is ondersteuner, initiator en/of trekker**

We zien dat het samenspel tussen BRE, ERE en MRE op de schaal van Rijk van Nijmegen leunt op het BRE. Waar het BRE ondersteunt, initieert en/of trekt, draagt de samenwerking bij aan publieke waarde. Denk aan RVN@ die met steun van de zeven gemeenten en de provincie Gelderland is opgericht, en aan de RTA die het schaalniveau van de Arbeidsmarktregio Rijk van Nijmegen volgt.

#### *Belemmerende factor*

##### **Het MRE en ERE hebben zich in tegenstelling tot het BRE beperkt op de schaal van Rijk van Nijmegen georganiseerd**

In tegenstelling tot het BRE Rijk van Nijmegen zijn het MRE en ERE beperkt op de schaal van Rijk van Nijmegen georganiseerd. Maatschappelijke netwerkvorming met een congruent en

integraal karakter is met NOEL overigens wel in opbouw, maar dit netwerk moet zijn waarde in zekere zin nog bewijzen.

Van een balans tussen de drie ecosystemen is op de schaal van het BRE Rijk van Nijmegen nu dus geen sprake. Uit de gesprekken komt veelvuldig naar voren dat het BRE op de schaal van Rijk van Nijmegen goed georganiseerd is, maar dat het MRE en ERE daar nu beperkt iets tegenover (kunnen) zetten. Sommige gesprekspartners geven aan dat het schaalniveau van Rijk van Nijmegen ook niet altijd passend is. Dit geldt met name voor de ruimtelijke en economische thema's, waarbij het samenspel tussen de drie ecosystemen voornamelijk lokaal en over de grenzen van het BRE het meest volwassen karakter heeft. Daarnaast is de schaal van Rijk van Nijmegen voor een aantal grote werkgevers (zoals hogeronderwijsinstellingen en Radboudumc) vaak te klein vanwege hun eigen verzorgingsgebied en/of strategische positionering.

Voor de sociaal-maatschappelijke thema's ligt dit beeld genuanceerder. Het samenspel tussen de drie ecosystemen vindt deels lokaal plaats, maar deels ook regionaal. Gesprekspartners geven echter aan dat dit regionale samenspel (te) versnipperd is. Dat lijkt op dit moment niet altijd belemmerend te werken, al onderkennen sommige gesprekspartners wel dat de potentie van het samenspel nog niet ten volle benut wordt. Dit komt voor een belangrijk deel door de lokale focus van het merendeel van de sociaal-maatschappelijke organisaties en de concurrentie tussen zorg- en welzijnsorganisaties die de wil om samen te werken soms overschaduwet, zo stellen onze gesprekspartners.

## 2.2.4 Conclusies deelvraag 9 samengevat

#### *Hoe het ERE en MRE eruitzien*

- Er zijn enkele economische en maatschappelijke netwerken op de schaal van het Rijk van Nijmegen, die voornamelijk sectoraal zijn ingericht.
- Maatschappelijke en economische netwerken zijn het meest volwassen op lokaal niveau en over de grenzen van het BRE Rijk van Nijmegen.

#### *Wat het samenspel tussen de drie ecosystemen oplevert*

- Op een aantal specifieke thema's is er in het Rijk van Nijmegen sprake van effectief samenspel tussen de drie ecosystemen.

#### *Verklarende factoren*

- Bevorderende factor: het BRE is ondersteuner, initiator en/of trekker.
- Belemmerende factor: het MRE en ERE hebben zich in tegenstelling tot het BRE beperkt op de schaal van Rijk van Nijmegen georganiseerd.



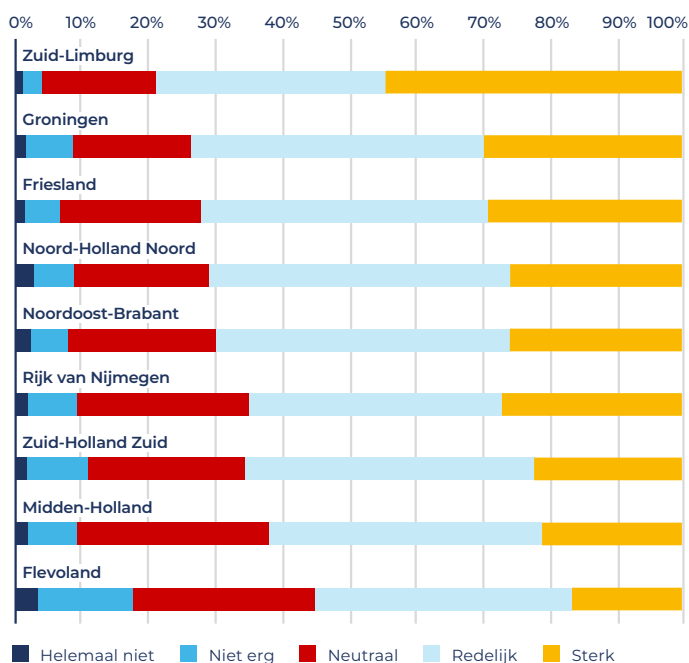
## 2.3 Deelvraag 10: Hoe verhouden draagvlak en publieke-waardecreatie zich tot elkaar?

Voor de beantwoording van deze vraag maken we gebruik van de inwonersenquête, de enquête onder volksvertegenwoordigers, de focusgroep met volksvertegenwoordigers en de gesprekken. De enquête onder volksvertegenwoordigers heeft geen representatieve uitslag opgeleverd, maar wel enige indicatie van het politieke draagvlak voor gezamenlijke waardecreatie binnen ecosystemen.

### Inwoners beschouwen Rijk van Nijmegen als de regio waarin ze wonen, maar van een sterke verbondenheid is geen sprake

Uit de inwonersenquête blijkt dat inwoners uit het Rijk van Nijmegen zich vooral verbonden voelen met hun eigen stad of dorp (75% van de respondenten voelt zich redelijk of sterk verbonden). Daarna volgt verbondenheid met Nederland (74%). De regio wordt door 65% van de respondenten genoemd. Wanneer wordt doorgevraagd naar welk gebied inwoners als hun regio beschouwen, blijkt 56% het Rijk van Nijmegen als hun regio te beschouwen. Een aanzienlijk kleiner deel ziet Gelderland-Zuid (16%) of Arnhem-Nijmegen als hun regio (13%). In de categorie 'anders' noemen respondenten veelal de regio Maas en Waal. Het percentage inwoners dat zich verbonden voelt met de regio, ligt relatief lager dan in de andere onderzochte regio's (zie figuur 4). Het realiseren van draagvlak onder inwoners is hiermee in het Rijk van Nijmegen vooral een lokale aangelegenheid.

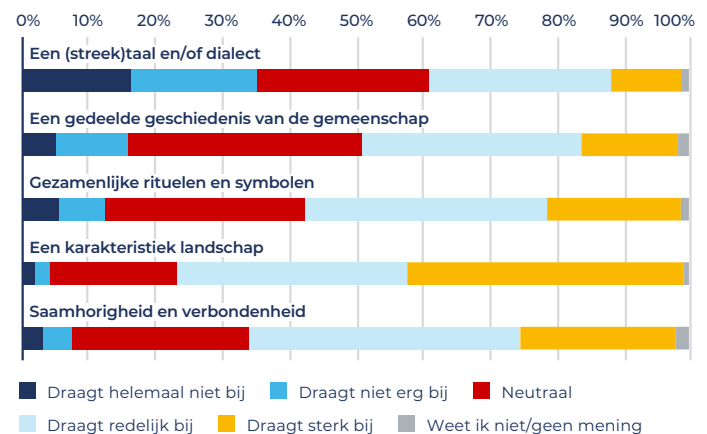
#### In welke mate voelt u zich verbonden met uw regio?



Figuur 4 **Mate van verbondenheid met de regio onder inwoners. Vergelijking van de onderzochte casusregio's**

Verder laat de inwonersenquête zien dat vooral het karakteristieke landschap van het Rijk van Nijmegen bijdraagt aan de identiteit van de regio. Ook in vergelijking met andere BRE-regio's stellen inwoners van het Rijk van Nijmegen relatief vaak dat het landschap sterk bijdraagt aan de identiteit van de regio. In mindere mate geldt dit volgens inwoners ook voor de saamhorigheid en verbondenheid<sup>12</sup> en gezamenlijke rituelen en symbolen, zoals de Nijmeegse Vierdaagse. Opvallend vanwege de cultuurhistorische waarde van het gebied (ook vergeleken met andere onderzochte BRE's), is dat een gedeelde geschiedenis van de gemeenschap relatief weinig bijdraagt aan de regionale identiteit. Over het algemeen zien we in Rijk van Nijmegen een dunnere regionale identiteit dan in bijvoorbeeld Zuid-Limburg, Friesland, Drenthe en Noordoost-Brabant.

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



Figuur 5 **Mate waarin streektaal, gedeelde geschiedenis, gezamenlijke rituelen, karakteristiek landschap en saamhorigheid en verbondenheid bijdragen aan de identiteit van de regio, volgens inwoners in het Rijk van Nijmegen**

Uit de gesprekken komt naar voren dat inwoners op afstand staan en zich niet of nauwelijks betrokken voelen bij de regionale samenwerking. Veel van de regionale samenwerkingsverbanden, zeker die op het niveau van Arnhem-Nijmegen, zijn een ver-van-hun-bedshow voor inwoners. Volgens sommige gesprekspartners is de beperkte betrokkenheid van inwoners op dit moment geen probleem. Andere gesprekspartners, met name de geraadpleegde volksvertegenwoordigers, zien dit wel als een gemiste kans.

Een concreet voorbeeld in de regio van inwonersparticipatie bij directe en indirecte (regionale) publieke-waardecreatie betreft de Ontwikkelingsstrategie 2023-2027 van het subsidieprogramma LEADER Rijk van Nijmegen en Maas

<sup>12</sup> Hieronder scharen we bijvoorbeeld contact met burens, een rijk verenigingsleven, omkijken naar elkaar en vrijwilligerswerk.

en Waal. Inwoners zijn op drie manieren betrokken bij het subsidieprogramma. Ten eerste is het subsidieprogramma in cocreatie met inwoners tot stand gekomen. Ten tweede kunnen inwoners, al dan niet samen met maatschappelijke en economische partijen, projecten indienen die concreet invulling geven aan de ontwikkelingsstrategie. Ten derde zijn inwoners onderdeel van de Lokale Actiegroep (LAG), die namens bewoners, ondernemers, belangenorganisaties en gemeenten trekker is van het programma. De LAG bestaat uit vijftien personen, onder wie zes inwoners.

### Er is politiek draagvlak voor de samenwerking binnen het BRE Rijk van Nijmegen en de publieke waarde die deze oplevert

Volksvertegenwoordigers in het Rijk van Nijmegen staan op enige afstand van de regionale samenwerking binnen het BRE Rijk van Nijmegen. Uit de enquête onder deze respondenten blijkt dat de overgrote meerderheid (89%) van hen geïnteresseerd is in de regionale samenwerking. Tegelijkertijd geeft slechts 42% aan voldoende zicht te hebben op wat zich afspeelt in regionale samenwerkingsverbanden en geeft 64% aan actiever betrokken te willen worden bij regionale samenwerking.

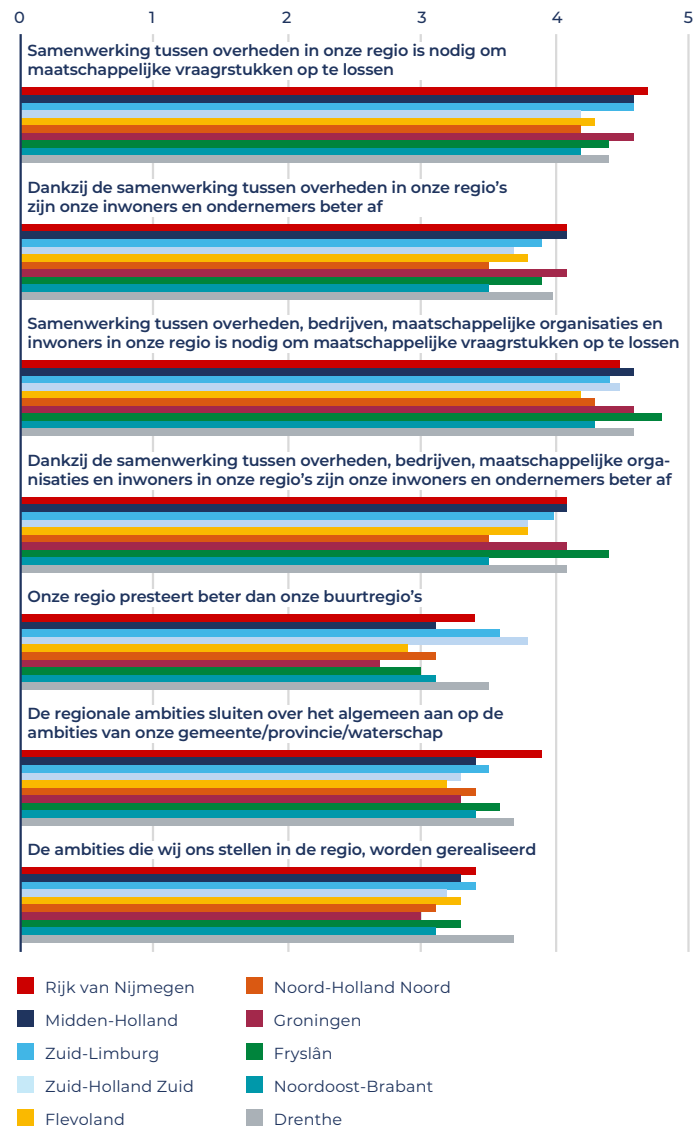
Uit de gesprekken komt naar voren dat de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers wel wordt georganiseerd bij de verplichte en vrijwillige uitvoeringssamenwerkingen (MGR, GGD, veiligheidsregio en omgevingsdienst), maar gesprekspartners geven ook aan dat de animo voor deze bijeenkomsten beperkt is. Het Rijk van Nijmegen is daarin echter niet wezenlijk anders dan de andere onderzochte regio's. Een mogelijke verklaring is dat volksvertegenwoordigers ervaren dat zij onvoldoende tijd en ruimte hebben om de regionale bijeenkomsten (Rijk van Nijmegen, Gelderland-Zuid en Arnhem-Nijmegen) bij te wonen.

De afstand tussen volksvertegenwoordigers en de regionale samenwerkingsverbanden lijkt niet direct effect te hebben op het draagvlak voor de samenwerking. Te meer omdat de enquête erop wijst dat volksvertegenwoordigers relatief tevreden zijn met het resultaat van de regionale samenwerking. Zo stellen zij, meer dan in andere casusregio's, dat inwoners beter af zijn dankzij de samenwerking tussen overheden onderling en de samenwerking tussen overheden, maatschappelijke partijen en bedrijven in de regio. Ook zijn zij relatief gezien erg positief over de mate waarin regionale ambities aansluiten bij de ambities van de eigen gemeente. In gesprek met enkele volksvertegenwoordigers uit de regiogemeenten wordt desgevraagd gesteld dat Nijmegen 'vertrouwd' voelt als

centrumgemeente. Daarnaast zien zij het Rijk van Nijmegen ook als logische schaal voor regionale samenwerking.

Al met al lijkt er in ieder geval een positieve attitude en draagvlak aanwezig onder volksvertegenwoordigers voor regionale samenwerking binnen het Rijk van Nijmegen.

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



Figuur 6 Het draagvlak voor regionale samenwerking onder volksvertegenwoordigers

### Aansluiting van maatschappelijke en economische partijen op het BRE vraagt om aandacht

Eerder constateerden we dat BRE, MRE en ERE op de schaal van Rijk van Nijmegen tezamen op een aantal specifieke thema's tot publieke waarde komen. Denk aan RVN@ en de RTA. Verder heeft het samenspel tussen de drie ecosystemen in het BRE Rijk van Nijmegen echter geen volwassen karakter. De aansluiting van economische en maatschappelijke partijen komt in onze

ogen meer lokaal en op de schaal van Arnhem-Nijmegen tot stand. De lokale schaal sluit beter aan op de leefwereld van de meeste maatschappelijke en economische partijen. Zij zijn immers zelf ook vaak op deze schaal georganiseerd. De schaal van Arnhem-Nijmegen sluit daarentegen weer beter aan op de leefwereld van de grote werkgevers in de regio. Denk aan de hogeronderwijsinstellingen en Radboudumc.

In de focusgroepen met MRE en ERE merken we dat gesprekspartners zoekende zijn naar hoe de aansluiting met het BRE Rijk van Nijmegen beter georganiseerd kan worden. Zoals eerder beschreven, geldt dit met name voor de maatschappelijke en economische partijen die zich richten op de ruimtelijke en economische thema's. Zij organiseren zich lokaal, op de schaal van Arnhem-Nijmegen en/of afhankelijk van de schaal van een betreffende opgave. Het BRE Rijk van Nijmegen speelt voor deze partijen vaak geen of een beperkte rol. Dit ligt zoals aangegeven genuanceerder voor de maatschappelijke en economische partijen die zich richten op de sociaal-maatschappelijke thema's. Ook zij zijn zoekende naar hoe de aansluiting met het BRE beter georganiseerd kan worden, maar dit heeft er in onze ogen vooral mee te maken dat MRE en ERE zelf nog onvoldoende congruent en integraal op de sociaal-maatschappelijke thema's georganiseerd zijn. Aansluiting van maatschappelijke en economische partijen op het BRE vraagt dus om aandacht maar een pasklaar antwoord over het hoe is nu nog niet te geven.

### 2.3.1 Conclusies deelvraag 10 samengevat

- Inwoners beschouwen Rijk van Nijmegen als de regio waarin ze wonen, maar van een sterke verbondenheid is geen sprake.
- Er is politiek draagvlak voor de samenwerking binnen het BRE Rijk van Nijmegen en de publieke waarde die deze oplevert.
- Aansluiting van maatschappelijke en economische partijen op het BRE vraagt om aandacht.





### HOOFDSTUK 3

# Conclusies

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



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

### 3.1.1 Algemene beeld

Het ecosysteem Rijk van Nijmegen als geheel doet het op veel brede welvaartsthema's overwegend goed. Hoewel er relatief weinig verbetering zichtbaar is door de jaren heen, heeft het Rijk van Nijmegen wel een relatief gunstige uitgangspositie: mensen wonen er graag, de vraag naar huizen groeit, de regio heeft een karakteristiek landschap dat inwoners als positief beoordelen en het is een écht daily urban system: de belangrijkste dagelijkse woon- werkverplaatsingen van inwoners vinden plaats binnen de regio. Vanwege deze uitgangspositie valt van de regio te verwachten dat zij overwegend goed presteert en dus op zijn minst tot de stabiele middenmoot behoort voor wat brede welvaart betreft. Of dit dankzij of ondanks de samenwerking binnen het BRE Rijk van Nijmegen komt, is moeilijk vast te stellen. Wel stellen we vast dat het samenspel binnen het BRE Rijk van Nijmegen bijdraagt aan (indirecte) publieke waarde voor de regio. Hiermee bedoelen we dat het de regio lukt om op bepaalde thema's tot meerwaarde te komen die er, naar onze beste taxatie, zonder structurele samenwerking op de schaal van Rijk van Nijmegen niet in dezelfde mate zou zijn geweest. We doelen dan met name op de samenwerking op de sociaal-maatschappelijke opgaven. Zowel de uitvoeringssamenwerking als de beleidsvoorbereiding en afstemming hierop laat tastbare resultaten zien in indirecte zin (denk aan een regioprogramma Jeugd) én directe zin (denk aan een effectievere taakuitvoering op de drie decentralisatieopgaven).

### 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. Dit 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.

#### *De samenstelling en de aard van de regio*

Het is de regio gelukt om een gedragen bestuurlijk ecosysteem op te bouwen, waarbinnen de onderlinge verhoudingen goed zijn. Bestuurders weten elkaar makkelijk te vinden en iedereen ziet en voelt dat het logisch is om op de schaal van Rijk van Nijmegen (intensief) samen te werken. Dit is niet los te zien van de samenstelling en aard van de regio. Het BRE is met zeven deelnemers overzichtelijk en vertoont van oudsher samenhang. Er ligt dus een kans om hier als regio maximaal van te profiteren.

Wel gelden de volgende aandachtspunten:

- De stad-regiodynamiek, omdat de samenwerking sterk leunt op de stad. Voor een vruchtbaar samenspel is het cruciaal dat ook de regiogemeenten zich goed organiseren en in die zin vinden we het een positieve ontwikkeling dat de regiogemeenten werken aan een eigen agenda.
- De samenwerking met gemeenten op de grens van het BRE, zoals Land van Cuijk. Vanuit de gesprekken zien we bereidwilligheid en ook inhoudelijke logica (bijvoorbeeld op het gebied van onderwijs) om de samenwerking tussen Rijk van Nijmegen en Land van Cuijk te intensiveren. Met de gemeenten West Maas en Waal en Overbetuwe hebben we niet gesproken. In hoeverre het logisch is de samenwerking met deze gemeenten te intensiveren, vergt nader onderzoek.
- Maatschappelijke (MRE) en economische (ERE) partners hebben zich in tegenstelling tot het BRE beperkt op de schaal van Rijk van Nijmegen georganiseerd. Voor de toekomst betekent dit dat het BRE Rijk van Nijmegen in zeer goede verbinding moet staan met wat er lokaal en over de grenzen van het BRE gebeurt. Niet alleen met het BRE, maar ook het ERE en MRE die veelal op die schaalniveaus actief en georganiseerd zijn. Overigens zien we dat netwerkvorming met een congruent en integraal karakter op de sociaal-maatschappelijke thema's wel in opbouw is. Wat dit in termen van samenspel tussen de drie ecosystemen concreet betekent, is nu nog niet precies te zeggen. Dit betekent dat het BRE het gesprek over een goede verbinding met het MRE op de sociaal-maatschappelijke thema's levendig moet houden, maar het MRE ook de tijd moet geven zichzelf te organiseren.

Wat niet zozeer een aandachtspunt is, maar waar de regio zich wel bewust van moet zijn, is dat het BRE in feite een subregio is, genesteld in de regio's Arnhem-Nijmegen en Gelderland-Zuid. Wat nu bevorderend werkt, is dat het BRE samenwerkingen heeft passend bij zijn schaal. Richting de toekomst is het raadzaam zich niet te 'overeten' en geen samenwerkingen op te tuigen die aan hun eigen gewicht ten onder kunnen gaan.

#### *Inhoud van de opgaven*

De gemeenten in het Rijk van Nijmegen weten elkaar inhoudelijk goed te vinden en zien de noodzaak om met elkaar samen te werken. Hoewel stad en regiogemeenten eigen unieke opgaven hebben, hebben ze elkaar ook nodig om deze te realiseren. Denk in het bijzonder aan de concrete doorvertaling van de Verstedelijkingsstrategie. Hoe concreter de doorvertaling





wordt, hoe meer sprake is van schaarstevraagstukken en belangenafwegingen, en hoe belangrijker het wordt dat stad en regiogemeenten elkaar vasthouden en goed weten te vinden. Dit alles zorgt voor een belangrijke inhoudelijke basis voor regionale samenwerking.

Aandachtspunt is wel de verbinding tussen strategie, beleid en uitvoering op de verschillende schaalniveaus. Oftewel: wat gebeurt op welke schaal en hoe is de verbinding hiertussen goed te organiseren? Dit is nu veelal impliciet en niet duidelijk afgesproken. Met name de rol van de beleidsvoorbereiding en afstemming in de pfo's is hierin wat ons betreft cruciaal. Binnen de pfo's wordt het nodige (strategisch) voorbereid en afgestemd. Keerzijde is nu wel de beperkte transparantie en structurele inbedding van deze pfo's, waardoor het succes in onze ogen te veel afhankelijk is van personen. De volgende stap als BRE moet er daarom op gericht zijn de verbinding tussen strategie, beleid en uitvoering beter te organiseren en om concreet de beleidsvoorbereiding en afstemming in de pfo's steviger in te bedden. Te meer ook omdat de sociaal-maatschappelijke vraagstukken samenkomen op het schaalniveau van het Rijk van Nijmegen én omdat de regio voor wat betreft de ruimtelijk-economische vraagstukken ook een belangrijk deelgebied is voor verdere uitwerking van strategische visiedocumenten binnen Arnhem-Nijmegen. Hier ligt dus niet alleen een kans, maar ook een noodzaak om gezamenlijk op te trekken en goede afspraken te maken over hoe en wat.

### *Het punt in de levenscyclus*

Regionale samenwerking vertoont doorgaans een cyclus van 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 door deze bril naar de samenwerking binnen het BRE Rijk van Nijmegen kijken, is sprake van robuustheid maar heeft deze ook actualisering. In termen van koers en structuur.

### **Koers van de samenwerking**

Het verhaal van de samenwerking is geschreven voor de opgaven van tien jaar geleden. Toen waren de decentralisaties in het sociaal domein actueel en hebben de gemeenten als gevolg van de samenwerking hun slagkracht vergroot. Naast de sociaal-maatschappelijke opgaven staat nu echter ook een aantal ingrijpende langetermijnvraagstukken van met name ruimtelijk-economische aard op de agenda. Voor een belangrijk deel vinden de strategische discussies over de

ruimtelijk-economische opgaven plaats op de schaal van Arnhem-Nijmegen. In de concrete doorvertaling hiervan speelt het Rijk van Nijmegen echter als deelgebied een belangrijke rol. Ook voor wat betreft de strategische afstemming hierover. Hoe het BRE Rijk van Nijmegen dit precies voor zich ziet, is onduidelijk. Om de robuustheid van de samenwerking te behouden en te verstevigen, is het raadzaam het verhaal van de samenwerking te actualiseren en als samenwerking een antwoord te formuleren op de opgaven van deze tijd. Geen concurrerende visie, maar wel duidelijkheid over de koers van de samenwerking richting de toekomst. Anders is het in onze ogen de vraag of het BRE zijn relevantie en daarmee robuustheid kan behouden.

### **Structuur van de samenwerking**

De samenwerking heeft de regio gebracht waar die nu is. De realiteit is echter ook dat er op dit moment nog veel impliciet is en er bovendien ook bewust en actief om de MGR heen georganiseerd wordt. Bij elkaar opgeteld zorgt dit voor onduidelijkheid en maakt dit de samenwerking op de (middel)lange termijn kwetsbaar. Om de robuustheid van de samenwerking te behouden en te verstevigen, is het enerzijds raadzaam te expliciteren hoe de verschillende deelnemers de MGR in de toekomst wensen in te zetten. Anderzijds is het wenselijk de beleidsvoorbereiding en afstemming in de pfo's structureel in te bedden en te expliciteren hoe deze als vruchtbare verbinding tussen strategie, beleid en uitvoering op de verschillende schaalniveaus kunnen fungeren.

Een ander aandachtspunt in termen van governance betreft de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers, die nu onvoldoende grip ervaren, en het samenspel tussen BRE, MRE en ERE. Bij de actualisering van de samenwerking hoort onder andere dus ook het goed aanhaken van volksvertegenwoordigers en een beeld van hoe om te gaan met (afwezigheid van) het ERE en MRE op de schaal van het BRE. Hoewel het samenspel niet vanzelfsprekend op de schaal van Rijk van Nijmegen plaatsvindt, is het wel goed een beeld te hebben van hoe het BRE in verbinding wil staan met het MRE en ERE op lokaal niveau en over de grenzen van het BRE heen.



## HOOFDSTUK 4

# Uitzicht: het handelingsperspectief

In dit hoofdstuk verwoorden we, op basis van voorgaande bevindingen en analyses, onze aanbevelingen voor verbeterde werking van de regio als geheel. Daarmee gaan wij in op deelvragen 11, 12 en 13 met betrekking tot verbetermogelijkheden door en binnen het BRE en in het samenspel tussen het BRE, MRE en ERE. Hier presenteren we een handelingsperspectief aan met name het BRE.



## 4.1 Handelingsperspectief

We schetsen het handelingsperspectief door de deelvragen 11, 12 en 13 te beantwoorden. Deze luiden als volgt:

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

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

## 4.2 De volgende stap richting actualisering van de samenwerking

Eerder stelden we dat de samenwerking binnen het BRE Rijk van Nijmegen robuust is, maar ook actualisering behoeft. Om als BRE ook de komende jaren relevant te zijn en succesvol te blijven in het realiseren van publieke waarde, is actualisering van de koers en structuur van de samenwerking raadzaam. We gaven aan dat het BRE zich ervan bewust moet zijn dat het in feite een subregio is, genesteld in de regio's Arnhem-Nijmegen en Gelderland-Zuid, en dat het de regio gelukt is een gedragen bestuurlijk ecosysteem op te bouwen, waarbinnen de onderlinge verhoudingen – vergeleken met andere BRE's – goed zijn en er een duidelijke inhoudelijke basis ligt voor samenwerking.

We zien drie belangrijke redenen om de samenwerking te actualiseren. Deze vatten we hierna samen.

### Veel draagvlak voor bestuurlijke samenwerking binnen het BRE Rijk van Nijmegen: kans om hier maximaal van te profiteren

Inwoners beschouwen Rijk van Nijmegen als de regio waarin ze wonen en er is politiek en bestuurlijk draagvlak voor bestuurlijke samenwerking binnen het BRE. Bestuurders weten elkaar makkelijk te vinden en iedereen ziet en voelt dat het logisch is om op de schaal van Rijk van Nijmegen (intensief) samen te werken. Er ligt dus een **kans** om hier maximaal van te profiteren. Vanuit het perspectief van het publiekwaardemodel (zie voor een nadere toelichting paragraaf 5.1) is er veel draagvlak om op de schaal van Rijk van Nijmegen samen te werken en de publieke waarde die het (potentieel) oplevert.

### Gedeelde inhoudelijke opgaven binnen het BRE Rijk van Nijmegen: kans en noodzaak om hier beter op georganiseerd te zijn

Hoewel stad en regiegemeenten deels eigen unieke opgaven hebben, hebben ze elkaar ook nodig om deze te realiseren. Dit betekent dat er binnen het BRE Rijk van Nijmegen een duidelijke inhoudelijke basis ligt om samen te werken. Naar onze beste taxatie is de regio klaar voor een volgende fase in de samenwerking. Dat is geen pleidooi voor een rigoureuze koersverandering: zo is het raadzaam de samenwerking op de sociaal-maatschappelijke opgaven te continueren. Deze samenwerking kan mogelijk verder verstevigd worden, maar hier ligt vooral een **kans** en niet zozeer een noodzaak om beter georganiseerd te zijn. Denk bij kansen aan een structurele inbedding van de beleidsvoorbereiding en (strategische) afstemming in de pfo's en een betere aansluiting tussen BRE en MRE.

Omdat de opgaven voor de regio verschuiven, is het nu een goed moment om de samenwerking een impuls te geven en het verhaal van de samenwerking te actualiseren en verbreden. Zo ligt er naast een kans vooral ook een **noodzaak** om de samenwerking op de ruimtelijk-economische opgaven duurzaam te verankeren op de schaal van Rijk van Nijmegen. Het Rijk van Nijmegen is op dit onderwerp een deelgebied in de concrete doorvertaling van de Verstedelijkingsstrategie (Arnhem Nijmegen Foodvalley). Daarom is het nodig te expliciteren hoe het BRE zich op deze concrete doorvertaling wenst te organiseren. Goed om te benadrukken is dat er geen onnodige dubbelingen georganiseerd moeten worden. Zo vindt de strategische samenwerking (zie voor een definitie box 4, p.9) plaats op de schaal van Arnhem-Nijmegen en gebeurt de (strategische) afstemming over de concrete doorvertaling in de pfo's op de schaal van Rijk van Nijmegen. Het is belangrijk deze dans der schalen continu goed voor ogen te hebben.

### Veel is impliciet: kans en noodzaak om de structuur van de samenwerking te herijken

Op dit moment is er nog veel impliciet en wordt bovendien ook bewust en actief om de MGR heen georganiseerd. Redenerend vanuit **kansen** kan de potentie van de samenwerking beter benut worden door de beleidsvoorbereiding en (strategische) afstemming structureler in te bedden en bewuster om te gaan met de MGR.

Tegelijkertijd vinden we dit te vrijblijvend en ligt er wat ons betreft ook een **noodzaak** om de structuur van de samenwerking te herijken. Bij elkaar opgeteld zorgt de huidige situatie namelijk voor te veel onduidelijkheid en dit maakt de



samenwerking op de (middel)lange termijn kwetsbaar. Voor alle duidelijkheid: met herijken bedoelen we niet dat alles per se anders moet. We zoeken het op dit moment meer in duidelijke afspraken over onder andere doel, taak en opdracht van de beleidsvoorbereiding en (strategische) afstemming in de pfo's en hoe de verschillende deelnemers de MGR in de toekomst wensen in te zetten.

### 4.3 De volgende stap richting actualisering van de samenwerking: het hoe

Vanuit de constatering dat het verstandig is de volgende stap te zetten richting actualisering van de samenwerking binnen BRE Rijk van Nijmegen, komen we tot aanbevelingen over hoe dit vorm te geven.

We bevelen aan om:

- te beginnen met het actualiseren van de **koers van de samenwerking (aanbeveling 1)**;
- daaruit de **actualisering van de structuur (aanbeveling 2)** te laten volgen;
- parallel daaraan de **legitimiteit van de samenwerking (aanbeveling 3)** duurzaam te borgen.

#### 4.3.1 Aanbeveling 1 (publieke waarde): actualiseren van de koers van de samenwerking

Eerste stap is het actualiseren van de koers van de samenwerking en de volgende punten in een gezamenlijke agenda uit te werken.

##### 1. *Wat zijn de gezamenlijke opgaven en ambities?*

Wij constateren dat het opgavenprofiel van de regio verandert en zich verbreedt: naast sociaal-maatschappelijk wordt deze ook steeds meer ruimtelijk-economisch. Wij raden het BRE Rijk van Nijmegen daarom aan te werken aan een gezamenlijke agenda voor de opgaven die zich manifesteren op het schaalniveau van het BRE Rijk van Nijmegen en de ambities op die opgaven. Deze agenda moet uitdrukkelijk niet concurreren met agenda's op andere schalen, zoals de GMR. Wel dient deze agenda duidelijkheid te geven over de koers van de samenwerking binnen het Rijk van Nijmegen richting de toekomst. Dat leidt wat ons betreft niet tot een vuistdik ambitiesdocument, maar resulteert in een beknopte gezamenlijke agenda met daarin de urgentie van de gezamenlijke opgaven. Het opgavenprofiel uit paragraaf 5.6 kan daarin een vertrekpunt zijn, maar vereist verdere uitwerking, verdieping en kwantificering. Het verdient

aanbeveling om de specifieke aandacht voor de regiogemeenten en het reeds gestarte traject om te komen tot een agenda van de regiogemeenten zo veel mogelijk te integreren in dit proces. Daarmee wordt dubbel werk voorkomen.

##### 2. *Wat gebeurt op welke schaal?*

Eerder constateerden we dat het BRE Rijk van Nijmegen in feite een subregio is, genesteld in twee grotere regio's. Wij raden daarom aan om duidelijk te maken waar welk schaalniveau 'van is' en per inhoudelijk thema een bewuste keuze te maken voor een passende positionering van de regio én intensiteit van bestuurlijke samenwerking op de schaal van het BRE Rijk van Nijmegen. Hieronder geven we per inhoudelijk thema de overwegingen mee om deze bewuste keuze te kunnen maken.

#### **Zorg, onderwijs en welzijn: continueer de samenwerking op de schaal van Rijk van Nijmegen en benut kansen om de samenwerking te verstevigen**

De samenwerking op de sociaal-maatschappelijke opgaven heeft de regio gebracht waar die nu is. Uitgaande van het karakter van daily urban systems, is het ook logisch om voor zorg, onderwijs en welzijn samen te werken op de schaal van Rijk van Nijmegen. Kortweg geldt voor het thema zorg, onderwijs en welzijn dus: blij voor een groot deel doen wat je moet doen. Dit neemt niet weg dat er ook kansen liggen om de samenwerking te verstevigen. Denk in het bijzonder aan het werken vanuit een gezamenlijke agenda en een structurele inbedding van de beleidsvoorbereiding en (strategische) afstemming in de pfo's. Hiermee kan de (strategische) afstemming – bijvoorbeeld over beleid dat gemeenten gemeenschappelijk zouden kunnen voeren of over maatregelen waarvan vastgesteld wordt dat het in het belang van de regio wenselijk is dat individuele gemeenten die nemen – effectiever en potentieel beter geborgd worden. Daarnaast verdient het op dit thema ook aanbeveling te verkennen of en zo ja hoe (bijvoorbeeld periodiek overleg) omliggende gemeenten zoals Land van Cuijk betrokken worden.

#### **Fysieke leefomgeving en duurzaamheid: intensiveer de samenwerking op de schaal van Rijk van Nijmegen**

Eerder constateerden we dat de gemeenten in het Rijk van Nijmegen gedeelde inhoudelijke opgaven hebben. Vaak hebben deze opgaven een ruimtelijke component en hierdoor ligt er een sterke inhoudelijke basis voor samenwerking op de schaal van Rijk van Nijmegen. Daarnaast is de bestuurlijke realiteit dat het Rijk van Nijmegen als deelgebied de verantwoordelijkheid heeft gekregen om tot een concrete doorvertaling van de Verstedelijkingsstrategie Arnhem Nijmegen Foodvalley (en andere aanpalende agenda's) te komen. Wij bevelen daarom aan de samenwerking op de concrete doorvertaling te



intensiveren en duurzaam te verankeren, omdat deze op de schaal van Rijk van Nijmegen nu (te) afwezig en impliciet is. Hier ligt niet alleen een kans maar ook een noodzaak tot ruimtelijke samenwerking. De op te stellen gezamenlijke agenda en (de doorvertaling van) de Verstedelijkingsstrategie vormen binnen de ruimtelijke samenwerking communicerende vaten. Het ligt voor de hand een duurzame verankering van de (strategische) afstemming over de doorvertaling van de Verstedelijkingsstrategie te laten plaatsvinden in het pfo wonen of misschien breder: een pfo ruimte.

### **Economie, toerisme en recreatie: zet bewuster in op samenwerking op de schaal van Rijk van Nijmegen**

Economie, toerisme en recreatie is bij uitstek een thema dat zich lokaal en op de schaal van Arnhem-Nijmegen manifesteert. Denk aan de GMR, respectievelijk The Economic Board/Lifeport, waarbinnen de economische samenwerking bewust georganiseerd is. Buiten de concrete doorvertaling van de Verstedelijkingsstrategie (thema economie) is het een autonome keuze om op de schaal van Rijk van Nijmegen samen te werken. Gemeenten in het Rijk van Nijmegen kiezen er met RvN@ bijvoorbeeld voor samen te werken op het gebied van economie. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat niet alle gemeenten direct de toegevoegde waarde van deze samenwerking ervaren. Wij bevelen daarom aan om bij deze samenwerking goed te monitoren of de gestelde doelen ten aanzien van versterking van het mkb worden behaald en afhankelijk daarvan de bestuurlijke inzet te heroverwegen. In deze heroverweging kunnen eveneens de keuzes die in de gezamenlijke agenda gemaakt worden een rol spelen. Waar wat ons betreft wel een noodzaak ligt, is een duurzame verankering van de gerichte (strategische) afstemming over de concrete doorvertaling van de Verstedelijkingsstrategie (thema economie). Structurele inbedding hiervan zou kunnen in het bestaande pfo economie, maar ook breder via een pfo ruimte (als die er komt).

### **Veiligheid: continueren van de huidige situatie is aan de orde**

De gemeenten in het Rijk van Nijmegen<sup>13</sup> werken op de schaal van Gelderland-Zuid (veiligheidsregio) verplicht samen aan veiligheid. Continuering van de huidige situatie is dus aan de orde. Dat neemt niet weg dat er mogelijkheden zijn om de (strategische) afstemming op het gebied van veiligheid op de schaal van Rijk van Nijmegen te verstevigen. Denk bijvoorbeeld aan het asielvraagstuk. Daarbij willen we wel benadrukken dat dit een autonome keuze is en ervoor gewaakt moet worden dat er twee kampen ontstaan binnen de veiligheidsregio.

### **3. Hoe wordt de omgang met gemeenten op de grenzen van het BRE ingevuld?**

Een gezamenlijke agenda biedt de mogelijkheid om, daar waar de oriëntaties dat noodzakelijk maken, de samenwerking met gemeenten op de grenzen van het BRE te intensiveren. Zo is de positie van Land van Cuijk (liggend op de grens van het BRE) een bijzonder aandachtspunt. De dubbele oriëntatie van deze gemeente op Noord-Limburg en Rijk van Nijmegen (naast Noordoost-Brabant) is van belang en het verdient aanbeveling om de samenwerking waar inhoudelijk relevant te intensiveren. Denk bijvoorbeeld aan opgaven zoals het vo-vso en passend onderwijs. Met de gemeenten West Maas en Waal en Overbetuwe hebben we niet gesproken. In hoeverre het logisch is de samenwerking met deze gemeenten te intensiveren, vergt nader onderzoek.

Nota bene: genoemde aandachtspunten vergen boven alles ook van de individuele gemeente zélf een duidelijke positiebepaling met een heldere opvatting over welke opgaven op welke schaal en met welke omgeving aangepakt moeten worden.

#### **4.3.2 Aanbeveling 2 (organisatie): actualiseren van de structuur van de samenwerking**

De volgende stap is het actualiseren van de structuur van de samenwerking. Dit gaat aan de ene kant over het structureel inbedden van de beleidsvoorbereiding en (strategische) afstemming in de pfo's en aan de andere kant over de toekomst van de MGR.

##### **1. Hoe is de verbinding tussen strategie, beleid en uitvoering beter te organiseren?**

Voor de meeste inhoudelijke thema's geldt dat hieraan op verschillende schaalniveaus wordt gewerkt (zie ook box 5). Strategische samenwerking gebeurt op de schaal van Arnhem-Nijmegen en de uitvoering geschiedt op meerdere schaalniveaus (lokaal, Rijk van Nijmegen en Gelderland-Zuid). Beleidsvorming vindt voor een belangrijk deel lokaal plaats. Echter, de beleidsvoorbereiding en (strategische) afstemming hierover gebeurt voor een belangrijk deel ook op de schaal van Rijk van Nijmegen. We constateerden dat er sprake is van een beperkte transparantie en beperkte structurele inbedding van de beleidsvoorbereiding en (strategische) afstemming in de pfo's. Daarom raden we het BRE Rijk van Nijmegen aan te investeren in een duurzame verankering van de beleidsvoorbereiding en (strategische) afstemming in de pfo's en binnen deze pfo's ook vanuit een duidelijke gezamenlijke agenda te gaan werken. Hier ligt naar ons idee de sleutel om de verbinding tussen strategie, beleid en uitvoering beter te organiseren.

<sup>13</sup> Met uitzondering van de gemeente Mook en Middelaar, die deel uitmaakt van de Veiligheidsregio Limburg-Noord.

### BOX 5. Realisatie van opgaven op de verschillende schaalniveaus

Hieronder geven we per inhoudelijk thema weer op welke schaalniveaus hieraan wordt gewerkt. Bij alle thema's vindt een belangrijk deel van de beleidsvorming en uitvoering ook op lokaal niveau plaats.

- **Zorg, onderwijs en welzijn:**
  - Rijk van Nijmegen: beleidsvoorbereiding, (strategische) afstemming en uitvoering
  - Gelderland-Zuid: verplichte uitvoering (GGD)
- **Fysieke leefomgeving en duurzaamheid:**
  - Rijk van Nijmegen: beleidsvoorbereiding, (strategische) afstemming en verplichte uitvoering (Omgevingsdienst)
  - Arnhem-Nijmegen: strategische samenwerking (waarin natuurlijk ook beleidsvoorbereiding en afstemming plaatsvindt)
  - Economie, toerisme en recreatie:
    - Rijk van Nijmegen: beleidsvoorbereiding en (strategische) afstemming
    - Arnhem-Nijmegen: strategische samenwerking
- **Veiligheid:**
  - Gelderland-Zuid: verplichte uitvoering (veiligheidsregio)

Voor een duurzame verankering van de beleidsvoorbereiding en (strategische) afstemming in de pfo's zien wij verschillende mogelijkheden die in intensiteit verschillen. Onderstaand werken we drie varianten op hoofdlijnen uit om een idee te geven van de mogelijkheden. Het is denkbaar dat geen van deze drie varianten precies zal passen en dat maatwerk nodig is. Ze zijn dan ook 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 pfo's het karakter hebben van 'elkaar op de hoogte houden' en daarin ad hoc gekeken wordt waar beleidsvoorbereiding en (strategische) afstemming mogelijk is. Dit betekent dus ook dat er niet vanuit een duidelijke gezamenlijke agenda samenwerkt wordt en er geen structurele afspraken worden gemaakt over ambtelijke ondersteuning. Dit blijft dan een verantwoordelijkheid van elke individuele gemeente. Hooguit worden hier ad hoc afspraken over gemaakt, als de situatie daarom vraagt. We vragen ons sterk af of deze variant duurzaam en toekomstbestendig is. Met name op de ruimtelijke en economische thema's is een duurzame verankering van de beleidsvoorbereiding en (strategische) afstemming noodzakelijk. Dit maakt dat intensivering van de samenwerking in onze ogen verstandig is.

#### Variant 2: structurele beleidsvoorbereiding en (strategische) afstemming vanuit een gezamenlijke agenda

Een intensievere variant is om de huidige pfo's te benutten voor structurele beleidsvoorbereiding en (strategische) afstemming

vanuit een gezamenlijke agenda. Denk naast 'elkaar op de hoogte houden' ook aan:

- (strategische) afstemming, bijvoorbeeld over beleid dat gemeenten gemeenschappelijk zouden kunnen voeren, of over maatregelen waarvan vastgesteld wordt dat het in het belang van de regio wenselijk is dat individuele gemeenten die nemen;
- het voorbereiden van gezamenlijk beleid en/of voorstellen voor projecten die gemeenten gezamenlijk kunnen uitvoeren, eventueel met partners vanuit het MRE en ERE;
- het afstemmen van inbreng in de strategische samenwerkingen binnen Arnhem-Nijmegen.

Dit inhoudelijke gesprek binnen de pfo's vindt periodiek plaats en wordt ambtelijk goed voorbereid, zodat er inzicht is in waar (lokale en regionale) agenda's en plannen elkaar raken en de laatste ontwikkelingen op tafel liggen. Zo ontstaat een gezamenlijk beeld van deze overlap en kan gediscussieerd worden over hoe hiermee in het belang van het BRE Rijk van Nijmegen wordt omgegaan. Deze variant is in onze ogen passend om de robuustheid van de samenwerking te behouden en te verstevigen.

#### Variant 3: gemeenschappelijke besluitvorming over strategie en beleid op de schaal van Rijk van Nijmegen

De meest intensieve variant is om naast beleidsvoorbereiding en (strategische) afstemming ook gezamenlijke besluitvorming op de schaal van Rijk van Nijmegen te organiseren. Denk aan regionale besluitvorming over gezamenlijke agenda's en beleid. Deze variant houdt ook in dat er (mogelijk vergaande) afspraken worden gemaakt over ambtelijke ondersteuning. Bijvoorbeeld door deze te bundelen in een ondersteunend regiobureau. Onze inschatting is dat deze variant een stap te ver is. Hiervoor lijkt geen draagvlak te zijn en een dergelijke variant brengt bovendien ook het risico met zich mee om zich als BRE te 'overeten'. Overigens dient hierbij wel te worden opgemerkt dat het BRE Rijk van Nijmegen met de MGR een structuur heeft die voor deze variant benut kan worden.

#### 2. Hoe is de MGR in de toekomst in te zetten?

We raden aan te expliciteren hoe de verschillende deelnemers de MGR in de toekomst wensen in te zetten, maar wel via de lijn van de inhoud. Hiermee bedoelen we dat het verstandig is eerst de koers van de samenwerking te actualiseren en daarna pas te kijken naar de toekomst van de MGR.

### **BOX 6. Het organiseren van (ambtelijke) capaciteit**

Regionale samenwerking vergt de inzet van ambtelijke capaciteit om de samenwerking te ondersteunen. In lijn met ons advies zal de intensiteit van de regionale samenwerking in Rijk van Nijmegen waarschijnlijk per thema verschillen. Bij een intensievere samenwerking is logischerwijs meer inzet van ambtelijke capaciteit nodig dan bij een minder intensieve samenwerking. Hieronder werken we ter inspiratie enkele varianten uit voor het organiseren van ambtelijke capaciteit. Het BRE Rijk van Nijmegen zal zich idealiter in eerste instantie richten op de tweede variant. Het opzetten van een regiobureau is de meest vergaande vorm van het regionaal bundelen van capaciteit en geld.

- Ad hoc afspraken maken over inzet van ambtelijke capaciteit. De lichtste variant is ad hoc met elkaar afspreken welke ambtelijke capaciteit wanneer nodig is. Deze optie is eigenlijk alleen passend als de samenwerking echt het karakter heeft van 'elkaar op de hoogte houden' en ad hoc gekeken wordt waar beleidsvoorbereiding en (strategische) afstemming mogelijk is (zie hierboven variant 1).
- Structurele afspraken maken over inzet van ambtelijke capaciteit. Een intensievere variant is het maken van structurele afspraken over de ambtelijke capaciteit die deelnemers beschikbaar stellen aan de samenwerking. Dit kunnen bijvoorbeeld ook afspraken zijn over arbeidsspecialisatie en onderlinge (kennis)uitwisseling. Hiermee wordt voorkomen dat deelnemers deze kennis zelf moeten opbouwen en leidt ertoe dat de samenwerking gezamenlijk over meer kennis beschikt. Deze optie is passend bij variant 2 en 3 (zie hierboven).
- Opzetten van een ondersteunend regiobureau. In deze variant wordt de inzet van capaciteit geïnstitutionaliseerd, door deze 'in te leggen' in het regiobureau. Deelnemers leveren dan een bijdrage in de vorm van ambtenaren aan het regiobureau. Voorwaarde voor een ondersteunend regiobureau is dat er voldoende draagvlak is om dit effectief te kunnen laten functioneren. Deze optie past het beste bij variant 3 (zie hierboven).

Het organiseren van voldoende ambtelijke capaciteit voor regionale samenwerking is in de praktijk een belangrijk knelpunt. Als gemeenten niet voor een regiobureau kiezen, is het daarom cruciaal dat gemeentesecretarissen periodiek afstemmen over de inzet van ambtelijk capaciteit. Hiervoor is met de Kring van gemeentesecretarissen al een structuur aanwezig.

Voor de toekomst van de MGR zien we wederom verschillende varianten. Onderstaand werken we drie varianten op hoofdlijnen uit om een idee te geven van de mogelijkheden. Het is denkbaar dat geen van deze drie varianten precies zal passen en maatwerk nodig is. Ze zijn dan ook bedoeld ter inspiratie en overweging.

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

De eerste variant is voortzetting van de huidige situatie. Dit houdt in dat deelnemers terughoudend zijn met het toevoegen van nieuwe modules. Alleen de huidige twee

uitvoeringsmodules (blijven) daarmee onder de MGR vallen: iRvN en Werkbedrijf. Ook de huidige pfo's worden buiten de MGR gehouden. Met deze variant stappen de deelnemers bewust af van het idee om meer congruentie en doelmatigheid in de samenwerking tussen gemeenten in de regio te realiseren. Onze inschatting is dat dit een realistische variant is en dat deze in de praktijk ook goed kan werken, mits duidelijk wordt geëxpliciteerd waar de MGR in de toekomst wel en niet van is.

#### **Variant 2: mogelijkheden van de MGR benutten**

De tweede variant is om de MGR te benutten waarvoor deze oorspronkelijk bedoeld is. Hiermee bedoelen we dat er nieuwe modules aan de MGR toegevoegd worden, met als doel meer congruentie en doelmatigheid in de samenwerking te realiseren. Dit kunnen bestaande (uitvoerings)samenwerkingen zijn, zoals de ROB, maar ook nieuwe. Tevens kunnen de pfo's onder de MGR worden gehangen, maar dit is in de praktijk alleen verstandig als gemeenten kiezen voor gemeenschappelijke besluitvorming over strategie en beleid op de schaal van Rijk van Nijmegen. Ook deze variant kan in de praktijk goed werken, al vragen we ons af of hiervoor – gezien de afgelopen jaren – voldoende draagvlak is.

#### **Variant 3: stoppen met de MGR**

Een derde variant is om te stoppen met de MGR en de huidige modules op een andere manier te organiseren. Wel moet er dan voor gewaakt worden dat dit geen discussies in de hand werkt over de toegevoegde waarde van (uitvoerings)samenwerking op de schaal van Rijk van Nijmegen an sich. Of deze variant realistisch is, kunnen we op dit moment niet goed inschatten. Het kan in de praktijk goed werken, mits de huidige modules net als nu op een goede manier georganiseerd worden.

#### **4.3.3 Aanbeveling 3 (legitimiteit): borgen van de legitimiteit van de samenwerking**

De andere stap – parallel aan de voorgaande – is het borgen van de legitimiteit van de samenwerking. Dit gaat aan de ene kant over de verbinding tussen BRE, MRE en ERE en aan de andere kant over het organiseren van betrokkenheid van gemeenteraden.

##### **1. Hoe de verbinding tussen BRE, MRE en ERE beter te organiseren?**

De conclusies geven aanleiding om, als BRE Rijk van Nijmegen, per inhoudelijk thema eveneens een bewuste keuze te maken voor een passende intensiteit van samenwerking tussen BRE, ERE en MRE. Hieronder geven we daarvoor per inhoudelijk thema de overwegingen mee.



### **Sociaal-maatschappelijke thema's14: investering in de samenwerking tussen BRE, MRE en ERE op de schaal van Rijk van Nijmegen ligt voor de hand**

Op de sociaal-maatschappelijke thema's is maatschappelijke netwerkvorming met een congruent en integraal karakter op de schaal van Rijk van Nijmegen in opbouw. Dit heeft tijd nodig en daarom bevelen wij aan het gesprek over een goede verbinding tussen BRE en MRE op de schaal van Rijk van Nijmegen levendig te houden. Welke vorm dit samenspel zou moeten hebben, is nu moeilijk te zeggen. We zien op hoofdlijnen drie varianten. Wederom geldt de disclaimer: uiteindelijk zal geen ervan precies passen en is maatwerk nodig. Het is meer bedoeld ter inspiratie en overweging.

- **Variante 1: voortzetting van de huidige situatie.** Dit houdt in dat samenwerking tussen BRE, MRE en ERE primair sectoraal is georganiseerd en sectoraal bekeken wordt waar verbinding wenselijk en noodzakelijk is. Denk bijvoorbeeld aan de Regionale Tafel Arbeidsmarktbeleid (RTA).
- **Variante 2: MRE en ERE incidenteel laten aansluiten bij pfo's.** Een andere vorm van betrokkenheid van het MRE en ERE is het laten aansluiten van maatschappelijke en economische partijen bij pfo's. Tijdens deze overleggen doen deze partijen mee aan de discussie, wordt onderling uitgewisseld en zo op organische wijze afgestemd en balans gevonden. Dit heeft echt het karakter van afstemmen en elkaar op de hoogte houden.
- **Variante 3: organiseren van opgavetafels met participatie van BRE, MRE en ERE.** Een manier om structurele betrokkenheid van het MRE en ERE rondom de sociaal-maatschappelijke opgaven te organiseren, is het opzetten van maatschappelijke opgavetafels, waaraan bestuurlijke, maatschappelijke en economische partijen deelnemen. De samenstelling en opdracht van zo'n tafel is afhankelijk van de maatschappelijke opgave. Door deze tafels niet te organiseren naar portefeuilles maar naar opgaven, wordt voorkomen dat vraagstukken té sectoraal worden benaderd.

### **Ruimtelijk-economische thema's15: verdere investering in de samenwerking tussen BRE, MRE en ERE op de schaal van Rijk van Nijmegen ligt niet voor de hand**

De ruimtelijke en economische netwerken binnen BRE Rijk van Nijmegen vormen zich voornamelijk lokaal, bovenregionaal binnen Arnhem-Nijmegen en, afhankelijk van de opgave, ook op andere schaalniveaus. Soms is dit het Rijk van Nijmegen, maar dat is eerder uitzondering dan regel. Het ligt daarom volgens ons ook niet voor de hand om als BRE Rijk van Nijmegen extra te investeren in ruimtelijke en economische samenwerking met MRE en ERE op de schaal van Rijk van Nijmegen. Voor de ruimtelijk-economische thema's bevelen we aan op de schaal van Rijk van Nijmegen te kiezen voor variant 1 en hooguit 2 (zie de varianten hiervoor). Logischer is echter om voor realisatie van ruimtelijke en economische opgaven en ambities aan te sluiten bij reeds bestaande lokale en bovenregionale netwerken.

#### *2. Hoe de betrokkenheid van gemeenteraden duurzaam te borgen?*

Voorwaarde voor succesvolle regionale samenwerking is dat hier draagvlak voor 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 samenvattend onderzoek naar de legitimiteit, effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden (september 2022) dat het 'zonneklaar' is dat veel volksvertegenwoordigers onvoldoende grip op regionale samenwerking ervaren. Daarom is het 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 Rijk van Nijmegen waarschijnlijk per thema verschillen. In lijn met bovenstaande adviezen zal namelijk de intensiteit van de regionale samenwerking per thema uiteenlopen. 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 vormen uit voor het betrekken van volksvertegenwoordigers, van licht naar zwaar.

Voor het Rijk van Nijmegen bevelen we aan om voor alle thema's in eerste instantie te focussen op de eerste drie vormen. De vierde en de vijfde vorm lijken op dit moment een brug te ver. Bovenal willen we benadrukken dat dit vooral ook een gesprek met de volksvertegenwoordigers vergt om te achterhalen waar hun behoefte aan betrokkenheid ligt.



- **Gezamenlijke informatiebijeenkomsten.** De lichtste 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 bedoeld om hierover een gezamenlijk gesprek op gang te brengen.
- **Jaarlijkse regiodag of conferentie.** 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 toekomstige ontwikkelingen in het gebied of specifieke opgaven waar deelnemers tegenaan lopen. Een regiodag of conferentie leent zich ook goed voor inspirerende sprekers uit bijvoorbeeld andere regionale samenwerkingen.
- **Overlegplatform op proces.** Bijvoorbeeld in de vorm van een regionale agendacommissie of raadtafel, die overzicht houdt over alle samenwerkingsdossiers en over welke onderwerpen wanneer in welke raden, Staten of algemeen besturen op de agenda staan. De agendacommissie kan vervolgens de regionale samenwerking adviseren over hoe volksvertegenwoordigers zo goed mogelijk te betrekken. Zij 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.** Denk aan een regiocommissie, die regionale beleidsstukken bespreekt en een gezamenlijke reactie geeft voor behandeling in de raden, Staten en algemeen besturen. Deze commissie heeft dus geen besluitvormende bevoegdheid, maar adviseert 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 deze optie is als de regiocommissie het beeld- en oordeelsvormende orgaan is waar gezamenlijke afstemming over de inhoud van de samenwerking plaatsvindt. Zo blijft de besluitvorming in de eigen gremia plaatsvinden en zorgt de commissie voor gelijksoortige vaststelling.
- **Regioraad.** De meest vergaande vorm van het betrekken van volksvertegenwoordigers is het inrichten van een algemeen bestuur van de samenwerking, dat bestaat uit afgevaardigden uit de raden, staten en algemeen besturen. Echter, zo geven ook Peters, De Greef, Boogers en Boogaard in het eerdergenoemde onderzoek 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.





## 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 'foto' in bijlage 5 en gespreksverslagen ('beelden'). We volstaan met een bondige beantwoording van de deelvragen en verwijzen voor nadere onderbouwing naar de bijlagen. In lijn daarmee toont dit hoofdstuk enkel de belangrijkste grafieken en figuren. De overige onderbouwende grafieken en figuren staan in genoemde bijlage.

## 5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bouwen we op langs de deelvragen (zie tabel 1) en daaraan gekoppeld het publiekewaardemodel van Harvard-hoogleraar Mark Moore. Moore beargumenteert dat het handelen van overheden (en dus ook van de regio) effectief is wanneer drie bollen met elkaar in evenwicht zijn. Wij beschrijven de bollen van Moore als volgt.

- **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 t/m 4<sup>16</sup>), de bestuurlijke ambities die de regio daarop wil realiseren en de prestaties<sup>17</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 t/m 4<sup>18</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).



Figuur 7 **Publiekewaardemodel van Mark Moore**

Tabel 1. **Deelvragen 1 tot en met 7**

Deelvragen	Paragrafen
<b>Deelvraag 1: Wat zijn specifieke kenmerken van de regio?</b>	5.2 Gebiedskenmerken
<b>Deelvraag 2: Hoe ziet het BRE eruit?</b>	5.3 BRE, MRE, ERE en samenspel daartussen <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5.3.1 Het bestuurlijk regionale ecosysteem (BRE)</li> <li>• 5.3.2 Het maatschappelijke regionale ecosysteem (MRE)</li> <li>• 5.3.3 Het economische regionale ecosysteem (ERE)</li> <li>• 5.3.4 Verbindingen tussen de ecosystemen</li> </ul>
<b>Deelvraag 3: Hoe ziet het maatschappelijk ecosysteem eruit?</b>	
<b>Deelvraag 4: Hoe ziet het economisch ecosysteem eruit?</b>	
<b>Deelvraag 5: Welke publieke waarde wordt er in de regio gerealiseerd?</b>	5.4 Publieke waarde
<b>Deelvraag 6: Welke organisatorische capaciteit is er?</b>	5.5 Verklarende factoren <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5.5.1 Verbindingen tussen de ecosystemen</li> <li>• 5.5.2 Organisatie</li> <li>• 5.5.3 Draagvlak</li> </ul>
<b>Deelvraag 7: In hoeverre is er draagvlak voor het BRE?</b>	

## 5.2 Gebiedskenmerken

Een BRE acteert binnen een bepaalde context; naar analogie van de ecosysteemmetafoor: in de biotoop. Elke biotoop heeft bepaalde kenmerken die lastig te veranderen zijn. Deze hebben betrekking op de fysieke omgeving (hoe ziet het gebied eruit), de demografie (hoeveel inwoners heeft een gebied en wat zijn hun kenmerken) en de identiteit van de regio. Bepaalde (combinaties van) gebiedskenmerken geven een BRE een meer of minder gunstige uitgangspositie en zijn daarmee van invloed op de publieke-waardecreatie. De bevindingen zijn gebaseerd op open data (van het CBS), gesprekken en een vragenlijst onder volksvertegenwoordigers en inwoners.

### 5.2.1 Historische context

Het gebied vertoont van oudsher samenhang en het Rijk van Nijmegen dankt zijn naam aan het gebied dat toebehoorde aan de 'vrije rijksstad' Nijmegen. Dit waren onafhankelijke steden in het Heilige Roomse Rijk die direct onder de keizer vielen en bepaalde privileges hadden (zoals tol vrijheid door het hele rijk). Nijmegen kreeg deze status, omdat de stad belangrijk was voor de handel door haar ligging aan de Waal.

<sup>16</sup> Voor wat betreft het cijfermatige deel.

<sup>17</sup> Op basis van de indicatoren Brede Welvaart.

<sup>18</sup> Voor wat betreft het organisatorische deel (hoe zien het BRE, MRE en ERE eruit?).



## 5.2.2 Demografie

- Het BRE Rijk van Nijmegen telt ruim 323.000 inwoners. Meer dan de helft van hen woont in de gemeente Nijmegen. De bevolkingsgroei prognose van BRE Rijk van Nijmegen (7%) is vergelijkbaar met het Nederlands gemiddelde (5%). Wel bestaan er grote verschillen tussen de gemeenten. De verwachte groei is vooral afkomstig van de gemeente Nijmegen (12%). Verder ligt in drie regiogemeenten de verwachte groei rond het Nederlands gemiddelde en wordt in drie andere regiogemeenten juist een lichte daling verwacht.
- In het BRE Rijk van Nijmegen is de mate van vergrijzing vergelijkbaar met het Nederlandse gemiddelde. Wel is er sprake van een relatief lage mate van vergroening. Ook hiervoor geldt dat er grote verschillen zijn tussen stad en regiogemeenten. Opvallend is dat de gemeente Nijmegen de percentages naar beneden haalt. Aannemelijk is dat de relatief lage mate van vergrijzing en vergroening in Nijmegen te maken heeft met het grote aantal studenten.
- Gemeenten in het BRE Rijk van Nijmegen hebben gemiddeld genomen een lager aantal personen per huishouden (2) dan het landelijke gemiddelde (2,2). Overigens zijn er wel weer grote verschillen tussen stad en regiogemeenten en trekt de gemeente Nijmegen het aantal wederom omlaag. Daarnaast neemt in het BRE Rijk van Nijmegen het aantal huishoudens naar verwachting minder toe, vergeleken met het landelijke gemiddelde.

## 5.2.3 Geografie

Het BRE Rijk van Nijmegen kent een door landbouw gedomineerd landschap en een relatief hoog percentage bebouwd terrein. Dit komt met name tot uitdrukking in de stedelijke gemeenten Nijmegen en, in mindere mate, Wijchen. Het laagverstedelijkte gebied wordt gevormd door de regiogemeenten Beuningen, Druten, Heumen, Berg en Dal en Mook en Middelaar.

## 5.2.4 Wonen

- Het Rijk van Nijmegen heeft relatief meer huur- dan koopwoningen, maar ook hier zien we weer grote verschillen tussen stad en regiogemeenten. Zo heeft de gemeente Nijmegen relatief meer huur- dan koopwoningen, terwijl in omliggende gemeenten dit precies andersom is. De gemiddelde huizenprijs ligt in het BRE Rijk van Nijmegen met € 338.430 rond het landelijke gemiddelde (€ 335.849). Ook de prijsontwikkeling in het BRE komt sterk overeen met de Nederlandse prijsontwikkeling.

- De meeste woningen staan logischerwijs in de gemeente Nijmegen (meer dan de helft). Kijkend naar de woondealopgave, dan komt ongeveer de helft van het geplande aantal woningen van de Groene Metropoolregio in het Rijk van Nijmegen. Dit gaat dan concreet om een toevoeging van 17.000 woningen (exclusief studentenhuisvesting) tot 2030 en in totaal 24.000 tot 29.000 woningen tot 2040. Twee derde staat gepland in de gemeente Nijmegen en een derde in omliggende gemeenten.

## 5.2.5 Voorzieningen

BRE Rijk van Nijmegen scoort gelijkwaardig aan het landelijk gemiddelde op de toegankelijkheid tot voorzieningen. Wel zijn er grote verschillen tussen gemeenten. Zo liggen voorzieningen voor inwoners van de gemeente Nijmegen dichterbij dan voor inwoners in andere gemeenten in het Rijk van Nijmegen. Nijmegen is een duidelijke hub, met voorzieningen als een universiteit, een hbo en drie mbo's, voetbalclub N.E.C. en evenementen zoals de Nijmeegse Vierdaagse(feesten).

## 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 Rijk van Nijmegen 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 uitgevoerd. 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 Kring van Coördinatoren RvN gevraagd om de lijst met samenwerkingsverbanden te verifiëren. Op basis van deze geactualiseerde lijst hebben we een visualisatie gemaakt van het BRE Rijk van Nijmegen. Kwantiteit zegt overigens niets over kwaliteit. Die onderzoeken we in fase 2 van het onderzoek.

Vanuit de empirie beschouwen wij de schaal van Rijk van Nijmegen als één BRE. Dit is dan ook de geografische scope voor het onderzoek, waarbinnen wij ook aandacht hebben voor sub-, inter- en bovenregionale samenwerking, provincies en waterschappen. In de tabel in bijlage 5 (p. 49-51) geven we weer hoe er op de verschillende schaalniveaus bestuurlijk wordt samengewerkt en welke overheden deelnemen, gevolgd door een toelichting. Voor alle samenwerkingsverbanden tonen we alleen gemeenten in het Rijk van Nijmegen, provincie Gelderland en het waterschap Rivierenland. Verder vermelden we enkel de samenwerkingsverbanden waaraan ten minste twee gemeenten uit het Rijk van Nijmegen deelnemen.

### Hoe het BRE Rijk van Nijmegen eruitziet

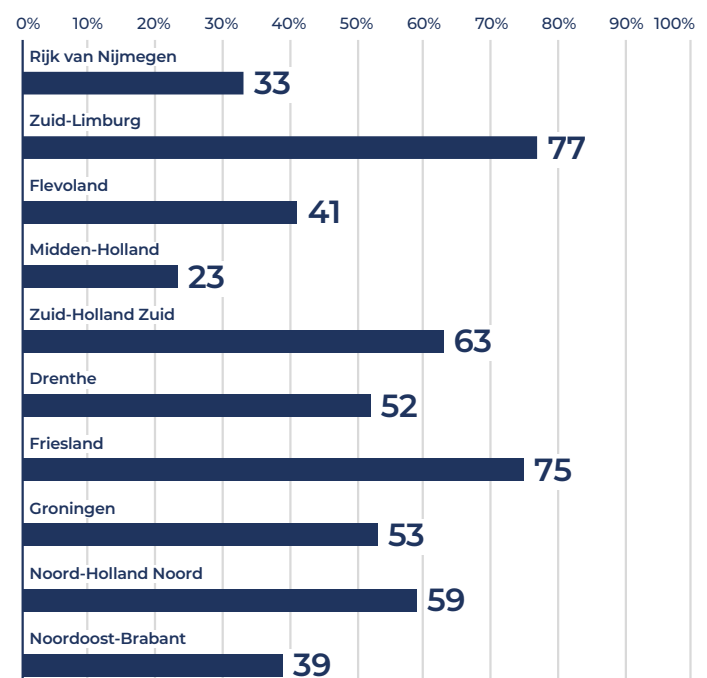
Voor gemeenten in het Rijk van Nijmegen zijn er drie belangrijke schalen: Arnhem-Nijmegen, Gelderland-Zuid en Rijk van Nijmegen.

- Binnen **Arnhem-Nijmegen** werken overheden veel strategisch samen, met de GMR als belangrijkste strategische samenwerking. Overheden werken hierin vanuit een integrale gebiedsagenda langdurig samen aan meerdere langetermijnopgaven. Samenwerking is er vooral op het gebied van fysieke leefomgeving en duurzaamheid. Dit is niet zo verwonderlijk omdat de woningmarktregio en de RES eveneens op de schaal van Arnhem-Nijmegen liggen. Ook op het gebied van economie, toerisme en recreatie vindt de nodige samenwerking plaats.
- Binnen **Gelderland-Zuid** werken gemeenten primair samen in verplichte uitvoeringssamenwerkingen (GGD en veiligheidsregio) op het gebied van zorg en veiligheid, of samenwerkingen die hiermee verband houden (bijvoorbeeld pfo zorg en welzijn).
- Binnen **Rijk van Nijmegen** werken gemeenten primair samen in verplichte en vrijwillige uitvoeringssamenwerkingen (die overigens ook strategische

elementen kunnen bevatten), die sectoraal ingestoken zijn (bijvoorbeeld MGR, ODRN en ROB voor Wmo en jeugdzorg). Samenwerking is er vooral op het gebied van zorg en welzijn. Dit is niet zo verwonderlijk omdat ook de arbeidsmarktregio (uitvoering via WerkBedrijf) en de jeugdzorgregio (uitvoering via ROB) op de schaal van Rijk van Nijmegen liggen. Andere verplichte uitvoeringssamenwerking is de Omgevingsdienst Nijmegen (ODRN). Verder wordt er samengewerkt binnen diverse pfo's die verband houden met zowel de samenwerkingen binnen Rijk van Nijmegen als die binnen Arnhem-Nijmegen en Gelderland-Zuid.

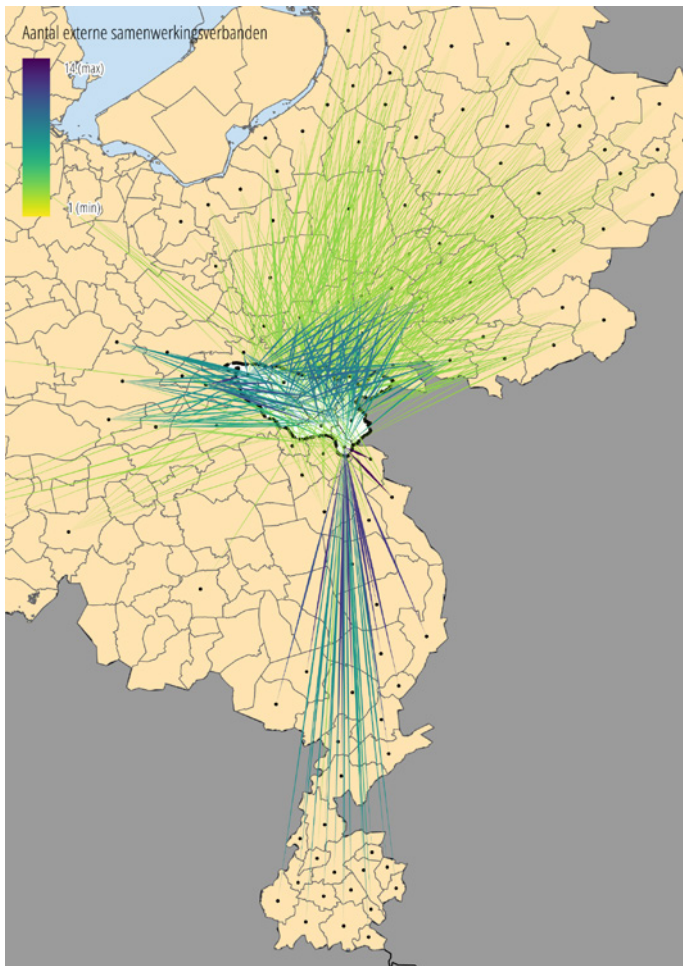
### Structuur en kenmerken van het BRE Rijk van Nijmegen

- De congruentiescore voor Rijk van Nijmegen is laag (33%) vergeleken met de andere BRE's (zie ook figuur 8). Dit betekent dat gemeenten in het Rijk van Nijmegen er relatief minder vaak voor kiezen om *alleen* met elkaar samen te werken en er relatief veel over de regiogrenzen heen wordt samengewerkt. Echter, wanneer er samengewerkt wordt, dan doen de gemeenten in het Rijk van Nijmegen dit op bovenregionale schaal meestal wel *samen*. Er zijn in totaal 34 samenwerkingsverbanden waarin gemeenten in het Rijk van Nijmegen met gemeenten buiten de regio samenwerken. Dat is 67% van het totaal (51 samenwerkingsverbanden) en dit percentage is relatief hoog ten opzichte van andere BRE's.



Figuur 8 Congruentie in vergelijking met andere BRE's (%)

- Gemeenten in het Rijk van Nijmegen nemen gemiddeld genomen deel aan 33 samenwerkingsverbanden. Dit aantal ligt in het Rijk van Nijmegen licht hoger dan in veel van de andere onderzochte regio's: Zuid-Holland Zuid (32), Flevoland (31) en Midden-Holland (30). Maar lager dan bijvoorbeeld in Drenthe (43).



Figuur 9 Samenwerking tussen gemeenten in het Rijk van Nijmegen en gemeenten buiten de regio

Figuur 9 toont samenwerkingsverbanden tussen gemeenten in het Rijk van Nijmegen en gemeenten buiten de regio. Een lijn tussen twee gemeenten betekent dat zij een samenwerkingsverband delen. Samenwerkingsverbanden tussen gemeenten binnen het Rijk van Nijmegen staan niet op de kaart.

### BOX 7. Vergelijking structuurkenmerken BRE Rijk van Nijmegen met die van Groningen, Drenthe, Fryslân, Noordoost Brabant, Noord-Holland Noord en Zuid-Holland Zuid

**Aantal samenwerkingspartners en verbanden.** De regio Rijk van Nijmegen is met 7 gemeenten in aantal participerende overheden een van de kleinere BRE's in het onderzoek. Alleen Flevoland (6) en Midden-Holland zijn kleiner (5). Noord-Holland Noord is met 16 gemeenten het grootste onderzochte BRE. Daarnaast kent de regio met 51 samenwerkingsverbanden het laagste aantal samenwerkingsverbanden van alle BRE-regio's. Het aantal samenwerkingsverbanden met partners buiten het BRE is dan wel weer relatief hoog in het Rijk van Nijmegen (34). Dit is mede te verklaren door de vele samenwerkingsverbanden van Mook en Middelaar met (Noord-) Limburgse gemeenten.

**Aantal gemeenten in samenwerkingsverbanden.** Het gemiddeld aantal gemeenten waarmee in een samenwerkingsverband wordt opgetrokken, is met 5,6 gemeenten per samenwerkingsverband ook kleiner dan in eerdere BRE-onderzoeken. Hier speelt het relatief lage aantal gemeenten in het BRE een rol.

**Rol van de provincie in het BRE.** Bij 17,6% van de samenwerkingsverbanden in het Rijk van Nijmegen is de provincie een van de deelnemende partijen. Dit is relatief laag vergeleken met de andere casusregio's. In provincieregio's zoals Drenthe, Friesland en Groningen neemt de provincie deel aan ongeveer 50% van de verbanden.

**Rol van het waterschap in het BRE.** Het waterschap of hoogheemraadschap participeert in Rijk van Nijmegen in (zeer) weinig samenwerkingsverbanden (5,8%). In Midden-Holland (4,3%) en Noord-Holland Noord (7,7%) is de participatie vergelijkbaar met die in het Rijk van Nijmegen. In Groningen, Drenthe en Friesland neemt het waterschap aanzienlijk vaker deel aan samenwerkingsverbanden (22% tot 30%).

### 5.3.2 Het maatschappelijke regionale ecosysteem (MRE)

#### *Wat bedoelen we met het maatschappelijke ecosysteem?*

Met het maatschappelijke ecosysteem bedoelen we ten eerste het gebied dat vanuit het perspectief van inwoners doorgaat voor '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 maatschappelijke ecosysteem (MRE). In de tabel in bijlage 5 (p. 63-65) 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 voor 'de regio', is niet in deze tabel opgenomen. De tabel richt zich uitsluitend op de verbinding tussen maatschappelijke actoren. Hierna volgt een toelichting en een beschrijving van het gebied dat vanuit het perspectief van inwoners doorgaat voor 'de regio'.

### Hoe het MRE Rijk van Nijmegen eruitziet

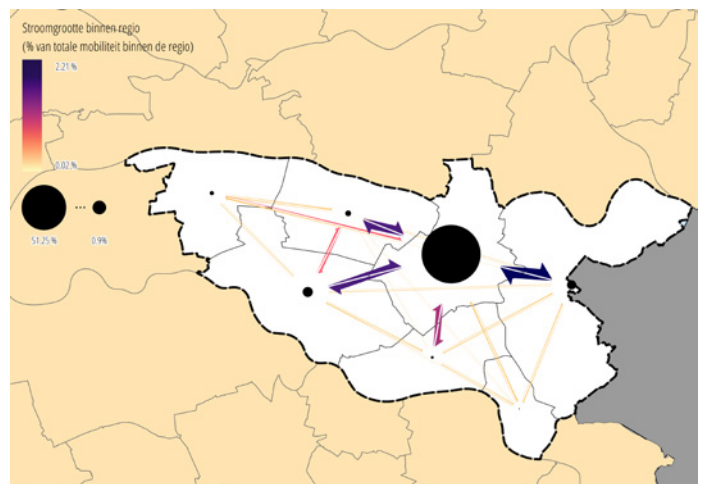
Maatschappelijke partners werken zowel op bovenregionale schaal als op de schaal van Rijk van Nijmegen in de nodige gevallen samen, met name op het gebied van zorg en onderwijs. Het volgende valt op:

- Het **hoger onderwijs** (met name de HAN) richt zich voornamelijk op de schaal Arnhem-Nijmegen, terwijl vo-vsso en passend onderwijs zich op de schaal van Rijk van Nijmegen en regio-overstijgend ook op Land van Cuijk en kleine gedeelten van Rivierenland en Noord-Limburg richten.
- Samenwerking op het gebied van **onderwijs(innovatie)** concentreert zich verder ook rondom de stad Nijmegen, bijvoorbeeld onder de noemer City Deal Kennis Maken.
- De **zorg** organiseert zich zowel op de schaal van Gelderland-Zuid als op de schaal van Rijk van Nijmegen. Een groot deel van de zorgnetwerken sluit aan op de bestuurlijke logica van GGD Gelderland-Zuid. Daarnaast hebben zorg- en welzijnsorganisaties zich ook op de schaal van Rijk van Nijmegen verenigd, bijvoorbeeld in Netwerk100 en Regio Nijmegen op één lijn (NOEL).

- **Natuur- en milieuorganisaties** acteren op provinciale schaal en hebben zich naar de taken van de provincie georganiseerd.
- Voor **woningcorporaties** (Woonkr8) geldt dat zij zich naar de schaal van de woningmarktregio (Arnhem-Nijmegen) hebben georganiseerd. Naast Woonkr8 is er ook het Platform Nijmeegse Woningcorporaties, dat zich voornamelijk op de stad Nijmegen richt.
- **Voetbalclub N.E.C.** is een verbindende factor binnen het Rijk van Nijmegen, bijvoorbeeld via N.E.C. Maatschappelijk.
- Voor zover bij ons bekend zijn er naast het Cultuurhistorisch Platform Rijk van Nijmegen geen andere (boven)regionale netwerken op het gebied van **vrije tijd, toerisme en cultuur(historie)**.

### Verplaatsingen van inwoners binnen en buiten het BRE

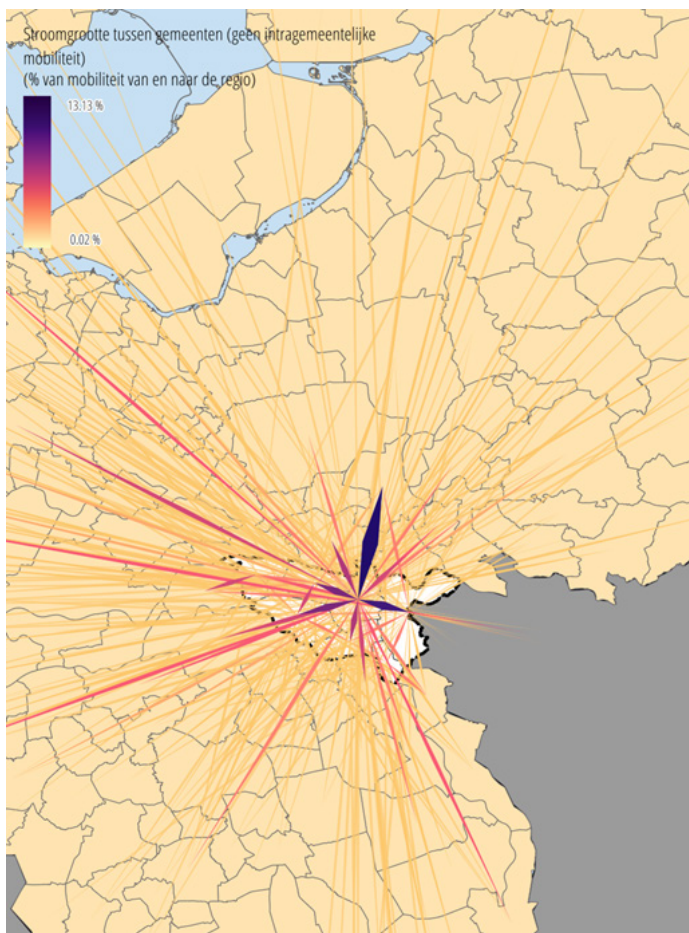
- Van het totaal aantal verplaatsingen binnen het BRE vindt 80,4% binnen een gemeente (intragemeentelijk) en 19,6% tussen twee gemeenten (intergemeentelijk) plaats. In dit percentage zijn verplaatsingen naar gemeenten buiten het BRE niet meegenomen. Het eerste percentage is relatief hoog vergeleken met dat van andere BRE's.
- De gemeente Nijmegen is voor alle gemeenten in het Rijk van Nijmegen een duidelijke hub (zie ook figuur 10).



Figuur 10 **Mobiliteitsstromen tussen gemeenten als percentage van alle mobiliteit binnen BRE Rijk van Nijmegen**

- 63% van alle bewegingen van en naar Rijk van Nijmegen blijft binnen het BRE; in dit percentage zijn de intragemeentelijke verplaatsingen meegenomen. Dit percentage is laag vergeleken met andere BRE's, waar

de percentages tussen de 65 en 92% liggen. Als we de intragemeentelijke verplaatsingen buiten beschouwing laten (en dus alleen kijken naar verplaatsingen tussen gemeenten), blijft 25% binnen het BRE. Dat percentage is, na Flevoland (11%), het laagste vergeleken met andere BRE's, waar de percentages tussen de 30 en 73% liggen. De grootste stroom tussen een gemeente in en buiten het BRE is tussen Nijmegen en Arnhem (zie figuur 11). De op een na grootste stroom is die tussen Nijmegen en Land van Cuijk, een fusiegemeente sinds 2022. Deze stromen van en naar de betreffende gemeenten buiten het BRE is relatief groot vergeleken met die in andere onderzochte BRE's.



**Figuur 11 Interne en externe mobiliteitsstromen als percentage van alle mobiliteit van, naar of binnen de regio Rijk van Nijmegen**

### Maatschappelijke betrokkenheid

Voor wat betreft sociale samenhang tekent zich een beeld af van stad versus regiogemeenten. De samenhang is relatief laag in de gemeente Nijmegen en gemiddeld tot hoog in omliggende gemeenten. Opvallend qua maatschappelijke betrokkenheid zijn de relatief hoge opkomstpercentages in het BRE bij recente gemeenteraads- (2021) en Tweede Kamerverkiezingen (2022).

Bijna iedere gemeente in de regio heeft voor beide verkiezingen een hoger opkomstpercentage dan het landelijk gemiddelde.

### 5.3.3 Het economische regionale ecosysteem (ERE)

#### *Wat bedoelen we met het economische ecosysteem?*

Het economische 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 professor Erik Stam. Uitgangspunt bij deze benadering is 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.

In deze benadering wordt onderscheid gemaakt 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 het Rijk van Nijmegen en brengen verschillende indicatoren in beeld. Daarvoor moeten we data op gemeenteniveau aggregeren naar regioniveau. Helaas zijn niet voor elke variabele gemeentelijke data voorhanden.

Wel kunnen we het volgende in beeld brengen:

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

In de 'foto' (bijlage 5) hebben we een overzicht opgenomen met voor elk van deze variabelen een beschrijving en de bijbehorende indicatoren en databron. We vullen deze gegevens 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. Een aantal spelers zullen wij in fase 2 bevragen op het functioneren van het BRE Rijk van Nijmegen.

In deze paragraaf beschrijven we het economische ecosysteem (ERE). In de tabel in bijlage 5 (p. 76-77) geven we weer hoe dit ERE op de verschillende schaalniveaus eruitziet. We schetsen in de tabel per schaalniveau alleen de voornaamste economische samenwerkingsverbanden. Na de tabel volgt een toelichting. Daar waar sprake is van samenwerking met actoren uit het bestuurlijke (BRE) en/of maatschappelijke ecosysteem (MRE), geven we dit aan. Na de tabel zoomen we verder in op de regionaliteit van het ecosysteem en beschrijven we systeemelementen en randvoorwaarden.

### *Hoe het ERE Rijk van Nijmegen eruitziet*

Economische partners werken zowel op bovenregionale schaal (met name Arnhem-Nijmegen) als op de schaal van Rijk van Nijmegen in de nodige gevallen samen, vaak in wisselwerking met BRE en MRE (met name onderwijsinstellingen). Het volgende valt op:

- Het meest 'integrale' economische netwerk is **The Economic Board/Lifeport**, waarin BRE, MRE en ERE op de schaal van Arnhem-Nijmegen (met Wageningen) strategisch samenwerken en het samenspel ook expliciet is vormgegeven. Op de schaal van Rijk van Nijmegen is er ook een zakenplatform (OSRN), verbonden aan voetbalclub N.E.C.
- Verder wordt er in wisselende samenstellingen en op verschillende economische thema's op de schaal van Arnhem-Nijmegen en Rijk van Nijmegen samengewerkt. De economische netwerkvorming op de schaal van Rijk van Nijmegen richt zich op het mkb, maakindustrie, techniek en landbouw. Voor zover bij ons bekend is **RVN@** (gericht op het mkb) het enige netwerk waarin het samenspel tussen BRE, MRE en ERE expliciet is vormgegeven.
- Daarnaast richten twee heel specifieke netwerken zich op de stad Nijmegen. In deze netwerken komt zeer gespecialiseerde kennis samen op het gebied van Life Sciences & Health, High Tech Systems en Materials & Chemistry (**Briskr**) en chiptechnologie (**CITC**).
- Netwerken gericht op werkzoekenden volgen de logica van de arbeidsmarktregio en liggen ook op de schaal van Rijk van Nijmegen (**Leerwerkloket** en **Mobiliteitsteam**).

### *Economische structuurkenmerken*

- Meer dan de helft van het totaal aantal bedrijven in BRE Rijk van Nijmegen is gevestigd in Nijmegen. Vergeleken met het landelijke beeld, en afgezien van Nijmegen, zijn er relatief opvallend weinig banen in het BRE.
- Overeenkomstig de landelijke cijfers heeft het BRE vooral veel zakelijke dienstverlening. Daarnaast zijn, afgezien van Nijmegen en Heumen, relatief veel bedrijven actief in de nijverheid en energie. Ook zijn er in het BRE relatief veel banen op het gebied van cultuur en recreatie.
- In BRE Rijk van Nijmegen ligt het aandeel theoretisch opgeleiden hoger en het aandeel praktisch opgeleiden lager dan het landelijk gemiddelde. De cijfers worden wel sterk gekleurd door Nijmegen. Afgezien van Heumen hebben de regiogemeenten namelijk meer praktisch en minder theoretisch opgeleiden.
- In het BRE Rijk van Nijmegen ligt de werkloosheid nipt onder en de arbeidsparticipatie net boven het landelijk gemiddelde. De werkloosheid is de afgelopen jaren wel gedaald en de arbeidsparticipatie gestegen, overeenkomstig het landelijke beeld.
- De gemiddelde afstand tot een hoofdverkeersweg is in het BRE Rijk van Nijmegen gelijk aan het landelijk gemiddelde (2 km). De afstand tot een treinstation is kleiner dan het landelijk gemiddelde (6 versus 7 km), terwijl de gemiddelde woon-werkafstand in het BRE juist weer nipt hoger is dan het landelijk gemiddelde (24 versus 23 km). Wel zijn er wederom grote verschillen tussen gemeenten.
- Ook de landsgrensoverschrijdende dynamiek is voor het BRE Rijk van Nijmegen van belang. Zo ontvangen werkgevers en hogeronderwijsinstellingen in de grensregio's relatief veel Duitse werknemers en studenten.



### **BOX 8. RaboResearch reflecteert in de regioscan Rijk van Nijmegen (n.d.) op de inrichting van de economie in de regio**

“Het bedrijfsleven in Rijk van Nijmegen is gespecialiseerd in verzorgende activiteiten, onderwijs en horeca. Het aandeel van de dienstverlening is klein en dat maakt het uitgangspunt voor werkgelegenheidsgroei niet gunstig. De regio put echter kracht uit haar specialisatie. In Nijmegen neemt de werkgelegenheid in het onderwijs toe, maar door de sectorstructuur en de kenmerken van het vestigingsklimaat daalde de totale werkgelegenheid sterker dan landelijk. De innovatieve kracht van de economie in Rijk van Nijmegen is gemiddeld. Er zijn weinig starters en het aandeel van innovatieve sectoren (R&D, machineproductie en IT-dienstverlening) is gemiddeld. Vooral in Nijmegen en mindere mate Heumen is het opleidingsniveau van de beroepsbevolking hoog, in tegenstelling tot in de overige gebieden.”

## 5.4 Publieke waarde

Publieke waarde gaat over de korte- en langetermijneffecten 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 (door middel van 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 en de ambities die de regio zichzelf stelt.

Het realiseren van publieke waarde beschrijven we aan de hand van zeven brede-welvaartsindicatoren: welzijn & gezondheid, samenleving, veiligheid, milieu, wonen, arbeid en materiële welvaart. 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: sociaal-maatschappelijk en fysiek-ruimtelijk-economisch.

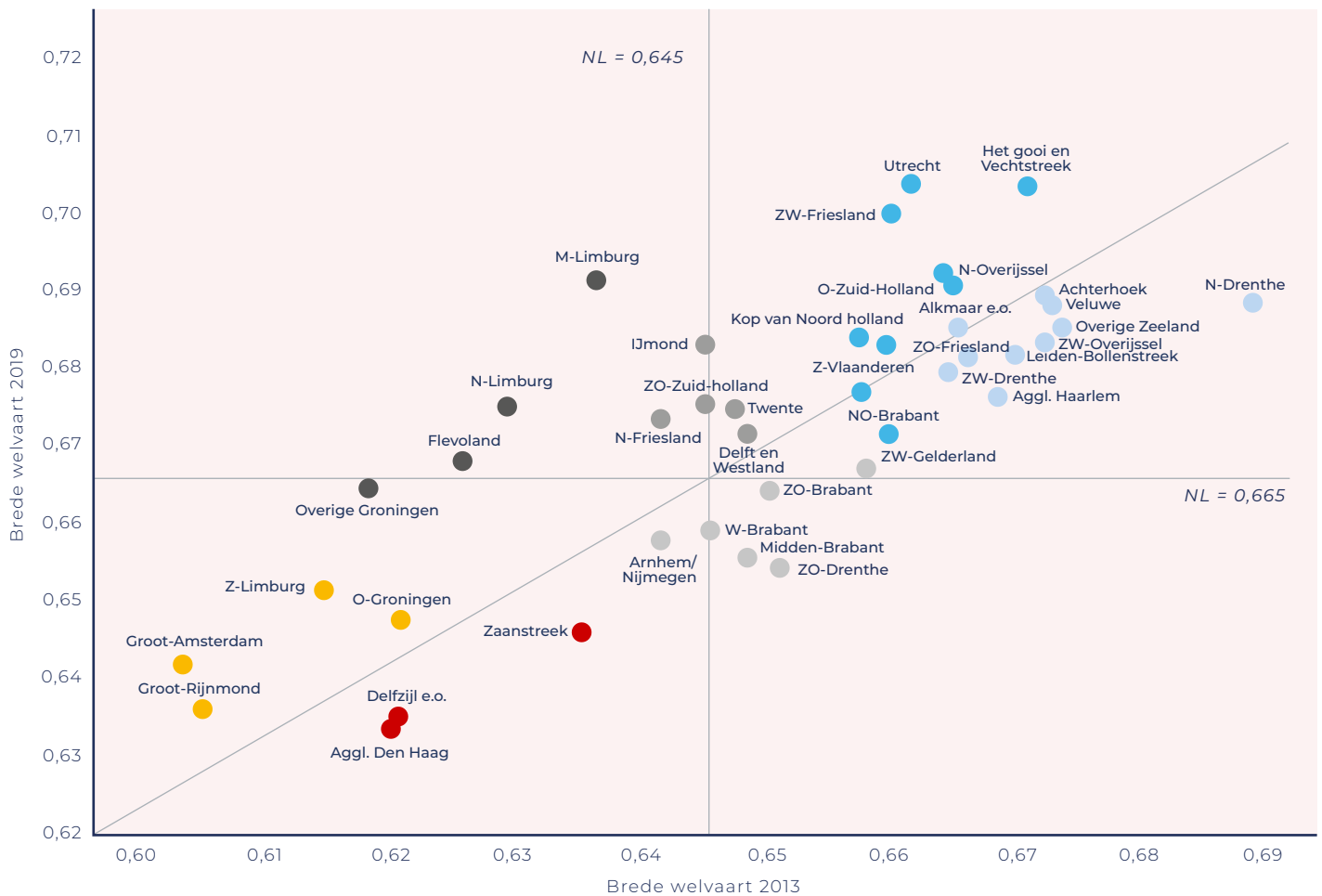
### Directe en indirecte publieke waarde

We maken in het onderzoek onderscheid tussen directe en indirecte publieke waarde. Directe publieke waarde is wat wordt

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 het binnenhalen van middelen, het opzetten van subsidiestromen, ondersteuning van ondernemers en/of maatschappelijke partijen en vertegenwoordiging richting Rijk en Europa.

### Geografie van brede welvaart

- Het Coöperatief Convenant van RaboResearch heeft onderzoek gedaan naar de geografie van brede welvaart. Hiertoe zijn de scores van alle regio's op de regionale brede-welvaartsindex in een vergelijk over tijd (2013 en 2019) onderzocht. Arnhem-Nijmegen bevindt zich net linksonder het midden. Voor Rijk van Nijmegen zijn deze gegevens niet beschikbaar.
- Arnhem-Nijmegen scoorde in 2013 net boven 0,64. In 2019 is dit bijna 0,66 geworden. RaboResearch noemt Arnhem-Nijmegen een regio waar nauwelijks verbetering in brede welvaart heeft plaatsgevonden.



Figuur 12 Scores van alle regio's op de regionale brede-welvaartsindex in een vergelijk over tijd (2013 en 2019), Coöperatief Convenant van RaboResearch (17 mei 2021), gemeten op COROP-niveau

### 5.4.1 Indicatoren brede welvaart

Om een gedetailleerd beeld te geven van de brede welvaart binnen het Rijk van Nijmegen, richten we ons op de zeven brede-welvaartsindicatoren.

#### 1. Welzijn & gezondheid

Inwoners van het Rijk van Nijmegen zijn overwegend tevreden met hun leven en vrije tijd, al ligt het Nederlandse gemiddelde wel net iets hoger. De tevredenheid is de afgelopen jaren toegenomen. Overigens vond in 2020 een sterke daling van de tevredenheid met het leven plaats en juist een grote stijging van de tevredenheid met vrije tijd. Het is aannemelijk dat de coronacrisis hierop van invloed is geweest.

De ervaren gezondheid in het Rijk van Nijmegen is de afgelopen jaren afgenomen, tegen het landelijke beeld in. Het Rijk van Nijmegen scoort hierop ook aanzienlijk lager vergeleken met het landelijk gemiddelde. Het overgewicht is in lijn met de landelijke trend toegenomen, al scoort het BRE hierop wel iets beter dan het landelijk gemiddelde. Het aantal personen met één of meer chronische ziekten of aandoeningen is bovendien

iets afgenomen, maar ligt nog steeds boven het landelijk gemiddelde.

#### 2. Samenleving

Het contact met familie, vrienden en burens dat inwoners van het Rijk van Nijmegen hebben en het vrijwilligerswerk dat zij doen is, net als landelijk, de afgelopen jaren afgenomen. Daartegenover staat wel dat het vertrouwen in anderen en in instituties vergeleken met het landelijke beeld relatief hoog is en ook (sterk) is toegenomen. Met name de gemeente Nijmegen scoort hoog op de indicatoren over vertrouwen.

#### 3. Veiligheid

Het aantal geregistreerde misdrijven is in het Rijk van Nijmegen fors afgenomen, net als in de rest van Nederland. Het Rijk van Nijmegen scoort op deze indicator bijna gelijk aan het landelijk gemiddelde.

#### 4. Milieu

Het aandeel particuliere zonne-energie in het Rijk van Nijmegen is in de afgelopen jaren bijna verviervoudigd en de



broeikasgasemissies per inwoner liggen in het Rijk van Nijmegen lager dan het landelijk gemiddelde. Deze zijn de afgelopen jaren bovendien sterk afgenomen. De kwaliteit van het binnenwater laat geen schommelingen zien en ligt iets boven het landelijk gemiddelde, terwijl de hoeveelheid natuur- en bosgebieden en de hoeveelheid natuurgebieden per inwoner een stuk lager liggen dan het landelijk gemiddelde. Heumen en Mook en Middelaar hebben de meeste natuur- en bosgebieden van de regio. Van de gemeente Berg en Dal zijn hierover geen data beschikbaar.

## 5. Wonen

De afstand tot voorzieningen ligt in het Rijk van Nijmegen lager dan het landelijk gemiddelde, maar is wel licht toegenomen.

## 6. Arbeid

De bruto- en netto-arbeidsparticipatie zijn de afgelopen jaren toegenomen en liggen net iets boven het landelijk gemiddelde. Daarnaast is de werkloosheid de afgelopen jaren (flink) gedaald. Het Rijk van Nijmegen scoort hiermee rond het landelijk gemiddelde. Daarnaast laat het aandeel theoretisch opgeleiden, in lijn met het landelijk gemiddelde, een sterke stijging zien. Het Rijk van Nijmegen scoort hierop nog steeds ruim boven het landelijk gemiddelde. Tot slot is ook de tevredenheid met reistijd van en naar het werk in het Rijk van Nijmegen licht toegenomen en ligt die iets boven het landelijk gemiddelde.

## 7. Materiële welvaart

De gemiddelde schuld per huishouden is in het Rijk van Nijmegen de afgelopen jaren toegenomen, overeenkomstig het landelijk beeld. Het gemiddelde van Rijk van Nijmegen ligt boven het landelijk gemiddelde.

## 5.5 Verklarende factoren

### 5.5.1 Verbindingen tussen de ecosystemen

Met name op economisch gebied zien we structurele samenwerking tussen BRE, MRE en ERE. Met name in The Economic Board Arnhem-Nijmegen op de schaal van Arnhem-Nijmegen en in RVN@ op de schaal van Rijk van Nijmegen. Voor zover bij ons bekend is dit samenspel tussen BRE, MRE en ERE op andere thema's eerder uitzondering dan regel en hooguit sectoraal ingestoken of via projecten.

### 5.5.2 Organisatie

De gemeente Nijmegen draagt financieel in absolute zin verreweg het meeste bij aan de samenwerking in de regio, wat logisch is vanwege de grootte van de gemeente. We zien dat Nijmegen ook in relatieve zin veel bijdraagt aan

de samenwerking in Rijk van Nijmegen: voor 64% aan gemeenschappelijke regelingen en voor de MGR zelfs 69%. Afgezet tegen het aantal inwoners (55% van het totaal), zijn dit relatief hoge percentages.

### 5.5.3 Draagvlak

#### *Legitimiteit en regionale identiteit (inwoners)*

- De enquête onder inwoners laat zien dat vooral het karakteristieke landschap van het Rijk van Nijmegen en in mindere mate de saamhorigheid en verbondenheid bijdragen aan de identiteit van de regio. Opvallend qua cultuurhistorische waarde van het gebied is dat een gedeelde geschiedenis relatief weinig bijdraagt aan de regionale identiteit (ook vergeleken met andere BRE's).
- Uit de enquête komt verder naar voren dat inwoners in het Rijk van Nijmegen zich het sterkst verbonden voelen met hun dorp of stad, gevolgd door een gevoel van verbondenheid met Nederland en de regio. Desgevraagd laat de meerderheid van hen weten Rijk van Nijmegen als de regio te beschouwen waarin zij wonen. 65% van de inwoners van Rijk van Nijmegen geeft aan zich redelijk of sterk verbonden te voelen met de regio. In vergelijking met andere BRE's is dat iets lager dan gemiddeld. We zien binnen de regio geen grote verschillen tussen stad en regiogemeenten in de mate van verbondenheid.

#### *Legitimiteit en regionale identiteit (volksvertegenwoordigers)*

- De meeste volksvertegenwoordigers in het Rijk van Nijmegen zijn het erover eens dat samenwerking binnen het BRE en tussen de ecosystemen nodig is om maatschappelijke vraagstukken op te lossen. De meerderheid is bovendien van mening dat de regionale ambities aansluiten op de eigen ambities en deze meerderheid is ook overtuigd van de maatschappelijke effectiviteit van deze samenwerking. Ongeveer 60% van de geraadpleegde volksvertegenwoordigers is er tamelijk tot helemaal van overtuigd dat de ambities van de regio worden gerealiseerd.
- Kritischer zijn volksvertegenwoordigers over hun betrokkenheid. Zij ervaren vaak onvoldoende grip, terwijl een grote meerderheid aangeeft wel geïnteresseerd te zijn in regionale samenwerkingsverbanden. Ook wenst een meerderheid een actievere betrokkenheid bij regionale samenwerkingsverbanden.

- Volksvertegenwoordigers in het Rijk van Nijmegen voelen zich logischerwijs het meest verbonden met het lokale niveau (buurt, wijk, dorp, stad en gemeente), maar opvallend is dat zij zich over het algemeen ook (redelijk) sterk verbonden voelen met het Rijk van Nijmegen. Die verbondenheid voelen ze veel minder met Gelderland-Zuid en Arnhem-Nijmegen.
- Tussen stad en regiogemeenten zijn weinig verschillen zichtbaar. We zien dat volksvertegenwoordigers in zowel stad als regiogemeenten zich sterk verbonden voelen met regionale samenwerkingsverbanden op het niveau van Rijk van Nijmegen. Als het gaat om samenwerkingsverbanden op het niveau van Arnhem-Nijmegen blijkt deze ervaren verbondenheid in de stad aanzienlijk hoger dan in de regiogemeenten.



## 5.6 Opgavenprofiel Rijk van Nijmegen

We duiden de voornaamste opgaven die spelen binnen het BRE Rijk van Nijmegen en de ambities die het BRE daarop wil realiseren. Dit vormt het opgavenprofiel van het Rijk van Nijmegen:

Tabel 2 Opgavenprofiel Rijk van Nijmegen

Opgave	Ambitie
<b>Demografie</b>	
Rijk van Nijmegen heeft te maken met een gelijktijdige bevolkingsgroei en -krimp, en een relatief sterk groeiende stad. Het BRE kent een gemiddelde grijze druk en in lijn met de landelijke trend zet de vergrijzing ook in het Rijk van Nijmegen de komende jaren door. Daarnaast duidt de relatief lage groene druk, met name in de stad, op een grote populatie studenten. Het aantal huishoudens neemt in het BRE (en ook in de stad) naar verwachting juist minder sterk toe, vergeleken met het landelijk gemiddelde. Deze demografische opgaven (die elkaar ook versterken) brengen uitdagingen mee op alle gebieden die we hierna beschrijven: fysieke leefomgeving en duurzaamheid, economie, vrije tijd en toerisme, zorg en onderwijs, en veiligheid.	Geen (voor zover bij ons bekend).
<b>Toekomst van het landelijk gebied</b>	
Rijk van Nijmegen kent een door landbouw gedomineerd landschap: de helft van de bodem wordt gebruikt als agrarisch terrein. Hierdoor heeft het Rijk van Nijmegen, net als de rest van Nederland, een grote opgave op het gebied van het toekomstbestendig maken van de land- en tuinbouw.	<i>“We ondersteunen een vitale, toekomstbestendige landbouwsector en we kijken gebiedsgericht naar wat er nodig is om agrarische ondernemers een toekomstperspectief te bieden, ook rekening houdend met de ruimtebehoefte van andere functies. Het NPLG en de provinciale en regionale plannen die hiermee samenhangen, zoals het Veluwe Arrangement en het Regionaal Perspectief Landelijk Gebied (Regio Foodvalley) vormen hiervoor het kader” (Bestuurlijke afspraken verstedelijkingsregio Arnhem Nijmegen Foodvalley, 14 november 2022).</i>
<b>Wonen</b>	
Afgezien van de gemeente Nijmegen heeft het Rijk van Nijmegen een relatief kleine woningvoorraad. De opgave is om te (blijven) zorgen voor voldoende betaalbare en kwalitatief goede (duurzame) woningen, die aansluiten bij de woonbehoeften in de samenleving. Denk bijvoorbeeld aan vergrijzing en de trend van kleiner wordende huishoudens. Daarnaast is het zaak dat ook andere beleidsterreinen meebewegen met de verwachte bevolkingsgroei, zoals zorg, voorzieningen en arbeidsmarkt.	<i>“De woondealopgave is om tussen 2020 en 2040 50.000 tot 60.000 woningen te bouwen in de Groene Metropoolregio, waarvan 35.000 tot 2030. Voor Rijk van Nijmegen is de opgave om zo'n 17.000 woningen (exclusief studentenhuysvesting) tot 2030 te bouwen en totaal 24.000 tot 29.000 woningen tot 2040. De verhouding tussen stad en land is circa twee derde van het aantal woningen in de stad en een derde in de omliggende gemeenten. De woondealdoelstelling is om gemiddeld 50% betaalbaar te bouwen.” (Verstedelijkingsstrategie Arnhem Nijmegen Foodvalley, 2022).</i>
<b>Energietransitie</b>	
Het Rijk van Nijmegen heeft de afgelopen jaren stappen gezet in de energietransitie. Zo is het aandeel particuliere zonne-energie in het Rijk van Nijmegen de afgelopen jaren bijna verviervoudigd. Desondanks zal het BRE (onder meer vanwege de verwachte bevolkingsgroei) de toenemende vraag naar duurzame energie moeten blijven bijbenen.	<i>“De regio gaat voor 50% minder CO2-uitstoot in 2030 ten opzichte van 1990, en in 2050 moet alle energie schoon zijn. Als alle plannen voor zonnepanelen op grote daken, zonnenvelden en windmolens bij elkaar opgeteld worden, dan komt de regio tot 1,62 TWh duurzaam opgewekte elektriciteit in de regio. 7,6% daarvan is gerealiseerd (status maart 2021). 1,62 TWh komt neer op zo'n 38 windmolens en 1.065 hectare zonnepanelen.” (Regionale Energie Strategie Arnhem-Nijmegen 1.0).</i>



Opgave	Ambitie
<b>Bereikbaarheid</b>	
<p>Binnen Rijk van Nijmegen bestaan grote verschillen in hoe gemeenten ontsloten zijn, zeker op het gebied van openbaar vervoer. Er liggen grote opgaven in bereikbaarheid en de ontsluiting van de dorpen en kernen op het platteland. Dit geldt met name voor Druten, Beuningen en Berg en Dal.</p>	<p><i>“Het Rijk van Nijmegen is primair sterk gericht op de steden Nijmegen en Arnhem als werkgebied en als voorzieningencentrum. Daarnaast is er een aanzienlijke in- en uitstroom in alle richtingen via de A50, A73, N322 en de spoorverbindingen. Gezien de aard van de knelpunten in dit gebied met kleinere kernen rond Nijmegen en Arnhem zou onderzocht kunnen worden welke mogelijkheden er zijn om het aanbod voor de fiets en het OV tussen de kernen en de nabijgelegen stad te verbeteren, het OV-aanbod meer te ontvlechten van het autonetwerk en de resterende autopendel van de kernen naar de grote stad op te vangen aan de randen van de steden.”</i> (Verstedelijkingsstrategie Arnhem Nijmegen Foodvalley, 2022).</p>
<b>Natuur en landschap</b>	
<p>Rijk van Nijmegen staat bekend om de grote verscheidenheid aan landschappen en heeft bovendien een verzameling natuurgebieden met heuvels, heidevelden, bos en landgoederen. Echter, de hoeveelheid natuur- en bosgebieden en de hoeveelheid natuurgebieden per inwoner liggen wel een stuk lager dan het landelijk gemiddelde. Dit is dus een belangrijk aandachtspunt in de (toekomstige) afweging van de benutting van de schaarse ruimte.</p>	<p><i>“Over vijf jaar heeft de regio waardevolle natuur, biodiversiteit, water, landschap en cultureel erfgoed in de regio duurzaam behouden, versterkt en uitgebreid. Het gaat om zowel de intrinsieke waarde van natuur, landschap, water en erfgoed, als de belevingswaarde.”</i> (Regionale agenda Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen 2023-2024).</p>
<b>Voorzieningen en leefbaarheid</b>	
<p>De bevolkingsgroei en toename van het aantal woningen leiden tot druk op voorzieningen. De afstand tot voorzieningen is in sommige delen van het Rijk van Nijmegen relatief groot. De leefbaarheid in sommige kernen staat onder druk, voorzieningen verdwijnen en ook het verenigingsleven heeft het lastig.</p>	<p><i>“Over vijf jaar hebben we een sterk en complementair aanbod van voorzieningen in onze binnensteden en centra van kernen (kortweg: centra), hebben we leegstand in onze centra aangepakt en beperkt en houden we de centra leefbaar voor bewoners, bezoekers en ondernemers.”</i> (Regionale agenda Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen 2023-2024).</p>
<b>Economie, vrije tijd en toerisme</b>	
<p>Rijk van Nijmegen heeft relatief veel banen op het gebied van cultuur en recreatie. Het gebied is geliefd bij wandelaars en fietsers, en bekend vanwege grote evenementen als de Vierdaagse(feesten) en festival Down The Rabbit Hole. Ook voetbalclub N.E.C. heeft een verbindende functie in de regio en trekt jaarlijks veel toeschouwers. Belangrijke opgave is om alles wat het leven in de regio prettig maakt mee te laten groeien met het aantal inwoners en goed aansluiting te (blijven) zoeken bij de behoeften in de samenleving en van bezoekers. Daarnaast is het van belang om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt bij elkaar te brengen en voldoende aanbod te creëren voor 'praktisch geschoold werk'.</p>	<p><i>“Over vijf jaar heeft de regio een goede balans tussen groei en kwaliteit van leven door inzet op duurzaam toerisme, goede voorzieningen in centra voor inwoners en bezoekers, een sterke culturele infrastructuur en versterking van natuur, landschap en erfgoed.”</i> (Regionale agenda Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen 2023-2024).</p>

Opgave	Ambitie
<b>Gezondheid en welzijn</b>	
<p>Inwoners van het Rijk van Nijmegen zijn overwegend tevreden met hun leven en vrije tijd. Echter, de ervaren gezondheid in het Rijk van Nijmegen is de afgelopen jaren afgenomen (tegen het landelijke beeld in) en ook het aantal personen met één of meer chronische ziekten of aandoeningen ligt boven het landelijk gemiddelde, ondanks een daling in de afgelopen jaren.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>“De strategische thema’s waar de GGD in de periode 2020-2023 op inzet, zijn: 1. Informatiegestuurde aanpak van maatschappelijke opgaven, 2. Adviseren over preventie en verbinden van collectieve preventie met persoonsgerichte zorg, 3. Investeren in de verbinding tussen zorg en veiligheid en 4. Gezondheidsbescherming in het sociale en fysieke domein.”</i> (Meerjarenstrategie 2020-2023, GGD Gelderland-Zuid).</li> <li>• <i>“Bij de inkoop van Wmo en jeugdzorg staan de volgende doelstellingen centraal: De mens in de eigen leefomgeving staat centraal; Zorg en ondersteuning bieden aan die personen die het nodig hebben; Eén huishouden, één plan &amp; een optimale samenhang tussen zorg en welzijn door professionals en informele zorg en ondersteuning; Iedereen benut de eigen mogelijkheden en neemt eigen verantwoordelijkheid waarbij we streven naar maximale zelfregie en samenredzaamheid; Optimale participatie in een inclusieve samenleving; Een verschuiving in de keten van zwaar naar licht; Preventie voor curatie; Betaalbare zorg en ondersteuning.”</i> (ROB Rijk van Nijmegen, 2023 &amp; Regioplan Regionaal Opdrachtgeverschap Jeugdhulp, 2021).</li> </ul>
<b>Onderwijs en arbeidsmarkt</b>	
<p>Rijk van Nijmegen kent een overwegend theoretisch opgeleide bevolking in de stad en een overwegend praktisch opgeleide bevolking in het ommeland. Het BRE heeft daarnaast een universiteit, hbo en drie mbo's, alle in Nijmegen gevestigd. In de regio Nijmegen e.o. (inclusief Land van Cuijk en kleine gedeelten van Rivierenland en Noord-Limburg) zijn daarnaast 47 schoollocaties (vo en vso) gevestigd. Opgave voor het BRE is om, mede ingegeven door de bevolkingsgroei, voldoende gekwalificeerd personeel aan te blijven trekken en te behouden.</p>	<p><i>“Over vijf jaar 1. is er in Health, Hightech &amp; Energy en Food voldoende en goed gekwalificeerd personeel beschikbaar en kunnen deze behouden worden in de regio, 2. profileert de regio zich als aantrekkelijke regio voor (internationaal) talent, 3. heeft de regio vraag en aanbod op de arbeidsmarkt bij elkaar gebracht en initiatieven versterkt voor werkenden, studenten en werkzoekenden, 4. heeft de regio de samenhang verbeterd via kennisdeling van projecten en samenwerking tussen partners duurzaam geborgd en 5. heeft de regio externe middelen binnengehaald om de arbeidsmarkt te versterken.”</i> (Regionale agenda Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen 2023-2024).</p>
<b>Veiligheid</b>	
<p>De veiligheid in het Rijk van Nijmegen is de afgelopen jaren toegenomen. De Veiligheidsregio Gelderland-Zuid heeft wel een aantal veiligheidsrisico's geïdentificeerd die extra aandacht behoeven, namelijk de gevolgen van cyberrisico's, criminaliteit voor fysieke leefomgeving/fysieke veiligheid, extreem weer en de energietransitie.</p>	<p><i>“De regio streeft een viertal doelen na, namelijk 1. bijdragen aan een (fysiek) veilig Gelderland-Zuid, 2. zich voorbereiden op wat de regio bedreigt, 3. verbindingen met partners, bedrijven en inwoners hiervoor versterken en het netwerk vergroten en 4. op peil houden en versterken van de dienstverlening.”</i> (Regionaal beleidsplan 2020-2023 Veiligheidsregio Gelderland-Zuid).</p>





# Bijlagenboek



# Bijlage 1. Aanpak vergelijkend onderzoek

## Aanpak van het onderzoek

De ene regio is succesvoller in het realiseren van maatschappelijke opgaven dan de andere. Wat verklaart deze verschillen? Om meer grip te krijgen op de regio en de factoren die bijdragen aan het realiseren van publieke waarde in die regio, doet de Rijksuniversiteit Groningen hier, in samenwerking met Berenschot, 2,5 jaar lang onderzoek naar. In tien regio's voeren we veldonderzoek uit, waaronder het Rijk van Nijmegen. Het samenspel tussen het bestuurlijke regionale ecosysteem (BRE), het economische ecosysteem en het maatschappelijke ecosysteem staat hierbij centraal. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft zich financieel en inhoudelijk gecommitteerd aan het onderzoek.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt: *Welke factoren maken dat het ene bestuurlijke regionale ecosysteem succesvoller is dan het andere in het realiseren van maatschappelijke opgaven?*

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

## Beschrijvend

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

*N.B. Deze twee vragen vormden het startpunt van het onderzoek. We hebben de bestuurlijke regionale ecosystemen in beeld gebracht door alle bestuurlijke samenwerkingsverbanden te plotten op de kaart van Nederland (zie figuur 2 in de inleiding van dit rapport).<sup>19</sup> Hierbij is te zien dat er verschillende gebieden ontstaan met meer of minder onderlinge bestuurlijke samenhang. Een dergelijk gebied vormt het BRE.*

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

## Verklarend

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

## Handelingsperspectief

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

<sup>19</sup> Dit op basis van eigen bewerking RUG/Berenschot van dataset van samenwerkingsverbanden door PROOF Adviseurs/kwink Groep, in opdracht van BZK. Per casusregio wordt de lijst van samenwerkingsverbanden geverifieerd door de desbetreffende begeleidingsgroep en worden nieuwe visualisaties gemaakt.



Dit onderzoek kent drie doelgroepen en daarmee drie typen resultaten:

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

Het onderzoek is in de volgende tien regio's uitgevoerd:

- Noordoost Brabant
- Fryslân
- Groningen
- Drenthe
- Noord-Holland Noord
- Flevoland
- Zuid-Holland Zuid
- Zuid-Limburg
- Midden-Holland
- Rijk van Nijmegen



# Bijlage 2. Begeleiding van het onderzoek

## Bestuurlijke stuurgroep

- Daphne Bergman, burgemeester gemeente Beuningen
- Mark Slinkman, burgemeester gemeente Berg en Dal
- Sigrid Sengers, burgemeester gemeente Druten
- Joerie Minses, burgemeester gemeente Heumen
- Hubert Bruls, burgemeester gemeente Nijmegen
- Willem Gradisen, burgemeester gemeente Mook en Middelaar
- Corry van Rhee-Oud Ammerveld, waarnemend burgemeester gemeente Druten en gemeente Beuningen
- Renske Helmer-Englebert, burgemeester gemeente Wijchen
- Astrid van de Klift, gemeentesecretaris gemeente Nijmegen

## Kring van coördinatoren

- Esther Mollema, gemeente Beuningen
- Ricco Kokshoorn, gemeente Nijmegen
- Arthur van den Brink, provincie Gelderland
- Britt van den Akker, gemeente Heumen
- Luc Berben, gemeente Mook en Middelaar
- Mark Wijnen, gemeente Berg en Dal
- Niels van den Hoogen, gemeente Druten
- Edwin Teurlincx, gemeenten Druten/Wijchen
- Kerstin Baars, gemeente Heumen



# Bijlage 3. Overzicht gesprekspartners

## Interviews

- Portefeuillehouders, pfo werk en inkomen
- Portefeuillehouders, pfo economie en toerisme
- Portefeuillehouders, pfo onderwijs en jeugd
- Portefeuillehouders, pfo zorg en welzijn
- Ina Hol, WerkBedrijf Rijk van Nijmegen
- Henk de Groot, iRvN
- Harriët Tiemens, Groene Metropoolregio
- Steve Kuils, Omgevingsdienst Regio Nijmegen
- Moniek Pieters, GGD/GHOR Gelderland-Zuid
- Johan van Kastel, Veiligheidsregio Gelderland-Zuid
- Jan Markink, provincie Gelderland
- Martijn de Haas, RvN@
- Maartje Cobussen, Radboud Universiteit
- Erik Jansen, OSRN
- Edwin van Poppel, IKN
- Rene van het Erve, NOEL
- Ronald Leushuis, Talis/Platform Nijmeegse Woningcorporaties
- Carlo Buise en John van Sambeek, Radboudumc
- Mandy Arends, vo-vso Nijmegen e.o.
- Jan van Dellen, Economic Board Regio Arnhem-Nijmegen
- Marieke Moorman, gemeente Land van Cuijk
- Hubert Bruls, gemeente Nijmegen
- Daniëlle Gerrits, WaardWonen
- Ine van den Hurk, RES Arnhem-Nijmegen
- Tjerry Verhoeven, VNO-NCW
- Martijn Kriens, Briskr
- Jolande Kemna, LEADER Rijk van Nijmegen – West Maas en Waal

## Focusgroep Zorg en Welzijn

- Robert de Graaff, Regionaal Ondersteuningsbureau
- Kertin Vogel en Suus Sas, KION
- Jop Pepping, N.E.C. Maatschappelijk
- Thomas Klijn, NEO Huisartsenzorg
- Ronald Caminada en Eloy Peters, WijkGGZ Rijk van Nijmegen
- Ronald Ruijters, VGZ Rijk van Nijmegen
- Marjan Hendriks, Voedselbank Nijmegen
- Bas Vosbeek, GGD/GHOR Gelderland-Zuid
- Emiel Wanningsen, gemeente Nijmegen (namens de zeven regiogemeenten)

## Focusgroep Economie, Vrije Tijd en Toerisme

- Francesca Chiapinni, CITC
- Marleen Hegeman, Groene Metropoolregio
- Joris Bouwmeester, Stichting Vierdaagsefeesten
- Bas van Es, Visit Nijmegen
- Han ten Berge, HAN
- Martin Visser, Economisch Collectief Nijmegen
- Eva Middelhoff, Stadsschouwburg Nijmegen
- Carla Roovers, Health Valley
- Karin Wellen, ROC Nijmegen

## Focusgroep Volksvertegenwoordigers

- Arjen Zwaag, gemeente Heumen
- Thijs Stevens, gemeente Beuningen
- Peter van 't Schip, gemeente Wijchen

## Focusgroep fysieke leefomgeving en duurzaamheid

- Nico van der Poel, IVN Rijk van Nijmegen
- Jeroen Vrolijk, DAR
- Patrick Beusker, Energie voor Vier
- Ruben Klein, Stichting Platform Huurders Belangen
- Marieke van Beers, ZLTO Rijk van Nijmegen
- Hans Merks, Waterschap Rivierenland
- Alex de Meijer, Natuur en Milieufederatie Gelderland
- Els Boon, Talis
- Daniëlle Gerrits, Portaal



## Bijlage 4. Geraadpleegde documenten

- Koersdocument sociaal domein en lokale toegang, gemeente Berg en Dal
- Coalitieplan 2022-2026, gemeente Berg en Dal
- Startnotitie omgevingsvisie, gemeente Berg en Dal
- Uitvoeringsplan Opgave Sociaal Domein 2022-2026, gemeente Berg en Dal
- Coalitieakkoord 2022-2026, gemeente Druten
- Coalitieakkoord 2022-2026, gemeente Heumen
- Overdrachtsdocument ten behoeve van coalitieonderhandelingen 2022, gemeente Heumen
- Strategische visie 2030, gemeente Heumen
- Coalitieakkoord 2022-2026, gemeente Mook en Middelaar
- Visiedocument regionale oriëntatie en samenwerking, gemeente Mook en Middelaar
- Coalitieakkoord 2022-2026, gemeente Nijmegen
- Coalitieakkoord 2022-2026, gemeente Wijchen
- Strategisch Kompas: Wijchen2035, gemeente Wijchen
- Creating Public Value: Strategic Management in Government, Moore, M.H., Harvard University Press, 1995
- Stukken en verslagen van bestuurlijke bijeenkomsten, Rijk van Nijmegen
- Verkenningen van het regionaal aanjaagteam, Rijk van Nijmegen
- Opdrachtformulering Kring Regiocoördinatoren Rijk van Nijmegen
- Evaluatie Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang, Rijk van Nijmegen
- Evaluatie ICT Rijk van Nijmegen en de I&A samenwerkingspartners, Rijk van Nijmegen
- Ontwikkelingsprogramma ODRN, Rijk van Nijmegen
- Overdrachtsdocument – Naar een versterkte samenwerking in het Rijk van Nijmegen
- Rapportage onderzoek omgevingsdiensten en Gelders stelsel
- Strategische agenda zorg en veiligheid, Gelderland-Zuid
- Coalitieakkoord 2021-2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'. VVD, D66, CDA en ChristenUnie. 15 december 2021



## Bijlage 5. 'Foto' van het BRE Rijk van Nijmegen

Als apart document bijgevoegd.



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

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

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

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

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

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

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