

Markt 11, Huis der Provincie | postbus 9090 6800 CX Arnhem | [pro.gelderland.nl](http://pro.gelderland.nl)

Datum: 10 december 2021

Onderwerp: Oplegger adviezen december 2021

Aan Gedeputeerde Staten van Gelderland  
CC: Provinciale Staten van Gelderland

Voor u liggen de drie laatste adviezen van de Provinciale Raad voor Omgevingsbeleid:

1. De rol van de provincie op de Gelderse woningmarkt
2. Regionale atlas Kracht van Oost-Nederland
3. Omgaan met ruimteclaims

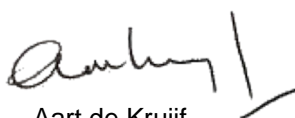
Na elf jaar ronden wij hiermee onze advisering aan de provincie Gelderland af. Ondanks een bewogen jaar hebben we met veel toewijding gewerkt aan deze adviezen die middels inspirerende dialoogsessies met externe partijen en inspiratiesessies met provincie medewerkers en gedeputeerde Kerris tot stand zijn gekomen.

De rode draad in deze drie adviezen is het adagium 'Kijk om je heen'. Dit refereert aan het ruimtelijk domein waar een veelvoud aan ontwikkelingen, ambities en uitdagingen te zien is. Dit leidt tot het gevoel dat er oneindig veel mogelijkheden en koppelkansen zijn, maar maakt keuzes maken ook heel moeilijk. Want hoe betrek je bewoners en ondernemers in de plannen? Waar en wanneer heb je voldoende geanalyseerd om te gaan prioriteren? Hoe bepaal je welke oplossing het beste past wanneer elke situatie weer anders is? Om stappen te maken in het ruimtelijk domein is het daarom nodig om meer 'om je heen te denken': verder te kijken dan eigen verantwoordelijkheden en je te verdiepen in de belangen van anderen. In het advies omgaan met ruimteclaims diepen we deze dilemma's verder uit.

Daarnaast verwijst dit naar de (toekomstige) rol van de provincie. De provincie is een organisatie die bij uitstek gewend is om samen werken met andere overheden, organisaties en bewoners en weet dus dat ze het niet alleen kan waarmaken. Vanwege haar schaalniveau heeft de provincie echter maar beperkt direct contact met burgers. Zeker in de adviezen over de regionale atlas Kracht van Oost-Nederland en de rol van de provincie op de Gelderse woningmarkt zien we dat hier nog ruimte voor verbetering ligt. Daarom raden wij de provincie aan om haar eigen perspectief altijd te blijven verrijken met andere perspectieven. Dit in de vorm van participatie en gericht gevraagd advies, maar zeker ook in de vorm van ongevroegd advies door een opvolger van de PRO.

We danken u voor de samenwerking in de afgelopen jaren en wensen u veel succes bij het vormen van een nieuwe adviesraad.

Met vriendelijke groet,



Aart de Kruijf  
Voorzitter PRO



Denise de Blok  
Secretaris PRO

Markt 11, Huis der Provincie | postbus 9090 6800 CX Arnhem | pro.gelderland.nl

Datum: 10 december 2021

Onderwerp: Advies Regionale Atlas Kracht van Oost

Aan Gedeputeerde Staten van Gelderland,  
CC: Provinciale Staten van Gelderland

In dit advies doet de PRO een voorstel aan de provincie om middels een **Atlas van Netwerkkraft Oost-Nederland** de lokale economie verder in beeld te brengen. Hiermee creëert de provincie een handelingskader voor de regio's in Oost-Nederland waarmee zij zelf de netwerkkraft binnen en tussen regio's kunnen versterken. De atlas is daarbij een waardevolle weergave van kansen en uitdagingen in en tussen de regio's, in kaart gebracht door de regio's zelf. Naast data is daarbij vooral het directe gesprek met bedrijfsleven en netwerken van belang.

Kracht van Oost 2 (KvO2) is een onderzoeksproject dat is uitgevoerd in opdracht van de provincies Gelderland en Overijssel. Het heeft via tien projecten een veelheid aan thema's verkend van sociaaleconomische, ecologische en ruimtelijke aard. KvO2 roept op tot sterkere verbindingen in het landsdeel Oost. Die verbindingen betreffen samenwerking in kennis- en waardeketens, internationalisering en nieuwe stedelijke verbindingen. Oftewel: het verbeteren van de netwerkkraft (zie bijlage 1 voor een korte toelichting op KvO2).

Provincies en gemeenten zijn momenteel bezig met een verdere vertaling van KvO2 naar strategie en beleid. Met de inzichten uit KvO2 kan de provincie Gelderland samen met regionale en lokale overheden en netwerkpartners de kracht in de regio en de verbindingen tussen de regio's versterken. In het voorliggende document adviseert de PRO hoe de provincie de bevindingen van KvO2 praktisch kan vertalen naar een handelingskader voor de regio's.

De opbouw van het advies is als volgt:

1. Dialoogsessies over de doorwerking van KvO2
2. Een Atlas van Netwerkkraft Oost-Nederland
3. Kaartsoorten in de Atlas
4. Ontwikkeling van de Atlas

### **Dialoogsessies over de doorwerking van KvO2**

Vanuit de PRO hebben we drie dialoogsessies georganiseerd met regionale ambassadeurs, medewerkers van de provincies en andere regionale stakeholders (zie bijlage 2 voor een overzicht van deelnemende organisaties). De deelnemers zijn tijdens deze dialoogsessies gedoken in de vraag: *Hoe kan een atlas gebruikt worden als instrument voor strategische dialoog over de (inter)regionale economische visievorming met regionale stakeholders? Wat is daarbij de rol voor het proces van het maken van de atlas (co-creatie), en voor het product (kennisbron).* Uit deze sessies blijkt dat netwerkkraft versterken (1) vraagt om concrete

dataverzameling tot diep in de haarvaten van de samenleving en (2) niet kan zonder de interpretatie van de regionale actoren in Oost.

Door dataverzameling en dialoog aan elkaar te koppelen ontstaat een proces van co-creatie. De dialoog richt zich dan op gezamenlijke visievorming door de regio's en draagt zo bij aan heldere focus en besluitvorming. In een proces van co-creatie kan netwerkkracht verder vorm krijgen; daarbij gaat het om het krijgen van een scherper beeld van wat netwerkkracht betekent (*inhoud*), en hoe dat handen en voeten te geven (*proces*).

1. Qua **inhoud** pleiten we voor een concrete relatie met de regiospecifieke uitdagingen, in samenhang met visies op verstedelijkingsstrategieën en toenemende ruimteclaims (zie ook het PRO-advies 'Omgaan met ruimteclaims' (december 2021)).
2. Qua **proces** pleiten we voor regiobrede dialogen over waar de regio's vandaan komen, waar ze nu staan, welke potentie ze hebben en welke toekomstbeelden er leven. We zien de inhoud primair als afgeleide van het interactieve proces. Wat namelijk zelden of nooit werkt bij het versterken van netwerken is het van bovenaf kiezen van preferente sectoren of het parachuteren van succesvolle externe ondernemingen van buiten de regio. Goede inhoud valt of staat met de betrokkenheid van lokale stakeholders. Niet alleen omdat de inhoud anders in de la verdwijnt, maar ook omdat realisatie van een visie in belangrijke mate wordt bepaald door het bespreekbaar en inzichtelijk maken van spanningen, kansen en keuzes. Om deze reden zien we inhoud primair als afgeleide van het interactieve proces.

Vanuit de drie dialoogsessies komen wij met het voorstel voor het maken van een (inter)provinciale atlas van netwerkkracht Oost-Nederland.

## Een Atlas van netwerkkracht Oost-Nederland

Een regionale atlas is een middel dat op veel plekken met succes is toegepast, zoals Atlas leefomgeving (ministerie van Infrastructuur en Waterstaat), Atlas van de Regio (PBL) maar ook de Atlas Twente. Het samen maken en publiceren van een atlas creëert breed draagvlak, zichtbaarheid en publiek debat. Gesprekken over netwerkkrachten die vertaald worden tot kaartmateriaal brengen zowel nieuwe sociaaleconomische netwerken tot stand en laten visueel de sterktes en zwaktes van regio's zien. De atlas fungeert ook als concreet gespreksmiddel met andere doelgroepen zoals gemeenten, provinciedewerks en andere lokale stakeholders. We beseffen dat dit duizend-en-één vragen oproept ten aanzien van regie, organisatie, participatie, planning en financiering. Ons inziens is het zeer de moeite waard die uitdaging aan te gaan.

Het opstellen van zo'n atlas vraagt om samenwerking van tal van deskundigen en betrokkenen die data verzamelen, interpreteren en in kaart brengen. De keuze van kaarten en het interpreteren van resultaten vraagt om regionale coalities met goede vertegenwoordiging en participatie. Belangrijke partners zijn de lokale spilfiguren en netwerkbouwers, ook omschreven als 'best-persons'.

De atlas vormt ook een middel om met nieuwe uitdagingen ten gevolge van corona om te gaan. De pandemie bevordert de tendens tot lokalisering van economische beeld- en ketenvorming (met name in energie, voedsel, industrie)<sup>1</sup>. De effecten op de arbeidsmarkt zijn echter ongewis (meer op afstand werken, moeilijker op afstand contacten leggen). De atlas biedt handvatten voor lokale verknoping van netwerken en het omgaan met veranderingen in de fysieke ruimte en het gebruik daarvan.

<sup>1</sup> Zie onder anderen: Trendrapport (2021) De lokale ondernemer, terug van weggeweest <https://omoc.nl/inzicht/de-coronacrisis-als-versnelling-van-het-proces-van-lokalisering/>  
OMOOC (2020). Weblecture door Prof. Martijn Groenleer, Covid-19 en de herwaardering van het lokale <https://omoc.nl/inzicht/de-coronacrisis-als-versnelling-van-het-proces-van-lokalisering/>

## Kaartsoorten in de Atlas

Voor de Regionale Atlas van Netwerkracht Oost-Nederland stellen we voor vier categorieën van kaartbeelden te gebruiken:

1. **Geregionaliseerde kaartbeelden vanuit KvO2, met visie op stromen, verstedelijking en economische specialisaties:** De atlas richt zich specifiek op regionale processen en interregionale samenwerkingen, en vormt daarbij een aansporing voor regio's om te werken aan onderlinge versterking en netwerkvorming, met ondersteuning van de provincies.
2. **Kampioenen, parels en netwerkracht:** maak een aansprekend beeld van verborgen kampioenen en parels die samen zorgen voor bottom-up netwerkvorming. Verborgene kampioenen zijn bedrijven met een belangrijke rol op het gebied van innovatie en export, bouwende op lokale netwerken. Parels zijn de lokale bedrijven en personen die daarmee samenwerken en de lokale netwerken ondersteunen. Kaarten met kampioenen en parels laten zien waar de netwerkracht al sterk aanwezig is en waar potentie ligt. Ook geeft het een indicatie van 'lege' gebieden waarin gezocht kan worden naar nieuwe kansen.
3. **Thematische kaarten met een indicatie van ruimteclaims:** denk aan kaarten over bevolking, huisvesting, infra- en waterstructuur, landbouw, recreatie, natuur, bedrijventerreinen etc. Belangrijk onderdeel is hierbij het visueel inzichtelijk maken van de spanningen als gevolg van verstedelijkingstendensen en het samenkomen van verschillende ruimteclaims. Werken aan een atlas geeft de mogelijkheid integraliteit te benadrukken en in kaart te brengen door economische data in de gesprekken en kaarten te verbinden met sociale, demografische, ecologische, institutionele en/ of politieke data.
4. **Toekomstbeelden:** beelden van mogelijke toekomsten in het licht van kansen en uitdagingen. Gevoed door de dialoog, schetsen zulke zogenaamde 'zachte kaarten'<sup>2</sup> een aantal prikkelende visies en richtingen (zie voorbeeld afbeelding 1). Ze vormen samen met de kaartbeelden van netwerkracht en de ruimteclaims een verhaal. Het gezamenlijk werken aan de atlas, het invullen en kleuren van thematische en toekomstkaarten en het gebruik daarvan voor netwerkrachtversterking biedt concrete handelingsperspectieven.



Afbeelding 1: Toekomstbeelden - De Ruyter Strategie<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Een mooi voorbeeld is The Soft Atlas of Amsterdam (2014) van Jan Rothuizen. Bron: <https://janrothuizen.nl/portfolio/the-soft-atlas-of-amsterdam/>

<sup>3</sup> De Ruyter strategie (2012) Amsterdam-Noord Toekomstvisie 2030. Bron: <https://www.deruyter.net/publicaties/-amsterdam-noord-toekomstvisie-2030.html>

Deze kaarten geven, gevoed door verhalen en inzichten uit de dialoog, een beeld van mogelijke richtingen als ook relevante actoren en netwerken. Daarmee is de atlas een eerste stap naar het ontwikkelen en volgen van een gezamenlijke strategie voor het versterken van netwerkkrachten.

## Ontwikkeling van de Atlas

Met het oog op de dynamiek van netwerkkracht, stellen we twee parallelle versies voor van Atlas Oost:

1. **Fysieke atlas voor op het 'nachtkastje'**. Een idee is om de eerste versie te vullen op basis van inzichten van lokale netwerkbouwers via een (inter)provinciale prijsvraag. Begin met een oproep voor kampioenen en parels. Enerzijds via bestaande regionale netwerken, maar ook middels andere kanalen (bijvoorbeeld website en lokale kranten) waarmee blinde vlekken zichtbaar worden gemaakt. Kampioenen en parels kunnen zich aanmelden of aangemeld worden door anderen via een prijsvraag. Het beheer van deze data kan bij de afdeling statistiek van de provincie geplaatst worden.
2. **Een interactieve, digitale atlas**. Netwerkkracht is altijd in opbouw en aan verandering onderhevig. Ook beleid dient niet statisch te zijn, maar 'levend' middels dialoog en open dataverzameling. Stel daarom een aanjager vanuit het sociaal domein beschikbaar vanuit beide provincies die de dialoog blijft faciliteren in fysieke bijeenkomsten met lokale netwerkbouwers en die ook andere netwerkbouwers traint om het gesprek met zijn/ haar achterban voort te zetten. Richt daarnaast een online platform in waar kaarten en data beschikbaar zijn voor alle bewoners en gemakkelijk nieuwe informatie is aan te leveren. Het toevoegen van een forumfunctie is hier een mogelijkheid voor. Zorg dat dit platform actief gemonitord wordt. Van tijd tot tijd kan er vervolgens gekozen worden voor een nieuwe 'momentopname' in de vorm van een nieuwe editie van de fysieke atlas.

## Aandachtspunten

Hieronder volgen drie aandachtspunten voor het opstellen van een Atlas van Netwerkkracht Oost-Nederland:

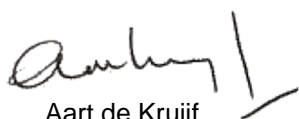
1. Een atlas geeft leuke, aansprekende voorbeelden van kampioenen, parels en netwerken, maar kan niet representatief zijn. Houd altijd in gedachten dat het benoemen van de kampioenen en parels zorgt voor selectie en mogelijk een gevoel van uitsluiting. Neem daarom voldoende tijd om in gesprek te komen met stakeholders buiten het al bestaande netwerk van de provincie. Ga expliciet in gesprek met de 'unusual suspects'. Draag zorg voor een brede vertegenwoordiging in de dialoog, bijvoorbeeld door het uitroepen van een prijsvraag waar mensen zichzelf, maar juist ook een ander kunnen voordragen. Dit kost tijd, maar is cruciaal voor het vertegenwoordigen van verschillende perspectieven binnen de diverse netwerkkrachten.
2. Regionale partners werken graag mee aan dergelijke projecten en initiatieven, maar geven aan behoefte te hebben aan primaire data. Toegang tot deze primaire data is een randvoorwaarde om in de toekomst mee te blijven doen. De primaire data uit o.a Kracht van Oost 1 die is opgehaald door sommige wetenschappers is niet toegankelijk voor de provincie en de regio. De provincie Gelderland geeft zelf aan ook last te hebben van deze eerdere afspraken en heeft dit in KvO2 dan ook anders aangepakt. Voor de atlas adviseren wij de provincie om te werken via een 'open acces' principe. De provincie heeft aangegeven dat data die de regio nodig heeft aan de provincie kan worden gevraagd maar de realiteit is dat deze vragen zelden tot nooit aankomen bij de provincie. Op deze manier draag het gezamenlijk werken aan een atlas ook bij aan het ontsluiten van vragen uit de regio Oost.
3. Werk gelijktijdig aan de verankering van het gebruik van de atlas in de samenleving. Denk hierbij aan verslaglegging van de eerste twee stappen door middel van het opstellen van een instructie voor toekomstige processen gerelateerd aan de atlas. Hierbij gaat het specifiek om instructies voor 'hoe werkt de atlas als gespreksmiddel?'. Deze dialogen kunnen via het interactieve platform zelf nieuwe data aanleveren om kaarten aan te

passen, waardoor het weer terugkomt bij de provincie. Dit resulteert in een levend document met een citizens science eindproduct.

### Tot slot

Het gezamenlijk werken aan de atlas, het invullen en kleuren van thematische en toekomstkaarten en het gebruik daarvan voor netwerkkrachtversterking, dit alles biedt kansen voor het versterken van netwerken in de regio. We hopen dan ook dat de provincie Gelderland hiermee aan de slag gaat. Mocht u hierover met ons in gesprek willen, dan staan wij daarvoor open, ook al zijn vanaf 2022 de werkzaamheden van de PRO formeel afgerond.

Met vriendelijke groet,



Aart de Kruijf  
Voorzitter PRO



Denise de Blok  
Secretaris PRO

## Bijlage 1: achtergrond KvO2

Aan Kracht van Oost 2 is gewerkt in de periode 2018-2020. Een belangrijke uitkomst van het rapport is het accent op netwerken en gerelateerdheid. Anders dan de Randstad, of zelfs Brabant, zit de Kracht van Oost meer in de 'triumph of connectedness' dan de 'triumph of the city'. KvO vat netwerkkracht in twee betekenissen op, namelijk ruimtelijk en organisatorisch. Ruimtelijk ligt de nadruk op het polycentrische netwerk tussen Zwolle en Nijmegen, ook wel geduid als 'IJsselstad', doorsneden door twee Oost-West assen, namelijk Twente-Zwolle en Doetinchem-Wageningen, en een kennis Doetinchem-Deventer-Zwolle. Organisatorisch gaat het om de netwerkkracht vanuit de samenwerking tussen bedrijven ('clusters'), kennisinstellingen, instituties (Oost.nl) en overheden ('Triple Helix'). Deze kracht ontwikkelt en nestelt zich op alle schaalniveaus, van een campusterrein en gemeente tot aan provincie-overstijgend. Dit levert een zeer divers, enigszins gefragmenteerd organisatorisch vermogen op. Een belangrijke conclusie hierbij is dat Oost zeer innovatief is, en dat meer op het procesmatige en sociale dan (hoog)technologische vlak. Oost specialiseert zich al jaren met succes in de 'topsectoren' 'agri food', 'health' en 'materials'. Ook energie doet het goed, alsook meer ambachtelijke maakindustrieën en zakelijke dienstverlening en toerisme. Oost draait daarmee goed mee in de circulariteits- en energietransitie, en heeft daar grote potenties.

Oost groeit en specialiseert zich in veelbelovende richtingen, op basis van goede en veelzijdige netwerkkracht. KvO signaleert ook diverse problemen. De studie onderscheidt acht regio's, die nogal verschillend presteren. Deels zijn de verschillen te danken aan verscheidenheid in specialisatie (bijv. 'Food Valley' rond Ede-Wageningen, hi-tech in Twente, cleantech in de stedendriehoek, ambachtelijk accent in Zwolle en de Achterhoek). Deels komen ze voort uit mismatches tussen kennis en ondernemerschap, en tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Dit doet zich onder meer voor in Arnhem-Nijmegen en meer rurale gebieden in Oost. Naast de ligging op hoofdassen vanuit de Randstad verklaren deze mismatches ook de intensieve stromodynamiek die heel Oost kenmerkt. Ook laten regio's een sterk verschil zien in organiserend vermogen. Waar vooral de Noordelijke en Oostelijke gebieden een breed palet van netwerken herbergen, zowel formeel als informeel, is dit beperkter aan de Westelijke en Zuidelijke regio's. De diversiteit aan netwerken is daarbij zo groot, dat er een grote uitdaging ligt om op provinciaal-regionaal niveau een zekere regie te voeren over de economische strategie en specialisatie.

KvO doet de oproep om te komen tot 'place-based policy'; het handelingskader daarvoor wordt echter niet scherp. De KvO studie duidt daarmee de uitkomst en potentie van netwerkkracht, maar niet de kracht zelf. Die kracht zit in de haarvaten van de netwerken: de competenties en interacties van bedrijven, kennisinstellingen, beleidsmakers, adviseurs, etc. In een economie die drijft op kennis en netwerken zijn de competenties vooral 'smart'. Het gaat niet zozeer om het 'bezitten' van bronnen en kennis, maar om de intelligentie bronnen en kennis in te zetten. De literatuur noemt dit 'smart specialisation'. De dragers van zulke intelligentie en 'smart specialisation' zijn veelal economische spelers die niet of nauwelijks zichtbaar worden door afgeleide data en impressies, onder meer de zogenaamde 'verborgen kampioenen'. Het is daarom zaak om, voortbouwend op het eerste beeld van KvO, 'smart specialisation' verder richting en inhoud te geven door met de betrokken stakeholders in de haarvaten van de regionale economie sterktes en potenties verder te verkennen, te ontwikkelen en te verknopen. Bij zulke wat de literatuur noemt 'entrepreneurial discovery' draait het om zowel richting als proces. Het gaat zowel om inhoudelijke visievorming (sectoren, 'cross-overs', omgevingsfactoren) als om de dialoog tussen actoren, gevoed door kennis en reflectie. Alleen een combinatie van visie en dialoog geeft voldoende basis voor een handelingskader. Hierbij past tevens een meer gedetailleerd ruimtelijk perspectief, ook gericht op gebieden die in de enigszins grofmazige analyse en impressies van KvO wat onderbelicht zijn gebleven. Een meer bottom-up benadering geeft tegenwicht aan de neiging tot 'top down' afbakening van assen, netwerken en verstedelijkingruimten.

## Bijlage 2: overzicht van deelnemende organisaties

Dialogosessie 1	MinEZK Provincie Overijssel Provincie Gelderland Saxion Oost NL RCT Gelderland
Dialogosessie 2	Provincie Gelderland Provincie Gelderland Provincie Overijssel The economic board
Dialogosessie 3	Clean Tech Regio Noord Veluwe Achterhoek Regio Arnhem-Nijmegen; gemeente Arnhem Rivierenland Foodvalley