

Verbeelding *verbindt*

**Over de inzet van ruimtelijke identiteit bij
het organiseren van gemeenschapskracht**

In samenwerking met

**STICHTING
THORBECKE**
LEERSTOEL

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

**Georgina Kuipers
Gert Jan Geertjes
Quirine Ganzeboom**

**Tijs van de Vijver
Nancy Chin-A-Fat
Geerten Boogaard**

dr. Georgina Kuipers

is co-decaan en senior onderzoeker bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Zij is betrokken bij onderwijs over en onderzoek naar vraagstukken op het terrein – en de raakvlakken – van bestuur en recht. Haar interesse gaat in het bijzonder uit naar onderwerpen rondom vertrouwen en vertrouwen in de overheid.

mr. dr. Gert Jan Geertjes

is universitair docent staatsrecht bij de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden. Hij is tevens verbonden als fellow aan de Thorbeckeleerstoel van diezelfde universiteit. Hij promoveerde in 2021 in Leiden op zijn onderzoek *Staatsrecht en conventie in Nederland en het Verenigd Koninkrijk*.

drs. Quirine Ganzeboom

is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Zij is betrokken bij onderzoek en onderwijs dat zich richt op de verhouding tussen politieke en ambtelijke actoren. Daarnaast is zij host van de NSOB-podcast *Uit de School*.

drs. Tijs van de Vijver

is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Zijn interesse gaat in het bijzonder uit naar vraagstukken met betrekking tot lokaal en regionaal bestuur.

drs. Nancy Chin-A-Fat

is manager onderzoek en onderwijs bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Zij coördineert de verschillende onderzoeksprojecten en is als senior onderzoeker betrokken bij complexe maatschappelijke vraagstukken.

prof. mr. Geerten Boogaard

is hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden en bekleedt de Thorbeckeleerstoel. Deze leerstoel wordt met subsidie van BZK gefinancierd door de Stichting Professor Mr. J.R. Thorbecke Leerstoel en heeft als leeropdracht de decentrale overheden als bestuurlijk, politiek en juridisch systeem.

De auteurs bedanken Sandra Poldermans voor haar bijdrage aan dit onderzoek.

Een onderzoek in opdracht van vijf provincies Flevoland, Fryslân, Gelderland, Overijssel en Zuid-Holland

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting → 4

1. Inleiding → 8

- 1.1 ‘En de Nederlanders schiepen Nederland’ → 8
- 1.2 Onderzoeksvraag → 9
- 1.3 Opzet van dit essay → 11

2. De succesfactoren van ruimtelijke identiteit en gemeenschapskracht → 13

- 2.1 Identiteit en verbeelding → 15
- 2.2 Over bestuurlijke grenzen heen → 19
- 2.3 Omgaan met weerstand → 24
- 2.4 Een analytisch kader van succesfactoren van gemeenschapskracht → 28

3. Waar de Vecht het Vechtdal vormt | *Casus Ruimte voor de Vecht* → 31

- 3.1 Chronologische reconstructie → 32
- 3.2 Analyse → 37
- 3.3 Conclusie → 42

4. Van je terp af komen | *Casus Vereniging Circulair Fryslân* → 46

- 4.1 Chronologische reconstructie → 49
- 4.2 Analyse → 51
- 4.3 Conclusie → 60

5. ‘Eilandgevoel’ | *Casus Energy Island Goeree-Overflakkee* → 66

- 5.1 Chronologische reconstructie → 67
- 5.2 Analyse → 75
- 5.3 Conclusie → 81

**6. Reflectie en perspectief: succesprincipes
van gemeenschapskracht → 86**

- 6.1 Reflectie op succesfactoren van gemeenschapskracht → 87
- 6.2 Principes van gemeenschapskracht → 91
- 6.3 Samenvattend → 100

**7. Ruimtelijke identiteit ‘verdikken’ als onderdeel
van sturingsfilosofie → 101**

- 7.1 Gemeenschapskracht: Met de wind mee of tegen de wind in
zeilen? → 102

Geraadpleegde literatuur → 110

Managementsamenvatting

Onze wereld is een verzameling van gemeenschappen. Gemeenschapskracht verwijst naar het vermogen van een gemeenschap om zelf problemen aan te pakken, initiatief te nemen en gezamenlijk verantwoordelijkheid te dragen. Veelal gebeurt dit op lokaal of regionaal niveau, waar betrokkenen zich rond een vraagstuk organiseren en de handen ineenslaan. In dit essay verdiepen we ons in drie casussen, waar het min of meer is gelukt om in regionaal verband de krachten te bundelen en publieke waarde te creëren. Centraal staat de vraag: *waarom is dit gelukt?* Welke succesfactoren hebben bijgedragen aan het ontstaan van dergelijke vormen van gemeenschapskracht?

Het onderzoek in dit essay staat in de traditie van de positieve bestuurskunde: het leren van succesverhalen. We laten zien hoe drie inspirerende (gedeeltelijke) succesverhalen het wél is gelukt: hoe weerstand is overbrugd en hoe complexe, mogelijk politiek gevoelige initiatieven tot een goed einde zijn gebracht. Dat zijn het programma Ruimte voor de Vecht in het Overijsselse Vechtdal, de Vereniging Circulair Fryslân in Friesland en het project Energy Island op het Zuid-Hollandse Goeree-Overflakkee. Deze initiatieven zijn voorgedragen door de provincies Flevoland, Fryslân, Gelderland, Overijssel en Zuid-Holland die gezamenlijk opdrachtgever waren voor dit onderzoek. De doelgroep van dit essay is echter breder: het richt zich op iedereen die betrokken is bij complexe maatschappelijke vraagstukken, waarbij gemeenschapskracht een belangrijke rol kan spelen.

Ons primaire aandachtspunt is ruimtelijke identiteit als bron van gemeenschapskracht. Met behulp van verbeeldingskracht zijn deze initiatieven verbonden aan een gedeelde ruimtelijke identiteit en overkoepelend belang. De collectieve ruimtelijke identiteit krijgt zo betekenis op individueel niveau. Daardoor ontstaat er gemeenschappelijkheid: betrokkenen ervaren dat zij onderdeel uitmaken van iets groters. Dit stimuleert gemeenschapskracht, omdat de overkoepelende verbeelde identiteit in verbinding staat met de onderliggende identiteiten. Bijdragen aan het gemeenschappelijke is daarmee ook een inzet voor de eigen identiteit en belangen. In het onderzoek hebben we aan de hand van de casuïstiek geanalyseerd wat algemene succesfactoren zijn in de relatie tussen ruimtelijke identiteit en gemeenschapskracht, en deze omgezet naar op de toekomstgerichte principes. Deze principes dienen als handvaten om het gesprek over geleerde lessen voort te zetten. Het gaat om de volgende principes:

1. Ruimtelijke identiteit is brandstof voor gemeenschapskracht

Het belangrijkste succesprincipe dat uit alle casussen naar voren komt is de toegevoegde waarde van een beroep op een regionale identiteit bij het organiseren van gemeenschapskracht. In alle drie de casussen heeft de dimensie van ruimtelijke identiteit een belangrijke invloed op het succes van de verschillende projecten.

2. Doe niet te dik over identiteit; het gaat juist om de verbeeldingskracht

Een collectieve identiteit wordt vaak geassocieerd met zware termen, ook als die ruimtelijk is. Een échte identiteit, kortom, is een dikke identiteit. Afgezet tegen dergelijke associaties is het opvallend hoe succesvol de geconstrueerde dunne identiteiten in de bestudeerde casussen eigenlijk zijn. Het genereren van gemeenschapskracht is zeker niet voorbehouden aan de dikke identiteiten. Ruimtelijke identiteit is een vorm van verbeeldingskracht: het gaat niet om het bloed of de bodem, maar om wat men zich gezamenlijk verbeeldt.

3. Geen realisatievermogen zonder collectieve verbeelding

Besturen in het algemeen belang gaat niet zonder een beroep op verbeeldingskracht, want een algemeen belang is meer dan de enkele optelsom van de deelbelangen: het is ook de verbeelding van iets gezamenlijks. In Friesland is de provincie de moderne uitdrukking van een eeuwenoude dikke Friese identiteit. Maar gemeentelijke herindelingen kunnen ook nieuwe ruimtelijke identiteiten opleveren die vrij snel net zo effectief kunnen zijn, zoals de casus van Goeree-Overflakkee en het Vechtdal laten zien.

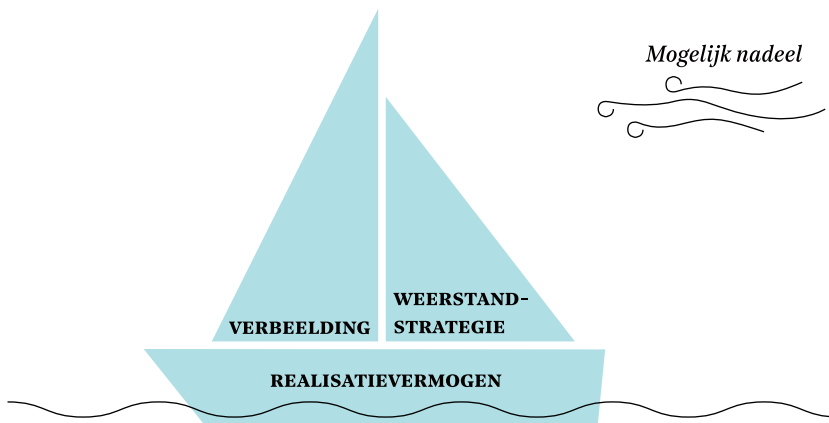
4. Incorporeer lokale (verzets)identiteiten in een regionale identiteit

Inzetten op het incorporeren van lokale identiteiten in een ruimtelijke identiteit die logisch bij de opgave past, is in de bestudeerde casussen succesvol in combinatie met andere strategieën van omgaan met weerstand. Vanuit begrip voor mogelijk nadeel wordt besproken hoe iets het best mogelijk kan worden aangepakt. Geld speelt daarbij een rol. Soms door direct te compenseren, maar misschien nog wel meer als impuls om nieuwe projecten aan te moedigen en zo te laten zien dat dingen lukken en mogelijk zijn.

Deze vier succesprincipes zijn cruciaal zijn voor het aanwakkeren van gemeenschapskracht en vormen het fundament voor het versterken van samenwerking en het realiseren van ambitieuze transitieën. In onderstaand schema koppelen we de principes aan enkele concrete handelingsopties. De vragen die daarbij horen bieden houvast bij het ontwerpen van een aanpak om gemeenschapskracht te benutten. Het schema betreft een beknopte weergave en een voorbeeldvraag; voor het volledige schema verwijzen wij naar hoofdstuk 7 van het essay.

PRINCIPES	VOORBEELD VAN HANDELINGSOPTIES
<p>1. Ruimtelijke identiteit is brandstof voor gemeenschapskracht <i>Dient als vertrekpunt</i></p>	<p>Bij een regionale opgave: Van wie is de maatschappelijke opgave? Identificeer de gezamenlijkheid en expliciteer zo mogelijk een zo herkenbaar mogelijke regionale component. Bij een nationale opgave: Wat is de opgave van de regio? Concretiseer grotere opgaven tot een specifiek regionale.</p>
<p>2. Doe niet dik over identiteit, het gaat juist om verbeeldingskracht <i>Geeft richting</i></p>	<p>Heeft de regionale schaal van de opgave (nog) geen (dikke) identiteit? Zet in op verbeelding om een dunne identiteit te formuleren. Formuleer een toekomstvisie en benut de commerciële mogelijkheden: branding, marketing, toerisme en dergelijke. Begin bij de VVV.</p>
<p>3. Geen realisatievermogen zonder collectieve verbeelding <i>Zorgt voor uitvoering</i></p>	<p>Past de sturingsfilosofie bij het inzetten op de gemeenschapskracht van een ruimtelijke identiteit? Sta stil bij de manier waarop de organisatie aansluit op de collectieve identiteit en hoe deze verbinding zichtbaar en voelbaar wordt gemaakt - zowel impliciet als expliciet. Denk daarbij aan de locatie van het kantoor (of de ontmoetingsplek), de samenstelling van teams en de wijze waarop ontwikkelingen gecommuniceerd worden.</p>
<p>4. Incorporeer lokale (verzets)identiteiten in een regionale identiteit <i>Voorkomt blokkades</i></p>	<p>Waar wordt verlies vooral ervaren en waar wordt daadwerkelijk schade geleden? Betrek stakeholders vroeg en bespreek ongemak. Onderscheid dat zo vroeg mogelijk en compenseer waar werkelijk schade wordt geleden.</p>

We sluiten af met een laatste eigen beeld, namelijk dat van een zeilboot. Een zeilboot bestaat uit een aantal onderdelen dat noodzakelijk is om te blijven drijven én om richting te geven en te bewegen. Onze versimpelde zeilboot heeft drie onderdelen: verbeelding, realisatievermogen en weerstandstrategie. Gezamenlijk krijg je via deze onderdelen een zeilboot met de succesfactoren van gemeenschapskracht. De zeilboot kan prima varen als eenmaal via de verbeelding een duidelijke richting wordt gekozen en de romp van het realisatievermogen de boel stabiel houdt, maar ook kunnen weerstandstrategieën worden aangewend om zelfs in tegenwind te varen. Een zeilboot is altijd afhankelijk van hoe ruig het water en de wind zijn, maar dat maakt de stuurder niet machteloos. Om op de wind van gemeenschapskracht te varen, moeten de juiste zeilen overtuigend worden aangewend. De verbeelding kan de richting bieden, waardoor verbeelding verbindt, ook met tegenwind.



1. Inleiding

De Deltawerken als gemeenschappelijk project

De Deltawerken: een symbool van nationale kracht. Samen is het gelukt om de Watersnoodramp van 1953 om te zetten in een collectief project dat het hele land veiliger maakt. De Oosterscheldekering is echter niet alleen het resultaat van het nationale vermogen om een zeearm af te sluiten. De kostbare pijlerdam is evenzeer het product van andere collectieve identiteiten. Van vissers die protesteren tegen volledige afsluiting omdat ze daarmee hun nering en hun levenswijze zullen verliezen. Van georganiseerde natuurliefhebbers die opkomen voor de zoutwatercultuur in de Oosterschelde en van Zeeuwen die zich geen dode zeearm kunnen voorstellen. Collectieve identiteiten organiseren niet alleen constructieve gemeenschapskracht, maar ook gemeenschappelijk verzet. Omdat uiteindelijk de Tweede Kamer royaal de portemonnee trekt en omdat de technische kennis voorhanden is, komt er voor de Oosterschelde een oplossing waar Nederlanders, vissers, natuurliefhebbers en Zeeuwen gezamenlijk trots op kunnen zijn. Goed nieuws, zeker voor degenen die Nederlander, Zeeuw, visser én natuurliefhebber tegelijk zijn. Maar wat als er geen geld beschikbaar was geweest? Zou dan de Zeeuw zijn verlies aan zilte zeelucht hebben genomen om als Nederlander alsnog trots te zijn op het resultaat?

1.1 ‘En de Nederlanders schiepen Nederland’

Het verhaal van de strijd tegen het water zit al eeuwen verankerd in de Nederlandse identiteit.¹ De ene helft van Nederland loopt daadwerkelijk een overstromingsrisico van de zee of een rivier en de andere helft herkent in het verhaal van Hansje Brink zijn eigen strijd tegen de elementen. Want uiteindelijk is praktisch heel Nederland cultuurlandschap. Vrij naar de populaire uitspraak van Descartes toen hij de lage landen voor het eerst bezocht: God schiepte de wereld, maar de Nederlanders schiepen Nederland. De Oosterscheldekering is een moderne prestatie van formaat maar de bevestiging van een oud succesverhaal: onze ruimtelijke identiteit is het product van gemeenschapskracht.

¹ Jensen, L. (2022). *Wij en het water. Een Nederlandse geschiedenis*, Amsterdam: De Bezige Bij.

Voor hun bundel *Zo kan het ook*. Leren van wat goed gaat selecteerden 't Hart e.a. vijftien succesvolle projecten uit de publieke sector.² In de wetenschappelijke literatuur heet dat 'Positieve bestuurskunde', waarbij het gaat om leren van wat wél goed gaat.³ Niet toevallig relateren de eerste twee succesvolle projecten meteen aan de Nederlandse strijd tegen het water: de Oosterscheldekering en het programma Ruimte voor de Rivier. Voor het analyseren van hun casussen maken 't Hart e.a. een onderscheid tussen de definitie van succes, de criteria voor succes en de succesfactoren in eigenlijke zin: dat wat het succes daadwerkelijk verklaart. Het doel van hun bundel gaat evenwel verder dan het ontrafelen van succes. Ter inspiratie voor bestuurders die voor actuele opgaven staan proberen ze uit elk succesverhaal een actuele bestuurlijke moraal te halen. Van de Oosterscheldekering kunnen beleidsmakers bijvoorbeeld leren om in langlopende projecten altijd ruimte bewaren voor het later laten ingroeien van nieuwe waarden. Wat eerder voor de waterveiligheid is opgestart, is later ook de ecologie gaan dienen. En van het succes van het programma Ruimte voor de Rivier kunnen we leren om vaker doelen te vervlechten: maatregelen die de rivier meer ruimte geven, kunnen tegelijk ook ergens anders goed voor zijn.

1.2 Onderzoeksvraag

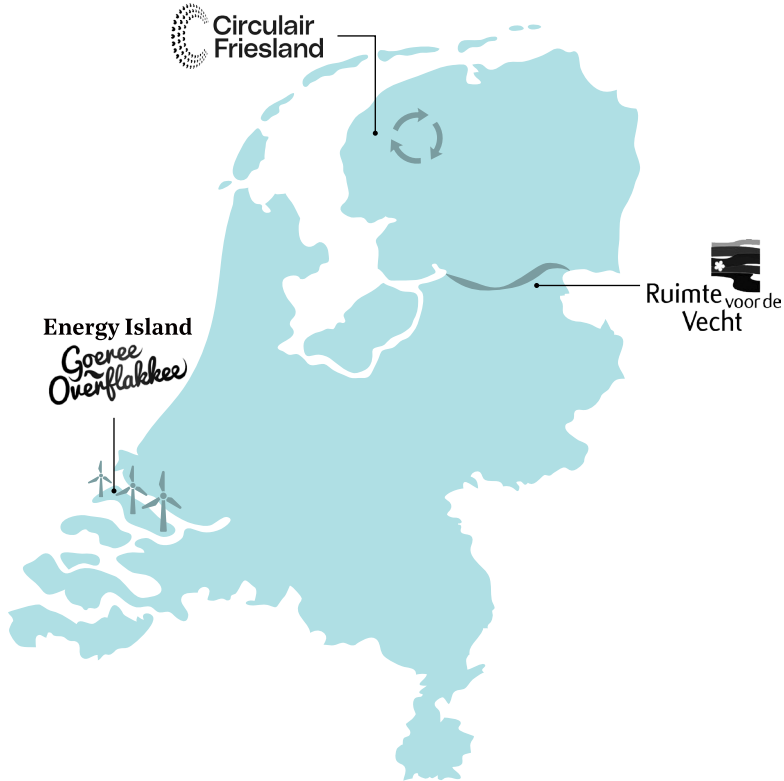
Het onderzoek in dit essay staat in deze traditie van de positieve bestuurskunde: het leren van succesverhalen. Ons primaire aandachtspunt is ruimtelijke identiteit als bron van gemeenschapskracht. Ruimtelijke identiteit wordt vaak als succesfactor gedefinieerd, maar welke factoren dragen daaraan bij? We laten zien hoe drie inspirerende (gedeeltelijke) succesverhalen het wél hebben gered: hoe weerstand is overbrugd en hoe complexe, mogelijk politiek gevoelige initiatieven tot een goed einde zijn gebracht. In deze casussen is er gezocht naar verbinding met een effectief beroep op het algemeen belang (*taking one for the team*). Door het bestuderen van gevallen waar het wél lijkt te werken, kunnen we succesfactoren voor het slagen van zulke initiatieven destilleren. Deze initiatieven zijn voorgedragen door de provincies die opdrachtgever zijn voor dit onderzoek. Dit zijn het programma Ruimte voor de Vecht in het Overijsselse Vechtdal, de Vereniging Circulair

2 't Hart, P., Van Dorp, E-J & Verheul, W.J. (2025), *Zo kan het ook. Leren van successen in het openbaar bestuur*. Den Haag: Boom.

3 Douglas, S., Steen, T., & Van der Wal, Z. (2019), Positieve bestuurskunde. Naar een robuust positief perspectief op de overheid. *Bestuurskunde* 28(3), p. 3-10; De Bruijn, J.A. (2024). *Leren van onderzoek naar ongevallen. Hoe onderzoekscommissies een narratief construeren en wat dat betekent voor leren*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Fryslân in Friesland en het project Energy Island op het Zuid-Hollandse Goeree-Overflakkee (zie voor plaatsing in Nederland figuur 1).

Figuur 1. De drie casussen op de kaart van Europees Nederland



Onze vooronderstelling is dat identiteit helpt het (gedeeltelijke) succes in de drie casussen te verklaren. Met behulp van verbeeldingskracht zijn deze initiatieven verbonden aan een gedeelde ruimtelijke identiteit en overkoepelend belang. De collectieve ruimtelijke identiteit krijgt zo betekenis op individueel niveau. Daardoor ontstaat er gemeenschappelijkheid: betrokkenen ervaren dat zij onderdeel uitmaken van iets groters. Dit stimuleert gemeenschapskracht, omdat de overkoepelende verbeelde identiteit in verbinding staat met de onderliggende identiteiten. Bijdragen aan het gemeenschappelijke is daarmee ook een inzet voor de eigen identiteit en belangen.

Het daadwerkelijk legitimeren van de verdeling van schaarste met een effectief beroep op het algemeen belang is wetenschappelijk gezien een puzzel met stukjes uit meerdere disciplines. Het is allereerst een psychologische en

sociologische vraag: onder welke voorwaarden identificeren mensen zich met welk collectief? Het tweede puzzelstukje is een bestuurskundige vraag: hoe organiseren we de daadwerkelijke en rechtvaardige verdeling van de schaarste op het door de betrokken groep geïdentificeerde niveau van gemeenschappelijkheid? En ten slotte is het ook een staatsrechtelijke vraag: hoe kan het vermogen om iets te realiseren uit naam van het algemeen belang daadwerkelijk binnen de beginselen van de democratische rechtsstaat worden georganiseerd? Deze puzzelstukjes kunnen niet los van elkaar gelegd worden omdat ze onderling van elkaar afhankelijk zijn. Gemeenschappelijke identificatie kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van de wijze waarop een gemeenschap staatsrechtelijk is georganiseerd.

De vraag hoe een overheid zich moet verhouden tot de (al aanwezige) gemeenschapskracht kent geen eenduidig antwoord. Een ‘responsieve overheid’ wil niet zomaar sturen door iets aan te wakkeren, maar wil aansluiten bij de positieve factoren die er al zijn.⁴ Hierbij kan ruimtelijke identiteit fungeren als katalysator. Uiteindelijk draait het om verbeelding én verbinding: verbeelding van de collectieve identiteit verbindt samenwerkende partners waardoor de gemeenschapskracht sterker wordt.

1.3 Opzet van dit essay

In dit essay kijken we waarderend hoe het bij ingewikkelde verdelingsvraagstukken op lokale en regionale schaal óók kan en onderzoeken we wat verbinding en verbeelding daarmee te maken hebben. Daartoe schetsen we in het volgende hoofdstuk de aanknopingspunten die de bestuurskunde, de sociologie en het (constitutioneel) recht bieden om het ontstaan van gemeenschapskracht en (democratische) verbeeldingskracht te begrijpen en hoe de overheid daarmee kan omgaan.

In de hoofdstukken 3 tot en met 5 zoomen we vervolgens in op de drie casussen: het programma *Ruimte voor de Vecht* in het Overijsselse Vechtdal, de *Vereniging Circulair Fryslân* in Friesland en het project *Energy Island* op het Zuid-Hollandse eiland Goeree-Overflakkee. De casushoofdstukken bevatten een chronologische vertelling van de casus. Vervolgens analyseren we op basis van een literatuurstudie en een serie interviews met betrokkenen hoe mogelijke succesfactoren en patronen zorgen voor meer acceptatie en

4 Van der Steen, M.A., Scherpenisse, J., Van Twist, M.J.W. (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur; Van der Steen, M.A., Van der Kaaij, C. & Jansen, J. (2025). *De kracht van hier. Over de centrale rol van decentraal bestuur*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur / Waterschap Brabantse Delta.

draagvlak voor een (mogelijk) nadelig besluit of initiatief. Hoe wordt collectieve ruimtelijke identiteit ingezet om steun te vinden voor het initiatief? Hoe draagt het handelen van de overheid hieraan bij? In elk van die hoofdstukken trekken we lessen die relevant zijn binnen de context van de afzonderlijke casus.

Tot besluit verrichten we in hoofdstuk 6 een overkoepelende analyse; hier zoeken we de verbinding tussen de lessen en patronen van de casus-onderzoeken. Op een hoger abstractieniveau concluderen we welke succesfactoren we zien, die provincies (en andere decentrale overheden) kunnen zetten om met nadeel om te gaan omwille van het algemeen belang, met een blik op nu spelende en toekomstige initiatieven. De analyse van de succesfactoren proberen we daar te vertalen naar succesprincipes. We sluiten in hoofdstuk 7 af met een verbeelding van de succesfactoren, waar decentrale overheden handelingsperspectief aan kunnen ontleen.

2. De succesfactoren van ruimtelijke identiteit en gemeenschapskracht

Geboren in het Groene Hart

Nederland kent allerlei kenmerkende geografische vormen van framing. De Randstad, bijvoorbeeld. Afhankelijk van hoe je ernaar kijkt, bestaat die uit de vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht) of ook uit de omliggende steden – metropoolregio's – of zelfs uit het hele gebied tussen de vier steden in. Er zijn duiders die weer spreken over de Randstad als onderdeel van de 'Blauwe Banaan' van Europa – een band van verstedelijkte gebieden van Milaan tot Londen in een kromme banaanvorm. Midden in die Randstad of – zo je wil – tussen de Randstadsteden, ligt juist een niet-stedelijk gebied. Dat wordt aangemerkt als het Groene Hart. Best een opmerkelijke term, want dat gedeelte van Nederland heeft niet de vorm van een hart – noch anatomisch, noch figuratief. Je kan ook flinke twijfels uitspreken over zijn groene karakter; gemiddeld genomen is er bijvoorbeeld drie keer zo weinig natuur in het Groene Hart als in de rest van Nederland. Feit is echter dat de terminologie van het Groene Hart is ingeburgerd. Het spreekt tot de verbeelding. Wie geboren is in het Groene Hart Ziekenhuis, is *geboren in het Groene Hart*.⁵ Ruimtelijke identiteit is niet statisch en geen natuurfenomeen, maar (ook) het resultaat van ruimtelijke ordening en beleidskeuzes.⁶ Die keuzes vormen mede onze geografische blik op de wereld en daarmee ook wat we zien als onze ruimtelijke identiteit en onze gemeenschap. Mens en overheid ordenen samen, veelal onbewust en onbedoeld, de wereld om ons heen.

Onze wereld bestaat uit gemeenschappen. Gemeenschapskracht verwijst naar het vermogen van een gemeenschap om zelf problemen aan te pakken, initiatief te nemen en gezamenlijk verantwoordelijkheid te dragen. Sinds de eeuwwisseling is er meer nadruk komen te liggen op de zelfredzaamheid van burgers en maatschappelijke zelforganisatie.⁷ Publieke waarde ontstaat

5 Van Eeten, M.J.G., & Roe, E.M. (2000). When Fiction Conveys Truth and Authority: The Netherlands Green Heart Planning Controversy. *Journal of the American Planning Association* 66, p. 58-76.

6 Scott, J.C. (1998). *Seeing Like a State*. New Haven: Yale University Press.

7 Van der Steen, M.A., Van Twist, M.J.W., Chin-A-Fat, N.M.H., & Kwakkelstein, T. (2013). *Pop-up publieke waarde: Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

steeds minder vanuit alleen de overheid en steeds vaker in een samenspel van verschillende partijen.⁸ De overheid is niet langer de centrale uitvoerder van publieke taken, maar één van de betrokken spelers naast burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, die samen maatschappelijke vraagstukken proberen op te lossen.⁹

Inmiddels is dit uitgegroeid tot een gangbare praktijk die overal in Nederland zichtbaar is. Veelal gebeurt dit op lokaal of regionaal niveau, waar betrokkenen zich rond een vraagstuk organiseren en de handen ineenslaan. Van der Steen e.a. beschrijven dat er regio's zijn waarin een cultuur van samenwerking, gelijkwaardigheid en 'elkaar gunnen' vanzelfsprekend is. Soms komt dit tot stand door een externe impuls die samenwerking op gang brengt, maar vaak ook ontstaat het vanuit een al bestaand, sterk verbonden netwerk. Partijen zoeken de verbinding op om samen oplossingen te realiseren die de regio als geheel ten goede komt.¹⁰

In dit essay verdiepen we ons in drie casussen, waar het min of meer is gelukt om in regionaal verband de krachten te bundelen en publieke waarde te creëren. Centraal staat de vraag: waarom is dit gelukt? Welke succesfactoren hebben bijgedragen aan het ontstaan van dergelijke vormen van gemeenschapskracht? Om deze vraag te beantwoorden, verkennen we in dit hoofdstuk wat in de wetenschappelijke literatuur – met name uit de bestuurskunde, sociologie en het (constitutioneel) recht – hierover bekend is. In paragraaf 2.2 gaan we in op de vraag hoe identiteit en verbeelding kunnen worden benut om gemeenschapskracht aan te wakkeren of te versterken. Vervolgens richten we ons in paragraaf 2.3 specifiek op de overheid als actor om gemeenschapskracht te realiseren. Wat betekent werken aan regionale opgaven in staatsrechtelijke termen en welke vormen van overheidssturing passen daarbij? In paragraaf 2.4 zetten we verschillende strategieën uiteen om met weerstand om te gaan, omdat ook initiatieven die het resultaat zijn van of zich baseren op gemeenschapskracht niet per se door iedereen positief ontvangen zullen worden. De verkregen inzichten benutten we om in paragraaf 2.5 een analytisch kader van succesfactoren op te stellen voor de bestudering van de casussen.

8 Van der Steen, M.A., Van Twist, M.J.W., Chin-A-Fat, N.M.H., & Kwakkelstein, T (2013). *Pop-up publieke waarde: Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

9 Van Twist, M.J.W., Chin-A-Fat, N.M.H., Scherpenisse, J. & Van der Steen, M.A. (2014). *'Ja, maar....' Reflecties op de participatiesamenleving*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

10 Van der Steen, M.A., Van der Kaaij, C. & Jansen, J. (2025). *De kracht van hier. Over de centrale rol van decentraal bestuur*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur / Waterschap Brabantse Delta.

2.1 Identiteit en verbeelding

In dit onderzoek verstaan we onder het begrip ‘gemeenschap’ een samenhangend netwerk van actoren die zich verantwoordelijk voelen voor een publieke opgave en die bereid zijn om vanuit wederkerigheid en betrokkenheid samen te werken aan oplossingen. Dit netwerk bestaat niet alleen uit personen of maatschappelijke actoren, maar omvat ook actoren uit het bedrijfsleven, de publieke sector in brede zin, bijvoorbeeld uit het onderwijs of de zorg en de overheid.

Gemeenschappen kunnen verbonden zijn door bijvoorbeeld gedeelde waarden of door verbondenheid met een specifieke plaats: de zogenoemde ruimtelijke identiteit (*spatial identity*). Een ruimtelijke identiteit wordt gevormd over tijd door cultuur en geschiedenis, hoe het gebied zich onderscheidt van andere gebieden en hoe men deze verschillen waardeert.¹¹ Het begrip is net als een matroesjkapoppetje: er zitten allemaal verschillende, overlappende identiteiten in verstopt.¹² Als een Nederlandse vrouw uit Assen in het buitenland moet vertellen waar ze vandaan komt, zal ze zich waarschijnlijk Nederlander noemen – geen Hollander. Terug in Nederland zal ze echter naar Drenthe verwijzen en binnen Drenthe zal ze uit Assen komen. In Assen begint ze evenwel over de wijk te vertellen waar ze met veel plezier woont.

Ruimtelijke identiteit kan op vier manieren tot uiting komen, namelijk in territoriale, symbolische, institutionele en functionele vorm.¹³ De *territoriale* vorm gaat om het afgebakende gebied en de fysieke leefomgeving die daarbij hoort: ‘Zo ziet het gebied eruit op de kaart’. De *symbolische* vorm gaat over de ruimtelijke stereotypen van het gebied en de karakteristieken van de inwoners, bijvoorbeeld een iconische brug of de Groningse nuchterheid. De *institutionele* vorm is de manier waarop de ruimtelijke identiteit wordt uitgedrukt in bestuurlijke structuren. Denk hierbij aan een samenwerkingsverband zoals Brainport Eindhoven. En de *functionele* vorm is de wijze waarop de ruimtelijke identiteit zich verhoudt tot andere identiteiten binnen een groter geheel. Dit gaat bijvoorbeeld over de (economische) banden met omliggende buurgebieden. Als al deze vormen van identiteit sterk op elkaar ingrijpen, versterken ze elkaar en ontstaan er geïnstitutionaliseerde gebieden met een sterke ruimtelijke identiteit.¹⁴

11 Terlouw, K. (2017). *Local identities and politics: Negotiating the Old and the New*. Routledge Focus.

12 Hospers, G.-J. (2013). *Geografie en gevoel. Wat plekken met ons doen*. Assen: Koninklijke van Gorcum, p. 9.

13 Terlouw, K. (2017). *Local identities and politics: Negotiating the Old and the New*. Routledge Focus.

14 Terlouw, K. (2017). *Local identities and politics: Negotiating the Old and the New*. Routledge Focus.

Ruimtelijke identiteiten en gemeenschapskracht spelen op elkaar in. Ruimtelijke identiteiten kunnen worden benut om gemeenschapskracht aan te wakkeren of te versterken en positieve initiatieven voortkomend uit gemeenschapskracht kunnen ruimtelijke identiteit versterken en (verder) institutionaliseren. Met regelmaat worden maatschappelijke initiatieven en samenwerkingen namelijk – bewust of onbewust – gekoppeld aan een identiteit. Terlouw onderzoekt dit fenomeen en onderscheidt in zijn werk twee vormen van ruimtelijke identiteit: dikke en dunne identiteiten. Dikke identiteiten zijn gebaseerd op een gedeeld verleden en zitten diep verankerd in een gedeelde cultuur en geschiedenis van het gebied. Dit kenmerkt zich vaak door een gemeenschap waarbij sociale relaties een belangrijke rol vervullen en waar sprake is van gedeelde waarden. De focus ligt op *bonding* en het verstevigen en versterken van de gemeenschap en de gedeelde identiteit is een nastrevenswaardig doel op zich. Dit type identiteit richt zich op zichzelf en op het behoud van zichzelf. Een dunne identiteit is daarentegen veel lossier en veranderlijker van aard. Dit type identiteit heeft, in tegenstelling tot de dikke identiteit, een pragmatisch karakter. De dunne identiteit is niet gestoeld op gedeelde waarden of een gedeeld verleden, maar op samenwerking rondom een specifiek onderwerp. De focus ligt op *bridging*, het verbinden van bijvoorbeeld verschillende regio's met elk een eigen identiteit. De nieuwe dunne regionale identiteit kan vervolgens dienen als een middel voor het overbruggen van lokale verschillen en het dienen van collectieve belangen.¹⁵

Dunne identiteiten kunnen dus om pragmatische redenen gecreëerd, geproduceerd of gestimuleerd worden door initiators van maatschappelijke initiatieven – of dit nu beleidsmakers of maatschappelijke partijen zijn. Het is een manier om een bepaald initiatief of een samenwerking vorm te geven. Als een dunne identiteit is gevormd, kan deze na verloop van tijd verworden tot een (onderdeel van een) dikke identiteit. Dit proces kan versneld worden door de dunne identiteitsverhalen te koppelen aan elementen van dikke identiteiten, wat ook kan helpen bij het stimuleren of tegenhouden van ontwikkelingen. Als de inwoners van een bepaald gebied worden gemobiliseerd om bepaalde ontwikkelingen tegen te houden, dan kunnen zij worden *geframed* als een gevaar voor de dikke identiteit (verzetsidentiteit). Aan de andere kant kunnen ontwikkelingen ook juist worden gestimuleerd wanneer actoren in deze nieuwe regio's bewust bepaalde elementen van andere ruimtelijke identiteiten overnemen om daarmee een toekomstgerichte identiteit uit te dragen en te vormen om zo projecten en beleid te

¹⁵ Terlouw, K. (2011). From thick to thin regional identities? *Geojournal*, 77 (5), p. 707-721.

legitimeren. In beide gevallen kunnen elementen uit de dikke identiteit worden overgenomen.¹⁶

Zo hóeft het echter niet te gaan. Bij gemeentelijke herindelingen worden 'dunne' identiteiten weleens ingezet om bestaande lokale gemeenschappen samen te voegen en de samenvoeging te legitimeren. Maar dit kan een averechts effect hebben. Terlouw en Hogenstijn wijzen erop dat zo'n nieuwgevormde identiteit niet zo snel iets verandert aan het sociaal-culturele karakter van de (samengevoegde) lokale gemeenschappen.¹⁷ Door de oude gemeentegrenzen op te heffen, raken de verschillende gemeenschappen binnen dezelfde gemeente verdeeld. Deze ontwikkeling, die Terlouw en Hogenstijn 'dorpisme' noemen, brengt mee dat de gemeenschappen niet zozeer samen naar buiten optrekken maar vooral bezig zijn met het intern verdelen van alle bestaande middelen binnen die gemeenschap. In een dergelijk scenario, dat zich onder meer in Katwijk heeft afgespeeld,¹⁸ is het onwaarschijnlijk dat een dunne identiteit zich gauw zal ontwikkelen tot een volwaardige 'dikke' identiteit.

Dikke identiteiten ontstaan dus niet zomaar. Zij appelleren aan bestaande sentimenten en verbeeldingskracht. De noodzaak tot samenwerken aan een gemeenschappelijk doel, dat voor een individu onhaalbaar is, gaat ver terug in de evolutie. Coöperatie kwam ook vóór de mens al voor in het dierenrijk, maar de mensheid leerde beter om ook met onbekende soortgenoten samen te werken. Bovendien zijn mensen beter dan dieren in staat tot culturele expansie en gedeelde verbeelding. Mensen kunnen lezen, schrijven, fantaseren en dus ook groepsverbanden 'verzinnen' waar ze bij kunnen horen. Daardoor bleef de mensheid niet steken in een verband van stammen, maar kwamen steden en uiteindelijk staten tot stand.¹⁹ Dergelijke grootschalige coöperatie vereist wel de nodige kunstgrepen om uitdrukking te blijven geven aan het gemeenschappelijke van de groep. Voor staten varieert dat

16 Terlouw, K. & Van Gorp, B. (2014). Layering spatial identities: the identity discourses of new regions. *Environment and Planning A*, 46(4), 852-866.

17 Terlouw, K. & Hogenstijn, M. (2015). 'Eerst waren we gewoon wij en nu is het wij en zij.' *Gebruik, slijtage en vernieuwing van lokale en regionale identiteiten, Onderzoeksrapport in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Bureau Verkenning en Onderzoek*, Universiteit Utrecht, p. 10, 124.

18 Terlouw, K. & Hogenstijn, M. (2015). 'Eerst waren we gewoon wij en nu is het wij en zij.' *Gebruik, slijtage en vernieuwing van lokale en regionale identiteiten, Onderzoeksrapport in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Bureau Verkenning en Onderzoek*, Universiteit Utrecht, p. 21.

19 Van den Brink, G. (2025). *Actualiteit van het archaische. Tegen de moedeloosheid van de moderne tijd*. Amsterdam: Prometheus; Fukuyama, F. (2012). *The Origins of Political Order. From Prehuman Times to the French Revolution*. Londen: Profile Books; Voermans, W. (2019). *Het verhaal van de Grondwet. Zoeken naar wij*. Amsterdam: Prometheus.

van grote dingen zoals het koesteren van stichtingsmythen in de nationale cultuur tot het dagelijks reproduceren van de collectieve identiteit.²⁰ Want dat is wat we doen als we bijvoorbeeld een krant openslaan die is geschreven in een standaardtaal in plaats van in een streekdialect, die een deel van het wereldnieuws kwalificeert als buitenlands nieuws, sportpagina's vult met prestaties van nationale ploegen en opiniepagina's vult met 'de' publieke opinie. De natiestaat bestaat niet alleen uit wat mensen voelen bij de vlag of bij het zingen van het volkslied, maar vooral in de vele kleine dagelijkse handelingen die onze identiteit vormen. Een deel daarvan maakt ons Nederlander.

Gemeenschapskracht gaat dus vooral over verbeeldingskracht. De Deltawerken zijn als collectieve prestatie verbonden aan het nationale zelfbeeld van de historische strijd tegen het water, hoewel die strijd zich in vrij specifieke delen van het land afspeelt. In die rol worden de Deltawerken ook als icoon op meer dagelijkse basis gereproduceerd. Ze zijn de totempaal van de positieve bestuurskunde²¹ en onze eigen referentie voor *moonshot thinking*:²² een beetje maatschappelijke opgave vraagt om een deltaplan en een eigen deltacommissaris. De Staatscommissie Parlementair Stelsel zette een foto van de Oosterscheldekering op de kaft van zijn toch al waterstaatkundig geïnspireerde rapport *Lage drempels, hoge dijken*. De foto was genomen vanuit een bewonderend kikvorsperspectief. Allemaal niet toevallig, aldus voorzitter Remkes in het voorwoord, want de kering is "een wereldwijd bewonderd staaltje Nederlands waterstaatkundig vernuft. Dat vernuft verbeeldt ons [het Nederlandse!] vermogen om telkens passende oplossingen te vinden voor nieuwe en soms dreigende vraagstukken."²³ Het rapport activeert zo bewust de nationale identiteit om zijn eigen boodschap over gemeenschapskracht kracht bij te zetten. Zoals 'we' de Deltawerken konden bouwen, zo kunnen 'we' de parlementaire democratie toekomstbestendig maken langs de lijnen die de Staatscommissie voor ogen heeft. Het geeft aanknopingspunten voor een 'ambitieuze ambitie'²⁴, een stip op de horizon die niet vastregelt, maar juist beweging uitlokt, uitnodigt om mee te doen.

20 Anderson, B. (2016). *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Londen: Verso Books; Billig, M. (1995). *Banal Nationalism*. Londen: Sage.

21 't Hart, P., Van Dorp, E-J & Verheul, W.J. (2025), *Zo kan het ook. Leren van successen in het openbaar bestuur*. Den Haag: Boom.

22 Naar de ambitie van Kennedy om binnen een paar jaar een mens op de maan te realiseren, ook wel de *Moonshot strategy of man-on-the-moon*.

23 Staatscommissie parlementair stelsel (2018) *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel*. Amsterdam: Boom, p. 14.

24 Van der Steen, M.A., Scherpenisse, J., Hajer, M, Van Gerwen, O., & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Ruimtelijke identiteiten, dik of dun, kunnen dus in combinatie met verbeeldingskracht worden benut om de organisatiekracht van een gemeenschap te vergroten. Met name dunne identiteiten kunnen worden ‘geproduceerd’ om specifieke doelen te bereiken. Dat kan gaan om kleinschalige doelen: het organiseren van vlooiemarkten, het inplannen van toernooien of het optuigen van petitie voor een betere leefomgeving. Maar het kan ook groots en beleidsmatig worden ingestoken. In haar dissertatie geeft Simon verschillende voorbeelden van hoe specifieke identiteiten worden benadrukt met het oog op het behouden van het cultuurhistorisch erfgoed, het onder de aandacht brengen van een gebied bij een grotere groep mensen, het trekken van bezoekers of het krijgen van subsidie voor initiatieven.²⁵ Ruimtelijke identiteiten zijn tot op zekere hoogte kunstmatig, wat inhoudt dat gemeenschappen geconstrueerd kunnen worden en vanuit beleidsmatig perspectief instrumenteel ingezet kunnen worden om gemeenschapskracht te stimuleren. In de analyse van de casussen in de hoofdstukken 3 tot en met 5 is het de vraag of en op welke wijze ruimtelijke identiteiten zijn benut en welke invloed dit heeft gehad op het versterken van gemeenschapskracht.

2.2 Over bestuurlijke grenzen heen

Gemeenschapskracht ontstaat doorgaans in reactie op een concrete maatschappelijke opgave en beweegt zich daarbij veelal vooral buiten bestuurlijk geïnstitutionaliseerde lijntjes. De samenleving en het gemeenschapsgevoel hoeven immers niet aan te sluiten bij de bestaande staatsrechtelijke indelingen. Bij regionale opgaven zijn doorgaans meerdere overheden betrokken, elk met hun eigen rol, schaal en bevoegdheden. ‘De regio’ zelf is bovendien geen formeel bestuurlijk construct, maar een flexibel samenwerkingsverband. Hoe de regio wordt afgebakend, hangt af van de maatschappelijke opgave, geografische kenmerken of een gedeelde culturele of historische geschiedenis. Dit maakt dat actoren die zich rond een regionale opgave organiseren zich telkens opnieuw moeten verhouden tot de formele hoofdstructuur van ons binnenlands bestuur, ook wel bekend als het Huis van Thorbecke.

Naast het Rijk zijn dat de territoriaal gedecentraliseerde overheidslagen van de provincies en de gemeenten, aangevuld met de waterschappen die steeds vaker als volwaardige bestuurslaag in het Huis van Thorbecke worden ondergebracht. Decentralisatie was voor Thorbecke uitdrukking van een specifieke opvatting over de verhouding tussen staat en samenleving: de organische

²⁵ Simon, C.J.M. (2005). *Ruimte voor identiteit. De productie en reproductie van streekidentiteiten in Nederland* (diss. Groningen).

staatsvisie. Door bestaande gemeenschappen in de overheid te integreren zou de Staat een levend organisme worden. Het was hem er niet om te doen kwesties zoals de energietransitie ‘dicht bij de burgers’ te beleggen, maar, veeleer andersom, ‘de zelfstandige kracht in provincie, gemeente, vereniging en individu’ publiekrechtelijke bevoegdheden geven. Thorbecke verwachtte daar veel van. In zijn *“Aanteekening op de Grondwet”* overweegt hij tussen allerhande technische overwegingen over het provincierecht opeens gloedvol: *“De natuur is niet daarom zo rijk, dewijl zij ééne kracht, maar omdat zij eene oneindige verscheidenheid van wezens, ieder met eigen kracht, onder eene algemene wet laat werken. Hoe velerlei huishouden, elk dienstbaar aan de eenheid, vereenigt alleen het menselijk organisme!”*²⁶

Voor Thorbecke was het organiseren van erkenning en vertrouwen hierin het leidend principe: een effectieve constitutionele orde organiseert het vertrouwen en de erkenning waarmee grote groepen mensen vredig en effectief kunnen samenwerken. In het oorspronkelijke ontwerp van het Huis van Thorbecke snijdt het mes aan twee kanten: het vergroot zowel de bestuurskracht van de Nederlandse overheid als de betrokkenheid van de gemeenschappen bij het lokaal bestuur. Enerzijds is het bestaansrecht van decentrale (gemeentelijke) overheidsorganen gebaseerd op hun vermogen om beslissingen af te stemmen op ‘de plaatselijke omstandigheden’ van burgers waardoor differentiatie binnen de staat mogelijk is. Anderzijds draagt het bij aan het ontstaan van een ‘werkzaam plaatselijk burgerschap’ dat weer bevorderlijk is voor de opvoeding van burgers tot staatsburger.²⁷ Decentrale overheden kunnen dus zowel bewerkstelligen dat er gerechtvaardigd verschil bestaat tussen verschillende (plaatselijke) gemeenschappen, als (ongewenste) verschillen verminderen door dezelfde regels in te bedden in de eigen plaatselijke gemeenschap.

De decentralisatie van bevoegdheden van de overheid draagt zo uiteindelijk bij aan het ontstaan van nationale gemeenschapskracht. De plaatselijke gemeenschappen krijgen in het Huis van Thorbecke ieder een eigen openbaar lichaam, zoals ook de Staat een openbaar lichaam is. Telkens staat dan een volksvertegenwoordiging aan het hoofd ervan, een meer of minder direct democratisch samengesteld orgaan dat wettelijk de opdracht krijgt het algemeen belang te vertegenwoordigen. Hoewel er natuurlijk slechts één algemeen belang kan bestaan, zal dat door de verschillende decentrale volksvertegenwoordigingen doorgaans vanuit het eigen perspectief ingebracht worden. Het algemeen belang zoals de Amsterdamse gemeenteraad

26 Thorbecke, J.R. (1906). *Aanteekening op de Grondwet. Deel II* (tweede druk). 's-Gravenhage, p. 77.

27 Aangehaald bij Verkade, W. (1935). *Overzicht der staatkundige denkbeelden van Johan Rudolph Thorbecke* (diss. Leiden). Arnhem, p. 139.

dat ziet, is niet altijd hetzelfde als het belang van Amsterdam, maar wel altijd het algemene belang zoals Amsterdam dat ziet.

Maar anders dan in de negentiende eeuw, de periode van de nachtwakersstaat waarin de centrale overheid vooral zorgdraagt voor veiligheid, zijn er tegenwoordig nog maar weinig maatschappelijke opgaven waarbij overheden niet op elkaar zijn aangewezen. Daarbij bestaat 'de' overheid staatsrechtelijk niet en het 'werken als één overheid' al helemaal niet. Juist omdat er verschillende volksvertegenwoordigingen zijn die ieder namens de eigen gemeenschap een visie op het algemeen belang inbrengen ontstaat er *divergentie* in het systeem. De spanning op de interbestuurlijke verhoudingen en relaties die daarvan het gevolg is, is geen doel op zich maar wel een teken van een gezond functionerende gedecentraliseerde eenheidsstaat. Tegelijkertijd maakt die interbestuurlijke samenwerking het er in de praktijk niet eenvoudiger op: samenwerken aan maatschappelijke opgaven met meerdere overheden is vaak zeer complex, want ze vertegenwoordigen doorgaans verschillende belangen. Voor het bewerkstelligen van gemeenschapskracht moeten betrokken overheden met de divergentie om kunnen gaan op een manier die constructief is. Zijn ze bereid en in staat om over de eigen belangen en bestuurlijke grenzen heen te kijken, om zo samen met andere partijen tot oplossingen te komen die de gemeenschappelijke opgave daadwerkelijk verder helpen?

Bij regionale opgaven wordt vaak één (overheids)actor als eerstverantwoordelijke aangewezen. Die kan als trekker het voortouw nemen en de voortgang van het proces coördineren. Bij het versterken van gemeenschapskracht leeft al snel het idee dat passende overheidssturing *bottom-up* moet zijn: de overheid benut dan het potentieel en de organisatiekracht van de samenleving en werkt daarbij 'van buiten naar binnen'. De focus ligt op het faciliteren van maatschappelijke initiatieven, waarbij beleid tot stand komt in samenwerking met maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en andere betrokken partijen.

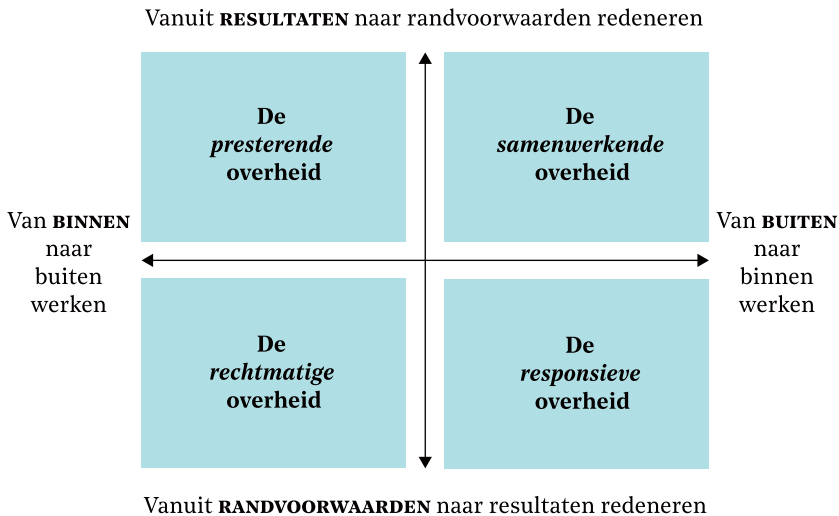
Vanuit de bestuurskundige literatuur zijn ook andere vormen van overheidssturing te onderscheiden, die van belang zijn voor de verwezenlijking van maatschappelijke resultaten.²⁸ Zo kan de overheid ook meer 'van binnen naar buiten' werken. Dat is een vorm van *top-down*sturing waarbij beleid door de overheid wordt gemaakt en de samenleving geen actieve rol heeft in het maken van beleid. Daarnaast is het bij sturing ook nodig om na te denken

28 Van der Steen, M.A, Chin-A-Fat, N.M.H., Van Twist, M.J.W., & Scherpenisse, J. (2014). *Naar een ge(s)laagde strategie: Een evaluatie van het Interdepartementaal Programma BioBased Economy*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

over het doel dat ten grondslag ligt aan het beleid: zijn de randvoorwaarden of de resultaten sturend? Wanneer de resultaten leidend zijn, dienen prestaties tijdig en conform afspraak te worden behaald. Hierbij bestaat het risico dat de resultaten weliswaar zijn behaald, maar de uiteindelijke bedoeling van het beleid uit het oog is verloren. Wanneer de randvoorwaarden meer centraal staan, dan gaat het om de vraag hoe beleid op een rechtvaardige en rechtmatige manier tot stand kan komen. Het risico bij deze vorm van sturing is dat er weliswaar mooie doelen en randvoorwaarden kunnen zijn opgesteld, maar dat er uiteindelijk weinig wordt gerealiseerd.

Op basis van deze variabelen introduceren Van der Steen e.a. een kwadrantenmodel met vier perspectieven op overheidssturing, weergegeven in figuur 2.

Figuur 2: Kwadrantenmodel met vier perspectieven op sturing²⁹



Het *eerste* perspectief is sturen als **rechtmatige** overheid, links onder in het kwadrant. Deze vorm veronderstelt dat politieke actoren de doelen bepalen, die vervolgens op ambtelijk niveau worden uitgewerkt. De beginselen van beleid moeten rechtmatig en rechtvaardig zijn. De overheid creëert randvoorwaarden en legt deze vast in wetten, plichten, overeenkomsten en regelingen. Het *tweede* perspectief is sturen als **presterende** overheid, linksboven in het kwadrant. Daarbij bepaalt de overheid het beleid en fungeert de samenleving als afnemer van het beleid. Deze manier van sturing is gericht

²⁹ Schulz, J.M., Van Twist., M.J.W., Van der Steen, M.A., & Van der Kaaij, C. (2023). *Intelligent bestuur verbeeld(t): Modell(eren) van openbaar bestuur*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

op het behalen van resultaten, waarbij effectiviteit en efficiëntie belangrijke waarden zijn. Het *derde* perspectief is sturen als **netwerkende** overheid, rechtsboven in het kwadrant. Daarbij ligt de nadruk weliswaar ook op het behalen van resultaten, maar werkt de overheid van buiten naar binnen: de overheid zoekt de samenwerking op met andere organisaties en partijen om de eigen doelen te bereiken. Het *vierde* perspectief is sturen als **responsieve** overheid, rechtsonder in het kwadrant, waarbij de overheid niet aan zet is maar vooral inzet op maatschappelijke energie. Sturing betekent dan feitelijk: volgen. Voor de overheid gaat het om het aanpassen en verbeteren van de mogelijkheden voor het zo soepel mogelijk laten functioneren van maatschappelijke initiatieven. Hoewel de suggestie weleens gewekt wordt dat bepaalde kwadranten inherent 'beter' zouden zijn, is dat niet hoe het model bedoeld is: de taak staat centraal en sommige taken passen 'links' terwijl andere taken 'rechts' beter tot een oplossing worden gebracht. Het model biedt, met andere woorden, een keuzepalet.³⁰

Wanneer het gaat om het versterken van gemeenschapskracht, wordt al snel gedacht aan vormen van overheidssturing zoals de netwerkende of responsieve overheid. Immers, maatschappelijke opgaven vragen om samenwerking met de samenleving. Tegelijkertijd blijven klassieke waarden als rechtmatigheid, rechtvaardigheid, effectiviteit en efficiëntie onverminderd van belang. De onderliggende waarden van alle vier de sturingsvormen blijven relevant. Het is daarom interessant om te analyseren welke sturingsfilosofie in de drie casussen zichtbaar is en hoe deze zich in de praktijk verhouden tot het organiseren van gemeenschapskracht.

³⁰ Zie Van der Steen, M.A., Scherpenisse, J., Van Twist, M.J.W. (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, p. 25.

2.3 Omgaan met weerstand

Wanneer actoren zich organiseren rond een vraagstuk en er gemeenschapskracht ontstaat, is het onvermijdelijk dat er gaandeweg ook weerstand opkomt. Die weerstand kan zowel vanuit het netwerk zelf komen als van actoren daarbuiten. Partijen met verschillende belangen moeten zich immers tot elkaar verhouden en samen naar oplossingen zoeken. De voorkeur van de ene partij kan echter haaks staan op die van een andere, wat kan leiden tot oplopende spanningen en conflicten. In een schaarse wereld betekent het voordeel van de een het nadeel van de ander. Veel oplossingen die bovendien ingaan tegen de gevestigde, ‘dikke’ regionale identiteit roepen weerstand op. Dan klinkt al snel de vraag: ‘*Wie denken jullie wel dat jullie zijn om dit hier te doen?*’

Regionale identiteit kan zo ook als ‘*resistance identity*’ (weerstandsideñtiteit of verzetsideñtiteit) werken.³¹ Deze hartenkreten doen denken aan de bredere discussies over het NIMBY-fenomeen: ‘not in my backyard’. Dit begrip komt sinds de jaren ’80 voor in de planningsliteratuur.³² Het heeft een negatieve connotatie. Het klinkt als ‘zadel iemand anders maar met die problemen op’.³³ Een alternatief is het meer neutrale LULU ‘*locally unwanted land use*’.³⁴ Uiteindelijk zit daar de kern van NIMBY: er moet een project worden gerealiseerd waar de bredere gemeenschap van zal profiteren, maar waar de direct omwonenden last van zullen krijgen. Maar los van waar het initiatief vandaan komt – maatschappij of overheid – als deze projecten zoals vliegvelden, windturbineparken, snelwegen, munitiedepots, gevangenissen of asielzoekerscentra eenmaal democratisch gelegitimeerd zijn en aldus nodig worden geacht voor die bredere samenleving, zullen zij toch ergens moeten worden geplaatst.

Sandman beschrijft verschillende gronden op basis waarvan dan toch wordt bepaald waar zo’n NIMBY-project terecht komt. Als eerste gebeurt dit via onderdrukking (*oppression*): de ‘zwakste’ omgeving (politiek gezien) krijgt het project toegewezen. Zo worden luchtvervuilende projecten significant vaker naast benedenwindse grenzen geplaatst, des te meer als

31 Terlouw, K. (2017). *Local identities and politics: Negotiating the Old and the New*. Routledge Focus.

32 Sandman, P.F. (2010). NIMBY. In: *Encyclopaedia of Science and Technology Communication*, S. H. Priest (red.), Thousand Oaks: Sage.

33 Sandman, P.M. (1993). *Responding to Community Outrage: Strategies for Effective Risk Communication*. Falls Church: American Industrial Hygiene Association.

34 Popper, F.J. (1984). Siting LULUs. *Planning* 47(4), p. 12-15.

die luchtvervuiling giftig is.³⁵ Ook windturbines worden vooral rond de gemeentegrenzen geplaatst.³⁶ Een tweede manier om de locatie van een NIMBY-project te bepalen is door gebruik te maken van marktmechanismen: de projectontwikkelaar kan geld bieden aan een gemeenschap om het project daar te mogen bouwen. Dit heeft overigens vaak als gevolg dat het alsnog naar een 'zwakkere' omgeving gaat: die heeft het geld het hardste nodig. Als derde optie noemt hij 'greenfields development': het plaatsen van projecten in ongebruikt, onbewoond gebied. Dan levert het ('enkel') weerstand van de milieubeweging op. Als laatste optie wordt soms ook gebruik gemaakt van 'trade-offs' (koehandel): de last wordt dan verdeeld via quota, waarbij bijvoorbeeld het ene gebied te maken krijgt met een vliegveld, maar dan niet ook nog eens met een slachthuis of windturbines. Volgens de Raad voor leefomgeving en infrastructuur onderscheidt Nederland zich ten opzichte van andere vergelijkbare landen doordat samenwerken hier wordt gebaseerd op 'welbegrepen eigenbelang'.³⁷ Dat zou suggereren dat hier relatief veel gebruik wordt gemaakt van marktmechanismen of koehandel.

NIMBY wordt wel gezien als 'asociale' reactie, gebaseerd op iemands verwachting in haar of zijn eigenbelang te worden geraakt, terwijl het project voor de bredere gemeenschap voordelen oplevert.³⁸ Een vocale minderheid kan de verdere lokale gemeenschap overstemmen en hiermee op een onrepresentatieve wijze de besluitvorming rond NIMBY-projecten beïnvloeden.³⁹ Doorgaans zijn deelnemers van NIMBY-bewegingen ouder, rijker, hoger opgeleid, meer geneigd zich te organiseren en bijeenkomsten bij te wonen en zeer overtuigd van hun standpunt.⁴⁰ Aan de andere kant maken bestuurders soms ook misbruik van het label: als er 'toch' tegenstand komt, omdat het een ongewild project is, dan kan die oppositie makkelijker worden genegeerd door hen een NIMBY-stempel te geven.⁴¹ Maar onderzoek naar beweegredenen voor NIMBY-achtige vormen van weerstand tegen

35 Monogan, J.E., Konisky D.M., & Woods, N.D. (2017). Gone with the Wind: Federalism and the Strategic Location of Air Polluters. *American Journal of Political Science* 61(2), p. 257-270.

36 Poort, A. & Ketelaar, T. (22 augustus 2017). Gemeenten zetten hun windmolens liefst in achtertuin andere gemeente. *NRC*.

37 Raad voor leefomgeving en infrastructuur (2025). *Falen en opstaan. Naar een doeltreffende aanpak van problemen in de leefomgeving*. Den Haag, p. 87.

38 Rabe, B.G. (1994). *Beyond NIMBY: Hazardous waste siting in Canada and the United States*. Washington: Brookings Institute.

39 Hunter, S. & Leyden, K.M. (1995). Beyond NIMBY: Explaining opposition to hazardous waste facilities. *Policy Studies Journal* 23(4), p. 601-620.

40 Mansfield, C., V an Houtven, G., & Huber, J. (2001). The efficiency of political mechanisms for siting nuisance facilities: Are opponents more likely to participate than supporters? *Journal of Real Estate Finance and Economics* 49(1), p 33-50.

41 Karsten, N., & De Graaf, L.J. (2011). Niet in mijn achtertuin. *Openbaar bestuur*.

projecten wijst op verschillende vormen van (mogelijk terechte) bezwaren.⁴² Allereerst wordt de impact van het NIMBY-project vaak veel zwaarder ingeschat dan de werkelijke effecten op de omgeving. Hiernaast worden betrokken actoren bij het NIMBY-project, zoals de overheid of ontwikkelaar, vaak gewantouwd of meewarig aangekeken. Mensen zijn van nature risicomijdend en daarom geneigd tot het bieden van weerstand tegen projecten die mogelijk nadeel voor hen kunnen veroorzaken. Dit instinct wordt aangewakkerd als experts het met elkaar oneens zijn. In dat geval wordt het publiek nog wantrouwend en zal het actiever oppositie voeren. Dit kan samengaan met het idee dat de experts niet onafhankelijk (genoeg) zijn.⁴³ Ten derde is de perceptie van het proces waarmee het NIMBY-project tot stand komt van groot belang. Als men het idee heeft dat dit proces oneerlijk of onrechtvaardig verloopt, zal oppositie worden aangewakkerd.⁴⁴

Hoe kunnen politici, bestuurders en ambtenaren dan omgaan met weerstand of NIMBY? De werkwijzen kunnen worden gecategoriseerd in vijf handelingsroutes.⁴⁵ De eerste is financiële compensatie: mensen betalen voor het ongemak en zo worden lasten met lusten gecombineerd. Geld neemt echter de principiële oppositie niet weg. Sterker nog, het kan de nadruk leggen op het compenseren van risico of nadeel in plaats van het verminderen van dat risico of nadeel, wat het wantrouwen kan doen toenemen. De tweede methode is betere communicatie: helderder uitleggen waarom een bepaald besluit genomen is. De derde manier is de *empowering* van de omgeving: haar in staat te stellen om het project te monitoren, zelf (contra-)expertise te produceren of in een adviesraad plaats te nemen. De vierde methode gaat nog een stap verder: inspraak geven aan betrokkenen of zelfs actief op zoek mogelijkheden voor het bereiken van consensus met de omgeving. Onderhandelen en formele inspraak kan als het meest 'eerlijke' proces voelen voor

42 Schively, C. (2007). Understanding the NIMBY and LULU Phenomena: Reassessing Our Knowledge Base and Informing Future Research. *Journal of Planning Literature* 21(3), p. 255-266.

43 Futrell, R. (2003). Framing processes, cognitive liberation, and NIMBY protest in the U.S. chemical-weapons disposal conflict. *Sociological Inquiry* 73(3), p. 359-386.

44 Kasperson, R., Golding, D., & Tuler, S. (1992). Social distrust as a factor in siting hazardous facilities and communicating risks. *Journal of Social Issues* 48(4), p. 161-187.

45 Schively, C. (2007). Understanding the NIMBY and LULU Phenomena: Reassessing Our Knowledge Base and Informing Future Research. *Journal of Planning Literature* 21(3), p. 259-263.

de omgeving,⁴⁶ zeker als dit gepaard gaat met bijvoorbeeld *joint-fact-finding*.⁴⁷ Uit de literatuur over procedurele rechtvaardigheid komt naar voren dat inspraak en participatie in een proces van groot belang zijn. Daarbij is het *luisteren* en de omgang met die inspraak doorslaggevend. Als het inspraakproces een echte dialoog is, kunnen overheden of projectontwikkelaars bovendien onderbouwen waarom het voorgenomen project een maatschappelijk probleem op de meest optimale wijze adresseert.⁴⁸ Verantwoording maakt hier ook deel van uit: de kern van bestuurlijk optreden is het maken van een afweging tussen diverse belangen, waarna die afweging moet worden uitgelegd en gerechtvaardigd.⁴⁹ Dat betekent dat bestuurders in dergelijke projecten niet op zoek zouden moeten gaan naar actieve steun van of draagvlak bij iedereen, maar genoeg moeten leren nemen met acceptatie of begrip voor het besluit. De laatste methode om om te gaan met NIMBY-weerstand is het meest indringend: institutionele verandering. De constatering kan zijn dat de geldende wet- en regelgeving dusdanig stug formeel-procedureel of vrijblijvend zijn, dat zij inherent de oorzaak vormen van een oneerlijk proces.⁵⁰ Het verplichten van (productieve!) burgerinspraak of risicoassessments kan dan in het vervolg beterschap bieden.

Wie goed wil omgaan met weerstand moet, kortom, voldoende aandacht, tijd en middelen investeren in het *proces*. Bij (grootschalige) overheidsprojecten is het startpunt veelal de inhoudelijke, *top-down*, technisch-rationele aanpak. De omgeving heeft het door als zij slechts als ‘complicatie’ in de realisatie wordt gezien, dus overtuigende inzet op gezamenlijkheid maakt uit. Dat betekent ook een ruime benadering van wie als ‘betrokkene’ wordt aangemerkt: niet alleen de belangrijkste stakeholders, maar iedereen die

-
- 46 Frey, B.S., & Oberholzer-Gee, F. (1996) Fair siting procedures: An empirical analysis of their importance and characteristics. *Journal of Political Economy* 15(3), p. 1297-1313; Rabe, B.G. (1994). Beyond NIMBY: Hazardous waste siting in Canada and the United States. Washington: Brookings Institute; Kasperson, R., Golding, D., & Tuler, S. (1992). Social distrust as a factor in siting hazardous facilities and communicating risks. *Journal of Social Issues* 48(4), p. 161-187.
- 47 Programma Kennis in het groot (2010). *De zoektocht naar het vak: Omgevingsmanagement*, p. 66.
- 48 Schively, C. (2007). Understanding the NIMBY and LULU Phenomena: Reassessing Our Knowledge Base and Informing Future Research. *Journal of Planning Literature* 21(3), p. 259-263; Frey, B.S., & Oberholzer-Gee, F. (1996) Fair siting procedures: An empirical analysis of their importance and characteristics. *Journal of Political Economy* 15(3), p. 1297-1313.
- 49 Karsten, N., & De Graaf, L.J. (2011). Niet in mijn achtertuin. *Openbaar bestuur*, p. 4.
- 50 Akerboom, S. (2018). *Between Public Participation and Energy Transition: The Case of Wind Farms* (diss. Amsterdam).

mogelijk door het project wordt geraakt.⁵¹ Ook als het project (mede) het resultaat is van een initiatief vanuit de samenleving, hoeft dat niet te betekenen dat iederéén *on board* is. Een ‘betekenisvolle’ samenwerking volgt uit daadwerkelijke interactie tussen mensen, die het persoonlijke element en daaraan gekoppelde waarden vaak zwaarder laten wegen dan rationele overwegingen.⁵² Eventueel kan een onafhankelijke omgevingsmanager of beleidsbemiddelaar worden gevraagd om dat proces te begeleiden. Zo iemand kan de verwachtingen en belangen van zowel overheid als omgeving scherp houden.⁵³ Deze begeleiders treden zo op als ‘*boundary spanners*’⁵⁴: verbinders tussen twee werelden. Een succesvolle procesaanpak kan onderling vertrouwen vergroten.

Een procesaanpak kan ook een combinatie betekenen van de hierboven geschetste werkwijzen. Door inspraak en financiële compensatie te combineren, kan je bijvoorbeeld op een als eerlijk ervaren manier lusten en lasten combineren. Zoals Teisman e.a. het samenvatten: “*Het is van belang om iedereen een aantal pareltjes te laten vinden in het proces en ervoor te zorgen dat de schat pas aan het eind verdeeld kan worden.*”⁵⁵ In de drie casussen is het gelukt om gemeenschapskracht te organiseren, wat erop duidt dat er op een constructieve manier met weerstand is omgegaan. Dit roept de vraag op welke strategieën hiervoor zijn ingezet en welke effecten deze in de praktijk hebben gehad.

2.4 Een analytisch kader van succesfactoren van gemeenschapskracht

In dit hoofdstuk hebben we vijf succesfactoren uiteengezet die een rol kunnen spelen bij het versterken van gemeenschapskracht, namelijk het strategisch aanwenden van ruimtelijke identiteit, het versterken van het vermogen

-
- 51 Bryson, J.M. (2004). What to do when Stakeholders matter. *Public Management Review* 6(1), p. 21-53; Hertogh, M.J.C.M., & Westerveld, E. (2010). *Playing with Complexity. Management and organisation of large infrastructure projects* (diss. Rotterdam); Programma Kennis in het groot (2010). *De zoektocht naar het vak: Omgevingsmanagement*.
- 52 Kaats, E. & Opheij, W. (2008). *Bestuurders zijn van betekenis. Allianties en netwerken vanuit bestuurlijk perspectief* (diss. Tilburg). Amsterdam: Reed Business.
- 53 Programma Kennis in het groot (2010). *De zoektocht naar het vak: Omgevingsmanagement*, p. 14.
- 54 Van Meerkerk, I.F., & Edelenbos, J. (2014). The Effects of Boundary Spanners on Trust and Performance of Urban Governance Networks: Findings from Survey Research on Urban Development Projects in The Netherlands. *Policy Sciences* 47(3), p. 3-24.
- 55 Teisman, G.R., De Bruijn, J.A., & Edelenbos, J. (2004). Conclusies. In: De Bruijn, J.A., Teisman, G.R., Edelenbos, J., & Veeneman, W.W. (red.). *Meervoudig ruimtegebrek en het management van meerstemmige processen*. Utrecht: Lemma, p. 431.

van verbeeldingskracht, het effectief vormgeven van interbestuurlijke samenwerking, het hanteren van een passende sturingsfilosofie en het constructief inspelen op weerstand. We benutten deze succesfactoren als bouwstenen voor het analyseren van de drie casussen, die in de volgende hoofdstukken aan bod komen.

Elke succesfactor kent verschillende uitingsvormen in de praktijk. In het analysekader hebben we enkele mogelijke analysevragen uiteengezet om de verschillende succesfactoren te operationaliseren. Deze vatten we samen in tabel 1.

Tabel 1. Succesfactoren voor en analysevragen over het versterken van gemeenschapskracht

SUCCEFACTOREN	ANALYSEVRAGEN
Het strategisch benutten van ruimtelijke identiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Is er een nieuwe (dunne) ruimtelijke identiteit ontwikkeld? • Is er ingespeeld op elementen uit de bestaande (dikke) identiteit? • Is er een nieuw gebied fysiek begrensd en zichtbaar gemaakt? • Is er gebruik gemaakt van symbolen en artefacten?
Het versterken van het vermogen van verbeeldingskracht	<ul style="list-style-type: none"> • Is er een nieuw, aansprekend toekomstbeeld geschetst? • Is de communicatie gericht op het benadrukken en herhalen van het mogelijke toekomstbeeld?
Het verbinden van verbeelding met bestuur	<ul style="list-style-type: none"> • Sluit de (verbeelde) collectieve identiteit aan bij het realisatievermogen van het bestuur? • Hoe geeft het bestuur uiting aan de verbeelding van het collectief?
Het effectief vormgeven van interbestuurlijke samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • Is er een nieuwe bestuurlijke structuur om de opgave heen georganiseerd? • Zijn betrokken overheden bereid en in staat om over de eigen bestuurlijke grenzen en belangen heen te kijken, ook als daar zelf nadeel door wordt ondervonden?
Het hanteren van een passende sturingsfilosofie	<ul style="list-style-type: none"> • Is er een bewuste keuze gemaakt in hoe de betrokken overheid stuurt? • Is de sturing <i>top-down</i> of <i>bottom-up</i> ingestoken? • Is de sturing gericht op resultaten of randvoorwaarden? • Hoe past de sturing bij het soort taak of maatschappelijke opgave?

SUCCESFACTOREN	ANALYSEVRAGEN
Het constructief inspelen op weerstand	<ul style="list-style-type: none"> • Met welke weerstand kreeg de opgave, het initiatief of project te maken en hoe manifesteerde deze zich? • Is er in het omgaan met weerstand gebruik gemaakt van: financiële compensatie; betere communicatie; empowerment van omgeving; omgeving inspraak geven; en/of institutionele verandering? • Is er in het omgaan met weerstand bewust ingezet op procesmanagement?

De geformuleerde analysevragen fungeren als richting voor de analyse en zijn niet bedoeld als vastgestelde vragenlijst. We behandelen de vragen dan ook niet één voor één, maar gebruiken ze als hulpmiddel om zicht te krijgen op de onderliggende succesfactoren van gemeenschapskracht.

3. Waar de Vecht het Vechtdal vormt | *Casus Ruimte voor de Vecht*

Varen op de Vecht

Vaar je op rivier de Vecht in Overijssel, dan maakt het omringende landschap indruk, zo is onze ervaring. Het gebied is zorgvuldig onderhouden, er heerst een vredige rust en in de verte zie je sierlijke ooievaars in hun hoge nest zitten. En mocht je boot onverwachts stilvallen, dan staan de bewoners langs de Vecht klaar om een helpende hand te bieden en met een grap en een grol wordt de situatie luchtig gemaakt. Gemoedelijk, zo zou je de sfeer hier in het Vechtdal kunnen omschrijven. Maar wat nu zo normaal lijkt, is het resultaat van jarenlange investeringen in het gebied.

Van oudsher vormt de Vecht een belangrijke levensader voor het gebied. Lange tijd speelde de rivier een cruciale rol in handel en landbouw, waardoor men in nauwe samenhang met de rivier leefde. In de afgelopen decennia is dat beeld gedraaid: bewoners keren de rivier (letterlijk) de rug toe. Ze willen niets van de rivier weten, de rivier is vies en stinkt. Het enige voordeel van dichtbij de Vecht wonen, is dat je erop kan schaatsen in de winter, maar de rest van het jaar schenkt niemand aandacht aan de rivier. Dat verandert na de overstromingen van 1998, dan wordt duidelijk dat de waterveiligheid van de gemeenschappen die aan de Vecht liggen in het geding is. Niet alleen in Overijssel, maar in heel Nederland staan rivieren al sinds 1995 extreem hoog met overstromingen als gevolg. Het Rijk start daarom voor de grote rivieren met het programma 'Ruimte voor de rivier'. De Vecht valt buiten dit programma, omdat zij te klein wordt geacht. Toch is ook in het stroomgebied van de Vecht actie nodig. Daarom neemt de provincie Overijssel het initiatief voor het programma 'Ruimte voor de Vecht'.

De Overijsselse Vecht ontspringt in het Duitse Münsterland en verbindt zo Duitsland met Nederland. Vanaf de grens kronkelt de rivier nog zo'n zestig kilometer door het Nederlandse landschap om uiteindelijk uit te monden in het Zwarte Water bij Zwolle. De Vecht rijgt verschillende dorpen en steden die zich rondom de rivier hebben gevestigd aan elkaar. Ruimte voor de Vecht wordt dan ook ingezet als samenwerkingsprogramma waar, naast de provincie Overijssel nog twaalf andere partijen, zoals gemeenten, waterschappen en belangenorganisaties, aan deelnemen.

Ruimte voor de Vecht heeft als doel het Vechtdal te herinrichten tot een veilig en ‘beleefbaar’ gebied. En dat is gelukt. Bewoners leven nu naar de rivier toe en het Vechtdal is uitgegroeid tot een aantrekkelijke bestemming voor toeristen en recreanten. Dit resultaat roept de vraag op wat we kunnen leren van het programma Ruimte voor de Vecht. Hoe is het gelukt een ontwikkeling op gang te brengen waarin bewoners trots zijn op hun leefomgeving en zich ermee verbonden voelen?

In dit hoofdstuk schetsen we eerst chronologisch de belangrijkste periodes van het programma Ruimte voor de Vecht. Per periode lichten we de kernmomenten uit die, volgens bij het programma betrokken personen, een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan de gebiedsontwikkeling in het Vechtdal. Vervolgens passen we het analysekader uit hoofdstuk 2 toe om inzicht te krijgen in de succesfactoren die in het Vechtdal hebben bijgedragen aan het versterken van gemeenschapskracht.

3.1 Chronologische reconstructie

In 1997 stellen Rijkswaterstaat, het waterschap Velt en Vecht en de provincie Overijssel een toekomstvisie op voor de rivier de Vecht: de Vechtvisie. Deze visie benadrukt dat de rivier meer ruimte nodig heeft en schetst het streefbeeld van de Vecht als half-natuurlijke laaglandrivier met een dynamisch karakter.⁵⁶ Door de overstromingen in 1998 wordt deze urgentie nog sterker gevoeld – water heeft immers ruimte nodig. Dat staat haaks op het denken dat lange tijd dominant was. Aanvankelijk ligt de nadruk op inperken en afvoeren, als gevolg waarvan de Vecht is gekanaliseerd en verhard. Hierdoor kan het water niet meer de bodem intrekken en heeft de rivier geen ruimte meer om te overstromen.

2005 - 2009: de stuwende werking van urgentie

De Vecht maakt geen onderdeel uit van het nationale programma ‘Ruimte voor de Rivier’, maar het bewustzijn voor het belang van waterveiligheid is desalniettemin groot. De provincie Overijssel geeft in 2005 opdracht tot een onderzoek naar de mogelijkheden om de Vechtvisie uit 1997 uit te werken tot concrete gebiedsontwikkelingen.⁵⁷ In 2007 wordt het rapport ‘De levende Vecht’ opgeleverd – dit is geen dwingend advies, maar dient als inspiratiebron

⁵⁶ Werkgroep Vechtvisie. (1997). *De Vechtvisie: Stap voor stap naar een duurzame Vecht*. Arcadis Heidemij advies.

⁵⁷ Ruimte voor de Vecht. (2020). *Masterplan Ruimte voor de Vecht: De verbindende kracht van de Vecht*.

om te komen tot een gezamenlijke visie en uitvoeringsstrategie om het Vechtdal te vernieuwen en te verbeteren.⁵⁸ In datzelfde jaar gaan, onder leiding van het toenmalige waterschap Velt en Vecht,⁵⁹ acht Nederlandse en Duitse overheden een grensoverschrijdende samenwerking aan om de Vechtvisie uit 1997 te actualiseren en internationaliseren.⁶⁰

Om de verschillende initiatieven te bundelen en te versnellen, neemt de provincie Overijssel in 2009 het initiatief voor het programma Ruimte voor de Vecht.⁶¹ Gezien haar verantwoordelijkheid ten aanzien van het waterbeheer en gebiedsontwikkeling is het logisch dat de provincie het initiatief neemt voor de samenwerking en daarin een trekkersrol vervult. Bovendien levert de verkoop van energieaandelen in Essent de provincie in 2009 veel geld op, wat het mogelijk maakt om de trekkersrol te laden met slagkracht: de provincie investeert flink in het programma.⁶²

Het programma Ruimte voor de Vecht wordt een samenwerkingsorganisatie waarin uiteenlopende partijen⁶³ zich inzetten voor de waterveiligheid van de Vecht en een integrale versterking van het Vechtdal. De doelstellingen van het programma zijn uitgewerkt in het 'Masterplan Ruimte voor de Vecht' dat richting geeft aan de ontwikkelingen van het gebied. De drie dragende doelstellingen richten zich op het verbeteren van de waterveiligheid in het Vechtdal, het creëren van een sociaaleconomische impuls en het integraal realiseren van de natuuropgaven.⁶⁴

Hoewel het 'Vechtdal' geen officiële gebiedsregio is volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek, past de gecreëerde regio bij de opgave van het programma.⁶⁵ Door de samenwerking op te hangen aan het hele gebied rond de Vecht is het mogelijk om verder dan de reguliere overheidsgrenzen te kijken en (het Nederlandse deel van) de rivierloop in zijn geheel te bezien. Bovendien zijn zaken die boven in de rivierstroom gebeuren, onvermijdelijk

58 AtelierOverijssel. (2007). *De levende Vecht*.

59 In 2014 is dit Waterschap opgeheven en opgegaan in het waterschap Vechtstromen.

60 Hoewel er nog steeds in verschillende grensoverschrijdende gremia wordt samengewerkt met Duitsland, richt dit onderzoek zich uitsluitend op het Nederlandse deel van de Vecht. Deze samenwerkingen zijn daarom niet meegenomen in de analyse.

61 Ruimte voor de Vecht. (2009). *Masterplan Ruimte voor de Vecht*.

62 Binnenlands Bestuur. (7 mei 2009). Overijssel stemt in met verkoop Essent. *Binnenlands Bestuur*.

63 Dit zijn gemeenten Zwolle, Dalfsen, Ommen en Hardenberg, de Waterschappen Groot Salland, Velt en Vecht en Regge en Dinkel, Staatsbosbeheer, het Regionaal Bureau voor Toerisme, het Overijssels Particulier Grondbezit en de Provincie Overijssel.

64 Ruimte voor de Vecht. (2009). *Masterplan Ruimte voor de Vecht*.

65 Hoewel het 'Vechtdal' geen officiële regio is volgens het CBS, wordt het gebied inmiddels wel erkend als gebied in de provinciale Omgevingsvisie.

van invloed op de benedenloop. Toch komt het creëren van deze nieuwe gebiedsregio niet alleen voort uit een praktische, fysieke overweging. Door het construeren van het 'Vechtdal' wordt er namelijk ook een gemeenschappelijke ruimtelijke identiteit gecreëerd. Het Vechtdal valt als een deken over een groter gebied en kan zo alle onderliggende partners en gemeenten verenigen. Hiermee wordt urgentie gecreëerd: de waterveiligheid van het Vechtdal is relevant voor alle partners in het gebied, omdat het handelen van de een onvermijdelijk van invloed is op de ander. Het is daarom dat een van de betrokkenen aangeeft: *“Het vraagt om samen te kijken, vanuit een brede blik, over je eigen opgaven heen, dus verder dan de meerwaarde vanuit je eigen organisatie”*.

2010 - 2018: de transformatie van het Vechtdal

In de periode die volgt, voert het programma Ruimte voor de Vecht verschillende projecten uit die bijdragen aan de doelstelling om de waterveiligheid van het gebied te verbeteren. Zo zijn de regionale keringen in het bovenstroomse deel van de Vecht op orde gebracht en heeft de Vecht meer ruimte gekregen. Ruim 40% van de oevers is ontsteend en er zijn nevengeulen en meanders aangelegd. Verder is er zo'n 140 hectare land verworven binnen het winterbed, wat overstromingsmogelijkheden voor de rivier creëert. Steeds is waterveiligheid de aanjager. Daarnaast worden er aanknopingspunten gezocht om de andere doelstellingen te versterken. Zo draagt de verwerving van overstromingsgronden ook bij aan de natuuropgave, omdat een deel hiervan is ingericht voor de realisatie van natuur. Bovendien zorgt het programma voor een sociaaleconomische impuls in het Vechtdal. Zo is bijna duizend hectare landbouwgrond buiten het winterbed herverkaveld en uitgeruild, wat de landbouwsector ten goede komt.⁶⁶

Het denken over de Vecht verandert. De rivier wordt niet langer als een vieze, oude, weggemoffelde rivier gezien, maar heeft nu waarde in zichzelf: *“de kanteling van vieze rivier naar een ‘asset’ is gemaakt”*. De rivier wordt niet meer als een bedreiging gezien, maar als een kans. Zo zijn er zogenaamde 'Anjerpunten', vernoemd naar de steenanjer (het symbool van het Vechtdal), aangelegd om het gebied beter te 'ervaren'. Elk Anjerpunt vertelt een verhaal over het Vechtdal en dient als startpunt van wandel- en fietsroutes. Doordat de rivier bevaarbaar is gemaakt en waterrecreatie is toegenomen, zijn er extra investeringskansen ontstaan voor horeca en ondernemers. Dat is terug

66 Docter, K., Hazelhorst, H., Kelder, R., Kroes, M., Matthijssen, M., Minnema, J., Morkutè, G., Nicolaij, P.A., Veenma, K. (2020). *Eindevaluatie Ruimte voor de Vecht 2007-2018*. Provincie Overijssel.

te zien in de bestedingen binnen de sector recreatie en toerisme, die gedurende het programma met ruim 20% zijn gestegen.⁶⁷

Door verschillende projecten en initiatieven is het Vechtdal steeds meer 'beleefbaar' geworden – en dat is te merken in de regio. Het Vechtdal is letterlijk zichtbaar: zo is op veel plekken een magenta steenanjer te zien, wappert op verschillende plekken de Vechtdalvlag, zijn streekproducten uit het Vechtdal breed verkrijgbaar en volgen scholieren uit de omgeving onderwijs aan het Vechtdalcollege. De naam 'Vechtdal' is daarmee stevig verankerd in de omgeving. Daarnaast is het Vechtdal onderdeel geworden van de identiteit van de inwoners. Uit onderzoek blijkt dat meer dan de helft van de bewoners zich daadwerkelijk 'een Vechtdaller' voelt.⁶⁸ De betrokken partijen in het programma Ruimte voor de Vecht werken zo steeds samen aan een overkoepelend doel: het verbeteren van de Vecht en het omliggende gebied.

2018 - 2024: van provinciale sturing naar een netwerkorganisatie

Het provinciale programma Ruimte voor de Vecht loopt in 2018 op zijn eind. Het programma heeft volgens gesprekspartners een fijne samenwerking teweeggebracht: *“Er is door de samenwerking in het programma veel bereikt, meer dan we als afzonderlijke partijen zelfstandig zouden hebben kunnen bereiken”*.⁶⁹ De betrokken partners ervaren het samenwerkingsverband als zeer waardevol en willen deze positieve energie graag voortzetten. Om deze reden maakt het programma Ruimte voor de Vecht per 2019 de omslag naar een netwerkorganisatie.

Op 27 september 2018 wordt de samenwerkingsovereenkomst door de dertien betrokken partners⁷⁰ ondertekend. Deze partijen besluiten zich wederom gezamenlijk in te zetten voor de Vecht en het Vechtdal. In deze samenwerking vervult de provincie geen trekkersrol meer, maar maakt nu – net als de andere partners – onderdeel uit van het netwerk. De partners zijn dus gelijkwaardig aan elkaar en zetten daarom ook eigen middelen in voor het realiseren van

67 Docter, K., Hazelhorst, H., Kelder, R., Kroes, M., Matthijssen, M., Minnema, J., Morkutè, G., Nicolaij, P.A., Veenma, K. (2020). *Eindevaluatie Ruimte voor de Vecht 2007-2018*. Provincie Overijssel.

68 Ruimte voor de Vecht. (2022). *Monitor 2022: Altijd in beweging*; Ten Doeschot, F., Van Schelven, F., & Klein Kranenburg, L. (2017). *Verbindend Vechtdal: Bewonersonderzoek Vechtdal 2017*. I&O Research/Provincie Overijssel.

69 Provinciale Staten Overijssel. (2020). *Evaluatie programma Ruimte voor de Vecht 2007-2018 en Geactualiseerd Masterplan*.

70 Provincie Overijssel, gemeenten Hardenberg, Ommen, Dalfsen en Zwolle, waterschappen Vechtstromen en Drents Overijsselse Delta, LTO Noord, Natuur en Milieu Overijssel (NMO), Overijssels Particulier Grondbezit (OPG), Staatsbosbeheer, MarketingOost en VNO-NCW.

de doelstellingen van het Vechtdal.⁷¹ Ze werken aan de volgende pijlers: (1) Klimaatadaptatie & Waterveiligheid; (2) Natuurontwikkeling & Verbeteren biodiversiteit; (3) Verduurzaming van de landbouw & Sociaaleconomische ontwikkeling; en (4) Duurzaam gastheerschap & Aantrekkelijke leefomgeving. De plannen voor de komende samenwerkingsperiode zijn verder uitgewerkt in het 'Masterplan 2050' dat gericht is op het jaar 2050 en een leidraad vormt voor de lange termijn.⁷²

Sinds de overgang naar deze nieuwe samenwerkingsvorm zijn de dynamieken binnen het programma veranderd. Waar het programma voorheen, onder regie van de provincie, structureel werd voorzien van geld, is het nu afhankelijk van incidentele geldstromen. Hoewel de partners geld inleggen om het programma draaiende te houden, zijn er grote bijdragen nodig om projecten te financieren. Hierdoor hebben de partners het idee dat ze voortdurend moeten 'zoeken' naar geld. De netwerkorganisatie Ruimte voor de Vecht doet een aanvraag voor rijks gelden in het kader van de Regio Deal Regio Zwolle. Doordat het netwerk een sterke samenwerkingsstructuur en -cultuur kent, is het mogelijk om voortvarend aan de slag te gaan met de Regio Deal-aanvraag. Onder de noemer 'Brede welvaart in het Vechtdal' dient Ruimte voor de Vecht een aanvraag in voor 23 projecten.⁷³ De aanvraag wordt goedgekeurd en de netwerkorganisatie ontvangt gedurende de periode 2020-2023 subsidie.

De middelen uit de Regio Deal geven een financiële impuls en stimuleren daarnaast cofinanciering vanuit de partners. Hierdoor worden er verschillende projecten gefinancierd die onder de noemer 'Brede welvaart' vallen. Zo krijgt de recreatie in het gebied een impuls, worden locaties ingericht voor klimaat en natuur, starten er educatieprojecten, worden spellocaties aangelegd en worden de fiets- en wandelverbindingen versterkt.⁷⁴ De noemer 'Brede welvaart' maakt het mogelijk om vanuit een brede blik naar het gebied te kijken en zo een grote variëteit aan projecten te realiseren. Uiteindelijk worden er 32 projecten gerealiseerd, een stuk meer dan de op voorhand aangedragen 23.

71 Provinciale Staten Overijssel. (2020). *Evaluatie programma Ruimte voor de Vecht 2007-2018 en Geactualiseerd Masterplan*.

72 Ruimte voor de Vecht. (2020). *Masterplan Ruimte voor de Vecht: De verbindende kracht van de Vecht*.

73 Ruimte voor de Vecht. (z.d.). RegioDeal.

74 Ruimte voor de Vecht. (z.d.). Regiodeal Zwolle 2020-2025 [Presentatie].

In de aanloop naar de toekenning van de Regio Deal wordt de subsidie voor Ruimte voor de Vecht twee keer gekort. Dit leidt tot wrevel tussen de partners, want voor een lage subsidie is het voor sommige (grote) partners de moeite niet waard. Dat zorgt voor frictie binnen het netwerk, maar ook voor een herwaardering van de onderliggende waarde van Ruimte voor de Vecht: *“Jij krijgt misschien minder, maar wij krijgen wel heel veel.”* Wat voor de ene partner een kleine subsidie is, is voor een andere partner een wezenlijke financiële bijdrage. Hiermee wordt de kracht van het netwerk duidelijk: voorbij je eigen belang kijken en de focus leggen op het overstijgende doel – een beter Vechtdal.

Bij de start van het programma Ruimte voor de Vecht heerst er groot urgentiegevoel: het gebied moet zich beschermen tegen het water. Zo bundelen de partijen hun krachten voor één gezamenlijke opgave waterveiligheid. Het netwerk zet zich in de periode 2020-2023 in voor een veel ruimere opgave: brede welvaart. Hierdoor zijn veel losse projecten gerealiseerd. Dit is enerzijds een grote verdienste, maar anderzijds geven de partners aan dat het een *“samenraapsel”* van losse projecten wordt. Zo zegt één van de betrokkenen: *“Stel we zouden zelf geld op de plank hebben, dan vraag ik me af of we die dingen ook zouden doen. Ik heb het idee dat we met de Regio Deal misschien meer losse dingen doen. En dat idee had ik bij de provincie nooit.”* Het zijn projecten die waarde toevoegen aan het gebied, maar het gezamenlijke vertrekpunt, van veiligheid, is veranderd en de urgentie wordt veel minder gevoeld. Hoewel de samenwerking binnen het programma positief wordt gewaardeerd, benadrukken betrokkenen dat de opgave moet worden aangescherpt om toekomstbestendig te blijven.

3.2 Analyse

De deelnemende partijen van Ruimte voor de Vecht zijn erin geslaagd om gezamenlijk verantwoordelijkheid te nemen en het Vechtdal te transformeren tot een veilig en leefbaar gebied. Daarmee heeft het Vechtdal een duidelijke metamorfose ondergaan. Niet alleen de fysieke omgeving is sterk veranderd, ook het imago maakte een omslag. Waar de Vecht vroeger nauwelijks zichtbaar was en als vervuild in het achterland lag, staat zij na jaren investeren symbool voor hernieuwde trots en verbondenheid. Het moment waarop tientallen Vechtdallers gezamenlijk de rivier in springen om te zwemmen, markeert deze omkeer: niet langer vervuild, maar geliefd. In deze analyse onderzoeken we hoe Ruimte voor de Vecht erin is geslaagd de krachten te bundelen en daarmee publieke waarde te creëren.

3.2.1 Ruimtelijke identiteit van het Vechtdal verbeeld door de rivier

Wie zich in het gebied rondom de Overijsselse Vecht begeeft, ziet steeds het Vechtdal terugkomen – het is te zien aan de wapperende roze vlag, de naamgeving van organisaties en ‘het Vechtdal’ staat als herkomstregio op de etiketten van lokale wijn en honing. En dat terwijl het Vechtdal geen officiële gebiedsregio is volgens het CBS en ook tot voor kort niet als een herkenbaar gebied werd ervaren door inwoners. Het Vechtdal is geboren met de start van het programma Ruimte voor de Vecht. Deze nieuwe gebiedsregio bevindt zich op Overijsselse grond en valt over bestaande gebieden en grenzen heen; zo zijn twee waterschappen en vier gemeenten onderdeel van het Vechtdal. Het ruimtelijk gebied is gecreëerd om aan te sluiten bij de opgave van de samenwerking: de rivierloop van de Vecht en het omliggende gebied. Dit is een logische en pragmatische stap die het voor Ruimte voor de Vecht werkbaar maakt om projecten en ontwikkelingen uit te voeren die betrekking hebben op het hele gebied.

Door het Vechtdal te benutten als overkoepelende identiteit, ontstaat er *bridging*: samenwerking over grenzen heen wordt vergemakkelijkt doordat de Vecht fungeert als verbindende factor. Partijen handelen in het programma niet primair vanuit hun eigen organisatie, maar in dienst van het gezamenlijke Vechtdal. Deze nieuwe gebiedsregio werkt daarmee als katalysator voor bestuurlijke samenwerking en vergroot de gezamenlijke slagkracht. De partijen zijn allemaal onderdeel van het Vechtdal en moeten zich daardoor tot elkaar verhouden. Ondanks eigen, uiteenlopende belangen, vinden partijen elkaar in het beeld van een mooier en beter Vechtdal. Eén van de geïnterviewden omschrijft het als volgt: *“Je kan je eigen belang opzijzetten, omdat je het geheel nastreeft”*.

Hoewel het Vechtdal als dunne identiteit is geconstrueerd binnen het programma, is het geworteld in een gedeelde geschiedenis van samenleven rond de rivier. De dikke identiteit van het gebied is te vatten in het bestaande sentiment dat kleine gemeenten elkaar traditioneel nodig hebben om doelen te bereiken. Zoals een gesprekspartner het verwoordde: *“Het mooie aan Overijssel is dat mensen elkaar toch wel vasthouden”*. Dit typeert volgens betrokkenen de samenwerking binnen Ruimte voor de Vecht: ondanks verschillende belangen wordt steeds gezocht naar gezamenlijke oplossingen.

Het programma investeert bewust in deze gemeenschappelijke basis en versterkt actief het gevoel van verbondenheid. Daarbij wordt steeds aangesloten bij een gevoel van trots op de streek en het gedeelde verleden. Een voorbeeld hiervan is de cultuurhistorische atlas van de Vecht, waarin de geschiedenis van het Vechtdal wordt verteld. Nieuwe partners ontvangen deze atlas bij hun toetreding tot het programma, als symbool voor de

kernwaarde dat gezamenlijke inzet voor het gebied centraal staat. Zo dringt de Vechtdal-identiteit door in de samenwerking: *“We moeten met elkaar samenwerken, want we hebben ons tot elkaar te verhouden. Maar doordat je je identiteit aan het Vechtdal hebt verbonden, is het over de opgave van vandaag heen gegaan. En gaat het over wie je bent. Het zijn. Dat houdt elkaar nog steviger vast.”*

Ruimte voor de Vecht draagt de Vechtdal-identiteit ook actief uit richting de plaatselijke gemeenschappen. Dit gebeurt onder meer via initiatieven die de Vechtdal-identiteit verbeelden in de fysieke omgeving, zoals fiets- en looproutes en de Anjerpunten. De fiets- en looproutes maken het gebied zichtbaar én beleefbaar. De vijf Anjerpunten vertellen het verhaal over een plaats in relatie tot de rivier en de omgeving.⁷⁵ Ook in het onderwijs krijgt de Vechtdal-identiteit aandacht, met educatieprogramma's over de Vecht in zowel het basis- als voortgezet onderwijs. Daarnaast zijn er symbolen en artefacten die de identiteit versterken, zoals de Vechtanjer: het symbool dat door Vechtdal Marketing is ontwikkeld en wordt gebruikt bij toeristische locaties en informatiepunten.⁷⁶ Door de Vechtdal-identiteit op deze manier uit te dragen, worden de plannen en projecten van Ruimte voor de Vecht zichtbaar gemaakt en ontstaat er een gedeeld gevoel van trots op het gebied.

3.2.2 Sturing gaat bij Ruimte voor de Vecht over bestuurlijke grenzen heen

De maatschappelijke opgave om het Vechtdal veilig en beleefbaar te maken, houdt zich niet aan bestuurlijke grenzen. De rivier ontspringt buiten Nederland, doorkruist vier gemeenten, stroomt door twee waterschappen en bevindt zich op provinciaal grondgebied. De opgave raakt zo aan (de verantwoordelijkheden van) verschillende overheden en organisaties. Het programma Ruimte voor de Vecht kenmerkt zich daarom al sinds de start door samenwerking tussen verschillende partijen. Aan het begin vervult de provincie hierin een faciliterende rol als trekker. Met de oprichting van een netwerkorganisatie verschuift de provincie meer naar de achtergrond. Verandering in de samenwerkingsstructuur heeft geleid tot andere dynamieken waarbij geïnterviewden aangeven dat vooral de veranderde rol van de provincie van invloed is geweest op het verloop van het programma.

De eerste jaren van het programma worden gekenmerkt door een grote voortvarendheid: veel grote projecten zijn in deze beginperiode gerealiseerd – en nog steeds wordt er met verwondering aan de beginperiode gerefereerd. Het succes van deze beginperiode is in belangrijke mate te danken aan de

⁷⁵ Ruimte voor de Vecht. (2022). *Monitor 2022: Altijd in beweging*.

⁷⁶ Vechtdal Overijssel. (z.d.). *De Vechtanjer van het Vechtdal*.

provincie, die als initiatiefnemer een centrale rol vervult. Zij weet de deelbelangen van alle samenwerkende partijen te verenigen en fungeert als overkoepelende, ‘neutrale’ aanjager van het gezamenlijke doel. Tijdens deze eerste periode van het programma ligt de focus op het behalen van resultaten: waterveiligheid moet gerealiseerd worden en daarbij moet aan normen worden voldaan en kwaliteitseisen behaald worden. De provincie kan dat echter niet alleen en moet daarvoor samenwerken met andere partijen. Deze manier van sturing laat zich duiden als de *samenwerkende overheid*. De provincie zoekt de samenwerking op met andere partijen om het doel van een veilig en beleefbaar Vechtdal te kunnen bereiken.

De slagkracht van het programma wordt in deze beginperiode bovendien versterkt door de vrijgekomen middelen uit de verkoop van Essent-aandelen door de provincie. Hiermee kunnen ambities daadwerkelijk worden uitgevoerd. Belangrijk is daarbij de voorwaarde dat provinciale middelen alleen beschikbaar komen als partners ook zelf investeren. Dit zorgt voor een ‘mutual gains’-benadering: partners leveren een bijdrage en krijgen er veel voor terug. Dat de provincie de trekkersrol op zich neemt, ligt voor de hand gezien haar financiële positie en de waterveiligheidsopgave. Tegelijk vervult zij een verbindende functie door partners met uiteenlopende belangen constructief samen te brengen en hen te stimuleren voorbij hun eigen bestuurlijke grenzen te kijken.

Vanaf 2018 verandert het programma van een provinciaal initiatief naar een netwerkorganisatie. Daarmee verandert ook de vorm van sturing: niet langer voert één partij de regie, maar de betrokken organisaties geven gezamenlijk richting aan het programma. De provincie alsook de betrokken gemeenten en waterschappen volgen de koers die in het netwerk wordt ontwikkeld en passen zich daaraan aan. Deze overgang naar een netwerkorganisatie heeft volgens betrokkenen geleid tot verlies aan slagkracht. Waar de provincie als trekker zorgde voor een structurele financieringsstroom, ontbreekt deze nu. Hierdoor gaat veel tijd en energie naar het vinden van middelen, waardoor vooral kleinere projecten gerealiseerd kunnen worden. Daarnaast bewaakt de provincie als eigenaar van het gehele grondgebied het algemene, overkoepelende belang. In de huidige structuur vervult de gemeente Hardenberg als bestuurlijk voorzitter de rol van *primus inter pares*. De manier van sturing (zoals uiteengezet in hoofdstuk 2.2) laat zich nog steeds kenmerken als *samenwerkende overheid*, maar beweegt richting een responsieve overheid. De netwerkorganisatie geeft namelijk uitdrukking aan de gelijkwaardigheid van de partijen: zo is elke partner vertegenwoordigd in het bestuurlijk overleg en bestaat de werkgorganisatie uit medewerkers van alle overheden. Daarnaast zijn de doelen van het programma veranderd. Waar voorheen de wateropgave leidend was – en hier vooraf opgestelde

doelstellingen en normen behaald moesten worden – zijn de doelen uitgebreid waardoor initiatieven vanuit de partijen hier makkelijker onder te scharen zijn.

3.2.3 Weerstand en omgaan met botsende belangen

Fysieke projecten van Ruimte voor de Vecht roepen onvermijdelijk weerstand op. Werkzaamheden veroorzaken overlast, grond moet worden afgestaan en uiteenlopende belangen moeten worden verenigd. Het overwinnen van dergelijke weerstand is geen vanzelfsprekendheid; vaak kunnen projecten hierdoor stagneren of zelfs mislukken. Bij Ruimte voor de Vecht is dat niet het geval geweest: de ervaren weerstand heeft het programma niet tot stilstand gebracht.

Zoals de naam van het programma al suggereert, is er meer ruimte gecreëerd voor de rivier om te stromen, te kronkelen en buiten haar oevers te treden. Die ruimte moet echter ergens vandaan komen, wat op verschillende momenten tot weerstand leidt. Zo worden op meerdere locaties gronden verworven en bestemmingen gewijzigd, bijvoorbeeld van landbouw of recreatie naar natuur. In gesprekken wordt daarbij vooral de situatie rond camping De Koeksebelt herhaaldelijk genoemd. Om meer ruimte te bieden aan de rivier moet er een nevengeul aangelegd worden – grotendeels over het terrein van de camping. De plannen stuiten op weerstand bij de campingshouder, maar na vele gesprekken komen de campingshouder, provincie, gemeente en het waterschap er uiteindelijk samen uit. De campingeigenaar wordt financieel gecompenseerd voor de afgestane gronden. Ook krijgt de camping een kwaliteitsimpuls. De camping bevindt zich na aanleg van de geul namelijk op een eiland en is daardoor nog populairder onder de toeristen.

Ook binnen het programmateam van Ruimte voor de Vecht moet weerstand worden overwonnen. Een dossier dat al lange tijd onder spanning staat, betreft het varen op de Vecht. Hier botsen twee belangen: recreatie en natuur. Sinds de start van het programma wordt hierover door deelnemende partijen onderhandeld. Voorstanders van recreatie willen de rivier toegankelijk maken en stimuleren het varen. Tegenover hen staan de natuurorganisaties, die wijzen op de verstoring van natuur en milieu en daarom tegen varen zijn. De Vecht kent meerdere stuwen die het waterpeil op niveau houden. Om de rivier bevaarbaar te maken, zijn er vanuit het programma Ruimte voor de Vecht sluizen geplaatst rondom deze stuwen. Deze sluizen zijn oorspronkelijk ontworpen voor een vaardiepte van 110 centimeter. Door ogenschijnlijk onoverbrugbare tegenstellingen tussen de partijen wordt uiteindelijk – met moeite – een vaarbesluit genomen voor een diepte van 50 centimeter. Het

illustreert hoe recreatie en natuur hier structureel met elkaar op spanning staan: elke keuze voor het ene belang beperkt de ruimte voor het andere.

Inmiddels wordt al geruime tijd gesproken over het verder verruimen van de vaardiepte om grotere recreatievaart mogelijk te maken. Voor de uitvoering daarvan is een nieuwe natuurvergunning nodig, wat ruimte biedt aan natuurorganisaties om bezwaar te maken. Om dergelijke bezwaarprocedures te voorkomen, is er bovenwettelijk gewerkt aan een maatregelenpakket waarin de wensen van beide groepen zijn samengebracht. Dit maatregelenpakket maakt varen op de Vecht mogelijk en wijst tegelijkertijd plas-drasgebieden aan om gunstige omstandigheden voor watervogels te creëren. Ook wordt elektrisch varen op de rivier verkend. Binnen het programma weten de partijen elkaar doorgaans te vinden via compromissen en wederzijds begrip. De grootste weerstand komt echter van de achterban van belangenorganisaties die deelnemen aan het programma. Hierdoor belanden deze belangenorganisaties in een spagaat: zij denken constructief mee, maar kunnen richting hun achterban moeilijk volhouden dat bepaalde keuzes onvermijdelijk zijn. Dit leidt er geregeld toe dat de achterban juridische stappen overweegt tegen besluiten, maar de praktijk leert dat ze deze stappen zelden daadwerkelijk nemen. Daardoor wordt er lang over dossiers gesproken, wat veel tijd kost. Juridische stappen kunnen in sommige gevallen juist helpend zijn, omdat kwesties dan door de onafhankelijke rechter kunnen worden beslecht.

3.3 Conclusie

Uit deze casus blijkt dat het programma Ruimte voor de Vecht erin slaagt gemeenschapskracht te organiseren. Een belangrijke succesfactor daarbij is het benutten van de Vechtdal-identiteit. In het begin ontstaat het Vechtdal om pragmatische redenen: als basis voor grensoverstijgende samenwerking. Daarvoor wordt een relatief 'dunne' ruimtelijke identiteit ontwikkeld, die bewust aansluit bij bestaande, sterkere ('dikke') identiteiten door verhalen over een gedeeld verleden te benadrukken. Deze overkoepelende identiteit maakt het voor betrokken partijen vanzelfsprekender om zich gezamenlijk in te zetten voor het gebied.

Om de projecten ook in de samenleving te verankeren, wordt de Vechtdal-identiteit actief uitgedragen richting bewoners. Hoewel deze identiteit deels kunstmatig is geconstrueerd, sluit zij goed aan bij bestaande verhalen en sentimenten. Daardoor sijpelt de 'dunne' identiteit langzaam door in de samenleving en wordt zij geleidelijk onderdeel van de bredere, 'dikke' identiteit. Inmiddels voelt meer dan de helft van de bewoners zich Vechtdaller

en is de verankering van de identiteit ook zichtbaar in het straatbeeld: je kunt niet meer om het Vechtdal heen.

Partijen vinden elkaar in het beeld van een mooier en beter Vechtdal. Het programma bouwt op een sterke samenwerkingsbasis door de sturing van de provincie als samenwerkende overheid. In de beginperiode weet de provincie uiteenlopende deelbelangen te verenigen en op te treden als overkoepelende, neutrale aanjager van een gezamenlijk doel: een veilig en beleefbaar Vechtdal. Daarnaast zorgt zij voor slagkracht door een structurele financieringsstroom, waardoor projecten worden gerealiseerd en zichtbare resultaten worden geboekt. In deze focus op het behalen van resultaten treedt de provincie op als samenwerkende overheid. Wanneer het programma verandert van provinciaal initiatief naar een netwerkorganisatie, verandert ook de vorm van sturing. Het laat zich nog steeds kenmerken als samenwerkende overheid, maar beweegt meer richting een responsieve overheid waarin de gelijkwaardigheid van deelnemende partijen meer centraal staat.

De successen uit de beginperiode hebben een stevige basis gelegd voor het programma. Het urgentiegevoel rondom waterveiligheid zorgde destijds voor daadkracht bij de partners: complexe vraagstukken werden niet vermeden, maar aangepakt. De ingrepen in het Vechtdal leverden zichtbare verbeteringen op. Deze resultaten hebben geleid tot een samenwerking met sterk onderling vertrouwen, waarop men nog steeds voortbouwt. Dat vertrouwen werkt in twee richtingen. Enerzijds bevordert het een prettige samenwerking, waarin partijen bereid zijn bij te dragen aan het gezamenlijke belang van het Vechtdal. Anderzijds brengt het echter ook een zekere krimp mee. Volgens geïnterviewden worden gevoelige en polariserende thema's – zoals stikstof en drinkwater – vermeden uit angst dat zij de goede verstandhouding verstoren. Weerstand wordt daarmee uit de weg gegaan. Dit vormt een risico: wanneer het programma de confrontatie met lastige opgaven niet aandurft, kan het zijn stevigheid verliezen. Uiteindelijk gaat het immers niet om het behoud van een samenwerkingsverband, maar om het creëren van publieke waarde. De weerstand waarmee het programma tot nu toe te maken heeft, komt vooral voort uit een botsing van waarden: recreatie tegenover natuur. Door middel van compromissen en wederzijds begrip wordt geprobeerd tot oplossingen te komen, maar de onderliggende waardenstrijd blijft tot op de dag van vandaag bestaan.

In hoofdstuk 2 hebben we een analysekader gepresenteerd met succesfactoren die kunnen bijdragen aan het versterken van gemeenschapskracht. In tabel 2 wordt weergegeven hoe deze succesfactoren binnen Ruimte voor de Vecht tot uiting komen.

Tabel 2. Analyse van succesfactoren voor het versterken van gemeenschapskracht in de casus Ruimte voor de Vecht

SUCCEFACTOREN	RUIMTE VOOR DE VECHT
Het strategisch benutten van ruimtelijke identiteit	Bij Ruimte voor de Vecht is de Vechtdal-identiteit ontwikkeld als basis voor grensoverstijgende samenwerking. Deze dunne ruimtelijke identiteit sluit bewust aan bij bestaande, sterkere ('dikke') identiteiten door verhalen over een gedeeld verleden te benadrukken.
Het versterken van het vermogen van verbeeldingskracht	Ruimte voor de Vecht heeft als doel het Vechtdal te herinrichten tot een veilig en 'beleefbaar' gebied: niet meer met de rug naar het water toe, maar samen leven met het water. Partijen vinden elkaar in dit beeld van een mooier en beter Vechtdal.
Het verbinden van verbeelding met bestuur	De provincie weet uiteenlopende deelbelangen te verenigen en treedt op als aanjager van het gezamenlijk doel: een veilig en beleefbaar Vechtdal. Het programma investeert bewust in het gevoel van onderlinge verbondenheid door aan te sluiten bij een gedeeld gevoel van trots op de streek en het gedeelde verleden.
Het effectief vormgeven van interbestuurlijke samenwerking	De ingrepen in het Vechtdal zorgen voor zichtbare verbeteringen, wat het onderlinge vertrouwen tussen de betrokken partijen versterkt: 'kijk eens wat we samen hebben bereikt!' Dit vertrouwen vormt een stevige basis voor de interbestuurlijke samenwerking. Hoewel de provincie, gemeenten, waterschappen en belangenorganisaties ieder hun eigen scope, doelen en drijfveren hebben, weten zij deze binnen de netwerkorganisatie Ruimte voor de Vecht te bundelen tot één gezamenlijke ambitie. Daardoor slagen de partners erin om voorbij hun eigen kaders te kijken en zich gezamenlijk in te zetten voor een beter Vechtdal.
Het hanteren van een passende sturingsfilosofie	In de beginperiode ligt de focus op het behalen van resultaten. De provincie kan dat niet alleen en treedt op als samenwerkende overheid. De provincie trekt daarbij samen op met verschillende gemeenten, waterschappen en belangenorganisaties. Wanneer het programma verandert van provinciaal initiatief naar een netwerkorganisatie, verandert ook de vorm van sturing. Het laat zich nog steeds kenmerken als samenwerkende overheid, maar beweegt meer richting een responsieve overheid waarin de gelijkwaardigheid van deelnemende partijen meer centraal staat.

SUCCESFACTOREN	RUIMTE VOOR DE VECHT
Het constructief inspelen op weerstand	Ruimte voor de Vecht krijgt op verschillende manieren te maken met weerstand. Bij het verwerven van gronden is er sprake van directe weerstand bij burgers en bedrijven. In deze gevallen is er ingezet op goede communicatie en financiële compensatie. Ook binnen het programmateam is er sprake van weerstand. Twee belangen botsen met elkaar: recreatie en natuur. Om deze weerstand te overwinnen is er intern ingezet op het sluiten van compromissen en wederzijds begrip. Richting de achterban is er ingezet op goede communicatie. Uiteindelijk is er richting de achterban ook gewezen op de mogelijkheid om juridische stappen te ondernemen.

Ruim vijftien jaar na de start bestaat Ruimte voor de Vecht nog altijd. Met energie en grote betrokkenheid wordt gewerkt aan een aantrekkelijker Vechtdal. Tegelijkertijd leven er zorgen over de toekomst. Verschillende partners signaleren dat de toegevoegde waarde van het programma inmiddels een ander karakter heeft. Waar in de beginfase een gezamenlijke, gebieds-overstijgende opgave richting gaf en een stevige samenwerkingscultuur smeedde, ligt de nadruk nu vooral op de leefbaarheid in het hier en nu. Daarmee kan de netwerkorganisatie voortbouwen op de successen uit het verleden, maar ontbreekt een nieuwe, verbindende langetermijnopgave. Voor de toekomst benadrukken verschillende gesprekspartners dat de opgave van Ruimte voor de Vecht opnieuw moet worden vastgesteld. Om als samenwerkingsverband relevant te blijven, is nieuwe urgentie nodig. De kernvraag voor de komende jaren luidt daarom: welke gezamenlijke, overkoepelende opgave kan Ruimte voor de Vecht in de toekomst oppakken?

4. Van je terp af komen | *Casus Vereniging Circulair Fryslân*

Circulair in streektaal

In het voorjaar van 2025 stond een Friese delegatie plots in São Paulo. Friesland werd op het World Circularity Forum in Brazilië uitgeroepen tot wereldwijd koploper op het gebied van circulaire economie. Voor een buitenstaander leek dat misschien verrassend, maar het ging hier niet om een toevalstreffer. Het was de uitkomst van jaren lokaal werk: wat ooit begon als een lokaal initiatief kreeg internationale erkenning, niet doordat er van bovenaf vanuit de overheid werd aangestuurd, maar omdat er van onderop een samenwerking tussen boeren, bouwers, afvalverwerkers en onderwijsinstellingen ontstond waar de provincie én de Friese gemeenten bij konden aanhaken.

Geen regio in Nederland heeft zo'n herkenbare en uitgesproken lokale identiteit als Friesland. Waar andere provincies hun bestuurlijke vorm later vonden, kende Friesland al een lange geschiedenis voordat de huidige provinciegrenzen begin zestiende eeuw werden vastgelegd. In die periode ontwikkelde Friesland een van de meest herkenbare regionale identiteiten van Nederland.⁷⁷ De provincie onderscheidt zich niet alleen door haar officieel erkende eigen taal, maar ook door een sterke sociale samenhang (*mienskip*) en een bevolking die gemiddeld genomen relatief gelukkig en trots is.⁷⁸ Hoewel Friesland economisch gezien achterblijft bij veel andere provincies, scoort het opvallend hoog op het gebied van brede welvaart: de kwaliteit van leven in brede zin.⁷⁹ In de beleidsbrief 'Economie 2025-2030' concludeert de provincie Fryslân dan ook met trots: "*Friezen behoren tot de gelukkigste inwoners van Europa. Onze provincie heeft goud in handen.*"⁸⁰

77 Halink, S. (2022). "Almost Like Family. Or Were They?" Vikings, Frisian Identity, and the Nordification of the Past. *Humanities*, 11(5), p. 125.

78 Zie bijvoorbeeld Provincie Fryslân. (2024). *Tûk groei troch oparbeidzjen. Beleidsbrief economie 2025-2030 provincie Fryslan*.

79 Het Centraal Bureau voor Statistiek splitst 'brede welvaart' uiteen in acht verschillende hoofdthema's: naast 'materiële welvaart' (het besteedbaar inkomen dat mensen hebben) gaat het om subjectief welzijn, gezondheid, arbeid en vrije tijd, wonen, samenleving, veiligheid en milieu. Strikt genomen gaat het over de brede welvaart van drie groepen mensen, namelijk de mensen die nu in Friesland wonen ('hier en nu'), toekomstige generaties ('later') en mensen die in andere landen wonen ('elders'). Zie CBS. (z.d.). *Definities*.

80 Provincie Fryslân. (2024). *Tûk groei troch oparbeidzjen. Beleidsbrief economie 2025-2030 provincie Fryslan*. p. 7.

Toch waarschuwt het Planbureau Fryslân in het rapport ‘Fries geluk staat onder druk’ dat dit ‘goud’ niet vanzelf behouden blijft. Het signaleert concrete bedreigingen, zoals vergrijzing, dalende geboortecijfers, afnemende vrijwilligersparticipatie en groeiende zorgen over landschap, klimaat en biodiversiteit.⁸¹ De provincie probeert daarom haar positie als “*gelukkigste provincie van Europa*” te behouden én te versterken door in te zetten op twee sporen: het verkleinen van de economische achterstand en het beschermen van het zogeheten Friese ‘goud’.⁸²

Deze twee sporen komen samen in de oprichting van de Vereniging Circulair Fryslân (VCF) in 2016. De vereniging wil van Friesland een Europese koploper maken in de circulaire transitie – de beweging naar een economie die volledig draait op herbruikbare grondstoffen. Daarmee beoogt VCF niet alleen de leefbaarheid van Friesland op lange termijn te waarborgen, maar ook de economische positie van de regio te versterken. Bij het realiseren van die ambities kan VCF bouwen op typische Friese kenmerken: sociale cohesie, kleinschaligheid en herkenbaarheid.⁸³ Het wordt bovendien “*al heel lang [als] een samenhangende regio*” gezien, aldus een van onze gesprekspartners. Daardoor (her)kennen de Friezen elkaar van oudsher relatief goed en zijn samenwerkingsnetwerken meestal hecht en duurzaam. Die traditie is zichtbaar in de coöperatieve structuren in landbouw en energie. Deze sectoren vormen samen met bouw en water de kern van de circulaire economie, waardoor de transitie hier zowel een uitdaging als een kans is. Circulariteit biedt Friesland de mogelijkheid om verder te investeren in het behoud van zijn landschap, natuur en sociale verbanden, oftewel: het Friese ‘goud’.⁸⁴ Tegelijk sluit circulariteit aan bij vraagstukken die vragen om een fundamentele herziening van de maatschappelijke ordening, als gevolg van grondstoffenschaarste, klimaatverandering en biodiversiteitsverlies.⁸⁵ Precies in die ruimte tussen ‘kansen’ en ‘urgentie’ is VCF tot stand gekomen.

Een gedeelde ambitie, maar geen vanzelfsprekendheid

Hoewel de steun van de provincie voor VCF goed te verdedigen is, ervaart niet iedereen de circulaire transitie als kans. Binnen Friesland bestaan uiteenlopende interpretaties: sommigen zien circulariteit als een logisch en wenselijk perspectief, anderen zien het als abstract containerbegrip of

81 Planbureau Fryslân, *Fries geluk staat onder druk*, afl. 10, 2024, p. 2.

82 Provincie Fryslân. (2024). *Tûk groei troch oparbeidzjen. Beleidsbrief economie 2025-2030 provincie Fryslân*. p. 7.

83 Zie o.a. Metabolic en Urgenda. (2025). *Circulair Fryslân. De economie van de toekomst. Nieuwe banen voor een innovatief en veerkrachtig Fryslân*. p. 3.

84 Provincie Fryslân. (2024). *Tûk groei troch oparbeidzjen. Beleidsbrief economie 2025-2030 provincie Fryslân*. p. 7.

85 *Wat is circulaire economie? – Vereniging Circulair Friesland*. (8 juli 2024). Vereniging Circulair Friesland.

zelfs als bedreiging voor bestaande praktijken. VCF is zich van deze verdeeldheid bewust en probeert de kloof te dichten via concrete projecten en toegankelijke communicatie. Door te laten zien wat circulariteit in de praktijk betekent – bijvoorbeeld in bouw en landbouw – wordt abstract beleid vertaald naar regionale trots. Zo groeit circulariteit uit tot een gedeeld verhaal van verandering en eigenaarschap, in plaats van een van bovenaf opgelegde opgave.

Hoewel VCF begon als een privaat initiatief, is het inmiddels uitgegroeid tot een triple helix-samenwerking: een samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen. De vereniging telt inmiddels ruim honderd leden en partners, met een mix van grote spelers (zoals afvalverwerker Omrin of de gemeente Leeuwarden), kleinere partijen (zoals de gemeente Harlingen) en maatschappelijke organisaties (zoals Hogeschool Stenden).⁸⁶ Het netwerk is niet hiërarchisch georganiseerd, maar functioneert op basis van vertrouwen, gedeelde doelen en wederzijds eigenaarschap. Die cultuur wordt door betrokkenen gezien als een belangrijke succesfactor: *“Cultuur is altijd de basis; de Friese cultuur past bij het doen met elkaar. Maar dat moet wel met visie gebeuren, anders is het los zand – de triple helix is waarom we succesvol zijn”*. Deze structuur stimuleert initiatief en betrokkenheid, maar is tegelijk kwetsbaar voor vrijblijvendheid of overbelasting van kartrekkers. Bovendien reikt de circulaire opgave verder dan de Friese grenzen. De uitdaging ligt dan ook in het benutten van de opgebouwde kennis en ervaring buiten de eigen regio. Echte impact vraagt om meer dan een goede structuur. Het vraagt om mensen die letterlijk en figuurlijk ‘van hun terp af durven komen’ – mensen die bereid zijn vertrouwde patronen los te laten en nieuwe verbindingen aan te gaan.

In dit hoofdstuk onderzoeken we hoe dat in de praktijk gestalte krijgt: hoe VCF is georganiseerd en samenwerkt met diverse partners; welke rol identiteit en vertrouwen spelen; en welke spanningen en lessen hieruit voortkomen, binnen en buiten Friesland. De opbouw van dit hoofdstuk volgt de doelstelling die VCF in haar eigen magazine formuleerde: *“Europees koploper op het terrein van de circulaire economie worden, zijn en blijven.”*⁸⁷ Na een beschrijving van de ontstaansgeschiedenis volgt een analyse van de huidige stand van zaken en een vooruitblik op de toekomst.

⁸⁶ *Wat is circulaire economie? – Vereniging Circulair Friesland*. (8 juli 2024). Vereniging Circulair Friesland.

⁸⁷ Strijd, C., Van Nijen, E. J., Jongma, F., Pool, K., Visser, M., Turkstra, N., Droog, R., Wetting, R., & Bos, S. (2025). *Over circulair koploper in Europa worden, zijn en blijven. MADE Circulair in Fryslân*.

4.1 Chronologische reconstructie

De wortels van de Vereniging Circulair Fryslân (VCF), soms ook geschreven als Vereniging Circulair Friesland, liggen in 2016. Geïnspireerd door de maatschappelijke energie rondom Leeuwarden als Culturele Hoofdstad van Europa in 2018, besluit een groep Friese ondernemers de handen ineen te slaan: *“Wij hebben gekozen voor verandering naar een circulaire economie, van onderop. Vanuit bedrijven uitgebouwd, met overheden en kennisinstellingen die zijn aangesloten, maar geïnspireerd vanuit bedrijven.”*

2008 – 2018: de voorfase van Station Fryslân 2018 tot Fryslân 2040

Strategisch adviseur Klaas Sietse Spoelstra richt rond 2008, kort na de start van zijn bedrijf *Nij Sicht*, het burgerinitiatief ‘Station Fryslân 2018’ op. Daarmee wil hij, samen met een kleine groep anderen, transities in de provincie aanjagen en verschillende toekomstvisies op Friesland bundelen. De vraag is: welk verhaal willen we als Friesland aan Europa vertellen? In dit kader worden creatieve denksessies georganiseerd, waaronder een vierentwintiguursdenksessie in Gorredijk (eind 2008) en wekelijkse samenkomsten in het middeleeuwse kerkje van Britswerd (vanaf 2009).⁸⁸ Daar ontmoeten burgers, ondernemers en experts elkaar en ontstaat er een eerste groep Friese koplopers. Daar ontstaan diverse *spin-offs* uit, waaronder het initiatief Duurzaam Fryslân 2040. Onder begeleiding van onder meer hoogleraar Transities en transitie management Jan Rotmans en directeur van Urgenda Marjan Minnesma wordt er gewerkt aan een toekomstschets ‘Duurzaam Fryslân 2040’. Het kerkje fungeert, aldus betrokkenen, als symbolische ‘dansvloer’, waar individuele drijfveren worden verbonden tot een collectieve ambitie. Al in deze fase is het initiatief nadrukkelijk burger- en ondernemergedreven. De overheid is wel aanwezig, maar geen stuwende kracht.

In de koplopersgroep voor Duurzaam Fryslân 2040 zit onder andere John Vernooij (directeur van afval- en recyclingbedrijf Omrin). De koplopersgroep verkent samen wat Friesland in huis heeft en hoe het zich kan onderscheiden. Tegelijkertijd groeit het idee om Leeuwarden als ‘Culturele Hoofdstad van Europa’ voor te dragen. In 2013 wordt Leeuwarden daadwerkelijk geselecteerd voor deze titel (en in 2018 mag zij deze titel ook dragen). De inhoud van het winnende bidboek was onder meer een sterke koppeling van maatschappelijke opgaven en de manier waarop kunst en cultuur daarbij kunnen helpen. Met dat winnende bidboek was het nu ook zaak naast de culturele programmering ook aan de gewenste duurzame maatschappelijke opgaven te gaan werken.

88 Klaas Sietse Spoelstra. *Aftrapbijeenkoms Station Fryslân 2018 (14 december 2008)* [Video]. YouTube.

Het antwoord moet dus verder gaan dan cultuur: ook de economische en ecologische kracht van de regio vormen de kern van het verhaal.

In de discussies die over deze vraag ontstaan, ligt ook de voedingsbodem voor VCF. Friesland wil zich profileren als circulaire regio – en tegelijkertijd afrekenen met het beeld dat het een naar binnen gekeerde provincie is. In 2015 presenteren Urgenda en Metabolic (een advies- en onderzoeksbureau) een gezamenlijk rapport waarin de kansen voor Friesland als ‘koploper in de circulaire economie’ worden verkend. Dit rapport vormt de directe aanleiding voor de oprichting van VCF in 2016. Vijftientig bedrijven en organisaties – waaronder de provincie Fryslân en de gemeente Leeuwarden – behoren tot de oprichters.

Het initiatief komt vanuit het bedrijfsleven, maar de overheid is nauw betrokken. Zo heeft de provincie Fryslân rond de tijd van de oprichting de ambitie om verder te investeren in de circulaire opgave. Uiteindelijk nemen enkele toonaangevende bedrijven het voortouw in de vereniging. Hun rol blijkt cruciaal: niet alleen vanwege hun middelen en bereik, maar vooral vanwege hun voorbeeldfunctie. Deze koplopers fungeren als geloofwaardige ambassadeurs van het circulaire gedachtegoed en weten andere partijen mee te trekken. Volgens meerdere betrokkenen zou het netwerk zonder deze koplopers waarschijnlijk nooit de benodigde kritische massa hebben bereikt of al snel zijn ingezakt. De betrokkenheid van zulke partijen doet iets met de legitimiteit van het initiatief en trekt kleinere partners mee in de *slipstream*.

2018 - 2025: van regionaal experiment tot internationaal voorbeeld

VCF positioneert zich sindsdien als aanjager van de circulaire transitie in Friesland. De ambitie is zowel breed als concreet: aantonen dat circulariteit niet alleen noodzakelijk, maar ook winstgevend, verbindend en inspirerend kan zijn. Die strategie werpt zijn vruchten af. Zo wordt Friesland in 2025 tijdens het World Circular Economy Forum in São Paulo uitgeroepen tot wereldwijde koploper op het gebied van circulaire economie.⁸⁹ Daarmee krijgt de regio internationale erkenning voor haar pioniersrol.

VCF weet verschillende projecten te realiseren die Friesland op het gebied van circulariteit op de wereldkaart zetten. De werkwijze van VCF is, met themalijnen en concrete projecten die tastbaar maken wat circulariteit betekent, sterk praktijkgericht. Voorbeelden zijn de vezelhennepdeal, waarin boeren, bouwbedrijven, kennisinstellingen en overheden samenwerken

89 Circulair Fryslân. (z.d.). *CGR Friesland*. [Webpagina].

aan biobased bouwmaterialen,⁹⁰ het asfaltconvenant⁹¹ en verschillende projecten rond circulair bouwen. Deze initiatieven verbinden theorie en praktijk op zichtbare wijze.

De kracht van VCF zit, met andere woorden, niet alleen in projecten en resultaten, maar in de manier waarop ze een collectieve denkkraft heeft weten te mobiliseren – een sociale katalysator voor verandering. Het Friese succes op het World Circular Economy Forum markeert het begin van een nieuwe fase voor de vereniging: na een periode van pionieren breekt nu de uitvoeringsfase aan. De grote uitdaging voor VCF zal zijn om haar collectieve denkkraft te behouden, maar daarnaast ook de circulaire opgave levend te houden onder al haar leden en de inwoners van Friesland.

4.2 Analyse

De ambitie van VCF reikt verder dan het behalen van projectresultaten of het onderhouden van een netwerk. Onder de oppervlakte leeft een diepere wens om bij te dragen aan systeemverandering: een fundamentele kanteling in denken en doen richting een circulaire economie op regionale schaal. Dat vergt meer dan technologische innovatie of nieuwe verdienmodellen. Het vraagt om een andere manier van samenwerken, organiseren en het kijken naar waarde(n). Binnen de vereniging bestaat het besef dat transitie geen rechte lijn volgt, maar een proces is van zoeken, botsen en leren, waarin falen onvermijdelijk deel uitmaakt van vooruitgang. De projecten die VCF initieert, dienen daarom niet alleen praktische doelen, maar fungeren ook als proeftuinen voor mentale en institutionele verandering.

4.2.1 Ruimtelijke identiteit van Friesland in VCF

In dat proces speelt de Friese identiteit een opvallende rol. Betrokkenen noemen deze identiteit vaak een bindmiddel: korte lijnen, gedeelde geschiedenis en een sterk gevoel van regionale trots en verbondenheid – ‘*mienskip*’ – maken het makkelijker om samen aan een grootschalige veranderambitie te werken. Er is trots op de Friese taal, cultuur en eigenheid, maar naar de vraag of deze bewust wordt ingezet door VCF als drager van de circulaire beweging wordt verschillend gekeken. Enerzijds geven betrokkenen aan dat “*de hernieuwde ‘Friese’ branding egalitair, anti-hiërarchisch en nuchter is, met respect voor de omgeving waar je bent; daar past circulaire economie heel goed in*”. Anderzijds roept diezelfde identiteit vragen op. Is de invloed van identiteit werkelijk bepalend of speelt vooral de kleinschalige organisatie van

90 Circulair Fryslân. (z.d.). *Unieke vezelhennepdeal in Fryslân*. [Webpagina].

91 Circulair Fryslân. (z.d.). *Unieke vezelhennepdeal in Fryslân* [Webpagina].

Friesland een rol? Hoe inclusief is dit ‘Friese karakter’? Worden externe partijen voldoende toegelaten? En hoe verhoudt de regionale trots zich tot interregionale samenwerking? Gesprekspartners wijzen erop dat het ‘Friese’ element zeker helpt bij het creëren van gemeenschappelijk eigenaarschap – het gevoel dat men samen iets opbouwt. Tegelijkertijd belemmert dat gevoel ook de samenwerking over provinciegrenzen heen. *“Het had óók iets ‘Noord-Nederlands’ kunnen zijn,”* zei een betrokkene, *“maar dat was anders geworden. Binnen Friesland ken je elkaar; daarbuiten wordt het al snel te groot.”*

Dit spanningsveld raakt aan het onderscheid tussen ‘dikke’ en ‘dunne’ identiteiten. Een dikke identiteit is diepgeworteld in gedeelde geschiedenis, cultuur en waarden – iets waar Friesland rijk aan is. Zo’n identiteit biedt houvast en richting, maar kan ook uitsluiten of verstarren. Een dunne identiteit daarentegen is lossere en pragmatischer: samenwerking op basis van een gedeeld doel, niet van een gedeeld verleden.⁹² Binnen VCF zijn beide vormen zichtbaar: het sterke, ‘dikke’ wij-gevoel van de regio én het ‘dunne’ verbindingsverhaal van de circulaire transitie. De uitdaging is om die twee te verenigen: de eigenheid behouden en benutten als springplank voor open samenwerking.

Het ontstaan en de werkwijze van VCF kunnen desalniettemin niet los worden gezien van de dikke Friese identiteit. Friesland heeft, dankzij zijn lange geschiedenis, zijn eigen taal en zijn hechte sociale gemeenschappen, een sterke en duidelijke ‘dikke’ identiteit. VCF komt voort uit brainstormsessies, waarin betrokken Friese burgers met elkaar filosofeerden over de (verre) toekomst van Friesland als regio. VCF speelt sterk in op de dikke Friese identiteit in haar communicatie en haar PR-beleid, bijvoorbeeld door op haar website te benadrukken dat het in Friesland net even anders gaat dan in andere regio’s in Nederland en daarbuiten. De website omschrijft de ‘Friese’ aanpak als volgt: *“elkaar opzoeken, samen een uitdaging het hoofd bieden, aan de slag gaan. Het is een werkwijze die verankerd zit in ons DNA. Door te dóen en samen te werken kun je het verschil maken.”*⁹³ Het belang van de toekomst van Friesland is voor veel inwoners een krachtige drijfveer om zich in te zetten. In dat opzicht lijkt de Friese aanpak zich te onderscheiden: VCF is erin geslaagd wat vergelijkbare initiatieven in andere regio’s, zoals Groningen en Drenthe,⁹⁴ (nog) niet is gelukt.

92 Terlouw, K. (2011). From thick to thin regional identities? *Geojournal*, 77 (5), p. 707-721.

93 Circulair Fryslân. (z.d.). *Unieke vezelhennepdeal in Fryslân*. [Webpagina].

94 Circulair Groningen Drenthe. (z.d.). *Vereniging van bedrijven, kennis- en onderwijsinstellingen, overheden en maatschappelijke organisaties*. [Webpagina].

Naast inhoudelijke projecten investeert VCF sterk in communicatie, storytelling en profilering, zowel binnen Friesland als daarbuiten. Met het eigen magazine ‘MADE – Circulair in Fryslân’ brengt de vereniging verhalen die circulariteit koppelen aan trots en cultuur.⁹⁵ Dat is volgens meerdere betrokkenen relatief nieuw, omdat het in Friesland niet gebruikelijk zou zijn om buiten de eigen provincie aandacht te vragen voor de successen die binnen de provinciegrenzen zijn behaald. Deze proactieve profilering geeft circulariteit echter een sociale en culturele lading. Partners voelen zich trots om onderdeel te zijn van het netwerk, waardoor de ‘dunne’ identiteit rond circulariteit wordt versterkt en verrijkt. De aanpak werpt zichtbaar vruchten af: buitenlandse delegaties bezoeken Friesland en noemen de regio vaak als voorbeeld van succesvolle circulaire samenwerking.

Toch is het de vraag of het succes van VCF uitsluitend te danken is aan identiteit: had dit initiatief niet net zo goed in een andere regio met een dikke identiteit van de grond kunnen komen? Meerdere geïnterviewden benadrukken dat de (relatief) kleine schaal van Friesland minstens zo belangrijk is. De Friese gemeenschap is hecht en klein genoeg dat men er elkaar makkelijk weet te vinden, waardoor samenwerking relatief eenvoudig kan verlopen. Volgens één geïnterviewde staat dat verder los van de Friese identiteit: *“We spreken in de vereniging niet eens Fries met elkaar”* (al melden andere betrokkenen dat binnen de vereniging af en toe wel degelijk Fries wordt gesproken). Anderen zien wél invloed van de Friese cultuur. Friese waarden als ‘elkaar iets gunnen’ en de bestaande ‘korte lijntjes’ werken volgens hen door in de organisatie van het openbaar bestuur. Zo is ook de verhouding tussen provincie en gemeenten relatief gelijkwaardig en gebaseerd op vertrouwen. Een gesprekspartner vergelijkt Friesland op dit punt met de provincie Groningen die een enigszins vergelijkbare schaal en eveneens een relatief ‘dikke’ identiteit heeft: *“Groningen heeft in vergelijking met Friesland een dominantere hoofdstad. In Groningen komen daarnaast vrij veel mensen van buiten terecht, omdat deze provincie een universiteitsstad heeft. In Friesland is dat niet zo en dat bevordert een sterke verbinding.”*

Hoogleraar Jan Rotmans verwoordde het realisatievermogen van Friesland treffend door die in een interview met *EenVandaag* te vergelijken met de situatie in Zuid-Holland: *“Ik heb weleens voorgesteld om ook in Zuid-Holland een vezelhennepfabriek neer te zetten. Er wordt dan wel veel gepraat. Er komt dan een werkgroep, een stuurgroep, een regiegroep en na twee jaar is er eigenlijk nog niets gebeurd.”*⁹⁶ De ‘Friesheid’ lijkt dus een bijdrage te kunnen leveren aan

95 Strijd, C., Van Nijen, E. J., Jongasma, F., Pool, K., Visser, M., Turkstra, N., Droog, R., Wetting, R., & Bos, S. (2025). Over circulair koploper in Europa worden, zijn en blijven. *MADE Circulair in Fryslân*.

96 Jan Rotmans in *EenVandaag* (15 mei 2025).

een gezamenlijk perspectief dat het ontstaan van eventueel wantrouwen tussen de diverse decentrale overheden kan onderdrukken.

Het belang van identiteit moet echter ook niet worden overschat. Een gezamenlijk perspectief op de toekomst van Friesland als koploper in de circulaire transitie kan in ieder geval niet voorkomen dat de leden van VCF (waarover later meer) en de betrokken overheden tot op zekere hoogte ook elkaars concurrenten zijn. Een van de geïnterviewden wees erop dat competitie natuurlijk ook gewoon bestaat in Friesland, zowel tussen bedrijven als tussen overheden. Dat laatste geldt bijvoorbeeld voor het vestigingsklimaat, waarop gemeenten elkaar tot op zekere hoogte beconcurreren.

In die sterke regionale identiteit schuilt dus ook een risico. De Rabobank waarschuwde in haar rapport 'Toekomstbestendige brede welvaart in Friesland' voor een te eenzijdige blik naar binnen.⁹⁷ Onder het motto 'Denk voorbij de terp' benadrukt het rapport dat Friesland voor toekomstige brede welvaart afhankelijk is van samenwerking met andere regio's, vooral de noordelijke provincies. Door coalities te sluiten met regio's buiten de eigen provincie, kan de circulaire opgave in de toekomst een nog grootser en ambitieuzer karakter krijgen.

Op dit punt kan de sterk ontwikkelde Friese identiteit de verdere ontwikkeling en uitbouw van VCF juist in de weg staan. Die boodschap resoneert binnen VCF. Verschillende geïnterviewden erkennen dat de neiging tot zelfstandigheid – een bekend Fries kenmerk – ook kan uitmonden in geslotenheid. Sommigen betwijfelen bovendien of de provincie wel de juiste schaal is voor een echte systeemverandering: *"We zijn traditioneel georganiseerd; bij ons draait het nog te veel om efficiëntieverbetering in plaats van structurele vernieuwing."*

Ook de onderlinge verhouding tussen de noordelijke provincies speelt een rol. *"Op het provinciehuis in Leeuwarden gaan de luiken eerder dicht dan open als Groningen of Drenthe aanklopt"* vertelt een ander. Zo blijkt dat (dikke) identiteiten deels ook gedefinieerd worden op basis van hoe een regio 'anders' is dan andere regio's en juist verdere samenwerking tussen de eigen regio en omliggende regio's in de weg staat. Een andere Friese eigenschap die een andere gesprekspartner noemt, namelijk het niet afhankelijk willen zijn van anderen, blijkt zo niet alleen een bijdrage te hebben geleverd aan het succes van VCF maar ook een obstakel voor het vergroten van dit succes in de toekomst te kunnen gaan vormen.

97 Rabobank (2025). *Vijf opgaven voor toekomstbestendige brede welvaart in Fryslân*.

4.2.2 Sturing tussen inspelen op energie en vertrouwen op de energie uit het netwerk

VCF is formeel georganiseerd als vereniging, met een bestuur, een directie en (een groeiend aantal) leden en partners uit overheid, bedrijfsleven en onderwijs.⁹⁸ De onderlinge verhoudingen zijn organisch gegroeid. Leden betalen contributie en leveren een actieve bijdrage aan de missie. Partners betalen doorgaans meer en zijn minder structureel verbonden, maar nemen wel deel aan specifieke projecten of themalijnen. Het bestuur bestaat grotendeels uit vertegenwoordigers van deelnemende organisaties en richt zich op de strategische koers. De directie coördineert het netwerk en verzorgt de dagelijkse uitvoering. In de praktijk is de formele organisatie slank, terwijl de uitvoeringskracht vooral berust op energie uit het netwerk zelf. De governance van VCF is dan ook niet hiërarchisch: grote én kleine partijen hebben een plek.⁹⁹

VCF brengt actoren met uiteenlopende achtergronden samen. Bedrijven brengen ondernemerschap en praktijkkennis in, kennisinstellingen dragen bij via onderzoek en onderwijs. Overheden zijn betrokken als subsidieverstrekkers en soms als opdrachtgever of deelnemer in concrete projecten, maar uitdrukkelijk niet als kaderstellende partij. Sterker nog, betrokken ondernemers én ambtenaren geven aan dat VCF waarschijnlijk niet zo succesvol zou zijn geweest als het een ‘zuiver’ overheidsprogramma was geweest. Daarbij valt op dat sturing vanuit de provincie en gemeenten ook in de huidige fase van VCF bewust niet *top-down* plaatsvindt: *“Onze rol is niet per se op de voorgrond, maar meer op de achtergrond om betrokkenen de ruimte te geven om te spelen, waarbij we uitdragen: ‘wat VCF zegt is ook het verhaal waar de provincie achter staat.’”*

De rol van de provincie sluit aan bij het perspectief van de responsieve overheid (zoals beschreven in het kwadrantenmodel voor overheidssturing)¹⁰⁰. Daarbij ligt de nadruk niet op directe aansturing, maar op het benutten van de energie van de samenleving. Publieke waarde ontstaat niet alleen via beleid of wetgeving, maar ook door maatschappelijke actoren die zelf initiatief nemen.¹⁰¹ In zekere zin is VCF daarmee een praktijkvoorbeeld van een vorm van governance die vertrekt vanuit gedeelde urgentie in plaats van vanuit beleid. De overheid is geen opdrachtgever of regisseur, maar mede-ondernemer. Deze ‘hybride betrokkenheid’ van de overheid sluit goed

98 Circulair Fryslân. (z.d.). *Bestuur en team*. [Webpagina].

99 Al is het de vraag hoeveel er in de praktijk van die gelijkwaardigheid terecht komt. Wij komen hier in paragraaf 4.5 op terug.

100 Zie daarover paragraaf 2.2.

101 Van der Steen, M.A., Scherpenisse, J. & Van Twist, M.J.W. (2015). *Sedimentatie in sturing*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

aan bij de Friese identiteit: *“In Friesland zou een top-down benadering niet passen. Als wij als samenwerkende overheden zouden hebben gezegd: ‘wij gaan dit oprichten en een grote politieke goeroe zou dit top-down gaan ‘cheffen’ dan zou dat niet gewerkt hebben. Een VCF-model past Friesland beter, terwijl die top-down benadering in andere regio’s misschien best effectief zou kunnen zijn”*.

De overheid is dus zowel subsidieverstrekker als actieve partner. Op die manier kan het verhaal van VCF óók verteld worden als een uitvoering van provinciaal duurzaamheidsbeleid. Hoewel de provincie beleid formuleert over circulariteit in Friesland, is er veel ruimte voor de vereniging om een eigen koers te varen. Dat getuigt van veel onderling vertrouwen in de betrokken partijen – iets wat in andere regio’s moeilijker voorstelbaar is.¹⁰² Overigens wil dat niet zeggen dat deze *bottom-up*organisatie zaligmakend is. VCF kampt óók met uitdagingen die juist door deze structuur worden veroorzaakt – daar komen we op terug.¹⁰³

Hoewel de overheid geen dominante rol speelt, kan ze in specifieke gevallen wel het verschil maken. Een goed voorbeeld is het stimuleren van vezelhennepteelt. Dankzij een aanjaagsubsidie van de provincie krijgt deze ketenontwikkeling een stevige impuls. Hierdoor kan de vezelhennepteelt tot stand komen – een samenwerking van dertig Friese partijen, waaronder woningcorporaties, bouwbedrijven, ontwikkelaars en overheden.¹⁰⁴ Dankzij deze deal wordt in ten minste duizend bouw- en renovatieprojecten Friese hennepisolatie toegepast, wat goed past bij de circulaire ambitie waar VCF voor staat.

Toch roept deze vorm van samenwerking vragen op over de duurzaamheid op lange termijn. Hoewel VCF zegt zich *“niet afhankelijk”* te voelen van politiek, blijft de vraag hoe goed bestand het netwerk is tegen wisselingen van bestuur, prioriteiten of economische tegenslag. De vereniging leunt op sterk betrokken individuen die met grote persoonlijke inzet bijdragen. Hun gedrevenheid is een kracht, maar creëert ook kwetsbaarheid. Als deze kartrekkers wegvallen, kan energie weglekken of samenhang verdwijnen. Daarom is institutionalisering een belangrijk aandachtspunt: hoe borg je een netwerk dat nu vooral draait op relaties en vertrouwen, zodat het ook standhoudt als mensen wisselen? VCF lijkt zich hiervan bewust en investeert actief in strategische partnerschappen, kennisdeling en bredere betrokkenheid. Toch blijft de balans precair: hoe behoud je de

102 Zie voor voorbeelden in Zuid-Holland en Groningen de vorige paragraaf van dit hoofdstuk.

103 Zie daarover paragraaf 4.3.

104 *Unieke Fryske Vezelhennepteelt vormt belangrijke stap naar een circulaire toekomst in Fryslân - Building Balance*. (2024, November 1). Building Balance.

wendbaarheid en persoonlijke dynamiek van het netwerk zonder te vervallen in vrijblijvendheid of afhankelijkheid?

4.2.3 Weerstand overwinnen: agenda, visie, gelijkwaardigheid

Samenwerking binnen VCF is geen vanzelfsprekendheid: het is een voortdurend proces van afstemmen, vertrouwen opbouwen en belangen balanceren. Verschillende drijfveren komen samen in het netwerk: voor sommigen is VCF een middel om bij te dragen aan een beter en schoner Friesland, voor anderen een kans om te innoveren of nieuwe markten te verkennen. Bovendien beschikt niet iedereen over dezelfde middelen, invloed of urgentiegevoel. Kleine ondernemers kunnen zich overvraagd voelen, terwijl grotere partijen juist voorzichtig opereren vanwege hun publieke positie of beleidsafhankelijkheid.

Wat samenwerking desondanks mogelijk maakt, is de gedeelde erkenning dat niemand de circulaire transitie alleen kan realiseren. Circulariteit vraagt om ketens, wederkerigheid en het lef om bestaande (kortetermijn)belangen ondergeschikt te maken aan gezamenlijke (langetermijn)doelen. Volgens betrokkenen bij de provincie ligt de kracht van VCF niet in harde contracten, maar in gedeeld eigenaarschap, transparantie en samen leren: *“We zijn (als provincie) heel trots hoe VCF zich ontwikkelt als netwerk. De betrokkenen voelen zich eigenaar (onderwijs, bedrijven, maatschappelijke organisaties, etc.) vanwege het positieve verhaal: mensen willen erbij horen. Het is geen kwestie van mensen overtuigen, maar de aanwezige energie goed organiseren.”*

De samenwerking krijgt concreet vorm in uiteenlopende projecten waarin circulaire ambities tastbaar worden. De vezelhennepdeal,¹⁰⁵ het asfaltconvenant¹⁰⁶ en initiatieven rond biobased bouwen brengen boeren, bouwers, kennisinstellingen en overheden samen in gezamenlijke ketens. Deze projecten tonen dat VCF niet blijft steken in praten, maar zichtbare resultaten weet te realiseren. Ze fungeren ook als vehikels voor begrip en vertrouwen: door samen te werken leren partners elkaars taal, tempo en logica kennen. Zo ontstaat een cultuur van gedeelde verantwoordelijkheid en collectief leren, die de basis vormt voor toekomstige samenwerking.

Toch verloopt die samenwerking niet zonder spanning. De circulaire beweging waarop VCF voortbouwt, drijft grotendeels op vrijwilligheid en gedeeld enthousiasme. Dat is tegelijk haar kracht en haar kwetsbaarheid. Maar juist daar ligt ook een van de fundamentele dilemma's: hoe lang kun

105 Circulair Fryslân. (z.d.). *Vezelhennepdeal in Fryslân*. [Webpagina].

106 Circulair Fryslân. (z.d.). *Convenant: op naar duurzamer asfalt in het Noorden*. [Webpagina].

je bouwen op vrijwillige samenwerking als de opgave steeds urgenter aanvoelt en *spillover* bewerkstelligt naar omliggende regio's? Binnen het netwerk bestaat brede betrokkenheid, maar geen formele verplichting om bij te dragen. Die openheid maakt het netwerk toegankelijk en wendbaar, maar kent ook grenzen. Wie beslist in zulke gevallen? Wie spreekt wie aan op inactiviteit? De kracht van het vrijwillige model ligt in vertrouwen, maar de zwakte schuilt in het ontbreken van duidelijke spelregels of mandaten.

Daarnaast wringt het verschil tussen kortetermijnbelangen en langetermijnvisie. Voor sommige bedrijven is deelname aan VCF aantrekkelijk zolang het aansluit bij bestaande processen of marktontwikkelingen. Voor anderen vraagt de circulaire ambitie een fundamentele omslag in bedrijfsvoering, vaak met onzeker rendement. Ook politieke bestuurders worstelen met het verbinden van hun vierjarige beleidscyclus aan transitiedoelen die decennia beslaan. Daardoor dreigt soms 'projectdenken': initiatieven bloeien op zolang er financiering of aandacht is, maar lopen vast zodra die wegvalt. VCF probeert dat te voorkomen door het gesprek over de langetermijnvisie steeds weer te voeren. Toch blijft de dagelijkse realiteit weerbarstig: veel deelnemers balanceren tussen visie en haalbaarheid – tussen willen en kunnen.

Het is lastig vast te stellen of er bij VCF sprake is van weerstand. Veel betrokkenen geven aan dat de vereniging niet of nauwelijks te maken heeft met weerstand. In de traditionele zin van het woord is dat ook zo: VCF verenigt immers slechts partijen die het belang van de circulaire transitie toch al onderschrijven – en dat op vrijwillige basis. Buitenstaanders worden niet gedwongen om zich bij VCF aan te sluiten. Toch betekent dit noch dat alle beslissingen zonder meer door alle betrokken partijen worden omarmd, noch dat ze geen kritiek hebben op de keuzes die binnen de vereniging worden gemaakt. Het overwinnen van weerstand gaat om de mogelijke kritiek van leden (en wellicht ook de buitenwereld) over de koers van de vereniging. Wie bepaalt de agenda? Worden belangen van kleine ondernemers en maatschappelijke organisaties voldoende meegewogen? En hoe wordt voorkomen dat een relatief homogene groep (qua opleidingsniveau, positie of economisch belang) de toon zet?

Gemeentelijke gesprekspartners benadrukken dat VCF haar 'voelsprietten' verder moet ontwikkelen: zichtbaarder worden in de haarvaten van de samenleving en gevoeliger voor signalen van buiten het netwerk. Het gaat daarbij niet alleen om participatie, maar ook om legitimiteit: is VCF er voor haar leden of ook voor het bredere Friesland? En als dat laatste het geval is, hoe wordt er dan voor gezorgd dat de doelstellingen van VCF ook breed in Friesland (gaan) leven? Nu klinkt nog wel het verwijt dat het ideaal van de

circulaire transitie maatschappelijk maar beperkt leeft, zelfs binnen de bedrijven die al bij VCF zijn aangesloten. Er zijn bijvoorbeeld ondernemers die zeggen: “Hoe kan het nou dat Friesland circulair koploper is?” Als dan blijkt dat dat vooral modelmatig beredeneerd is, dan is vaak de reactie: “Oké, en nu?”. Dit soort doelstellingen leeft bij grote bedrijven alleen bij een klein deel van het (vaak hooggekwalificeerde) personeel en bij kleine bedrijven, zoals de bakker en de slager, is men ook in de dagelijkse werkzaamheden ook maar in beperkte mate bezig met het vooruitzicht van een circulaire economie. Ook geven de door VCF behaalde successen voor bepaalde politici aanleiding om daarmee goede sier te maken. Eén geïnterviewde typeerde dergelijke politici als “gelukszoekers”. Voor de ontwikkeling van de vereniging kan de steun van dergelijke politici en grote ondernemers een risico betekenen, omdat zij zich op termijn meer met de vereniging gaan bemoeien en haar kunnen oproepen om verder te groeien. Dat kan risico’s meebrengen: als partijen zich om opportunistische redenen aansluiten, komt het authentieke karakter van de vereniging onder druk te staan. VCF is geen doel op zich; als nieuwe leden vooral eigenbelang nastreven, verliest het netwerk zijn verbindende kracht.

Zonder breed draagvlak kan er op termijn alsnog maatschappelijke of politieke weerstand ontstaan tegen de systeemverandering die VCF beoogt. Zeker in tijden van politieke wisselingen maakt dat de vereniging kwetsbaar, aangezien haar voortbestaan deels afhangt van provinciale financiering. De centrale vraag blijft: hoe krijgt VCF heel Friesland mee en wordt voorkomen dat het initiatief vooral een zaak blijft van bestuurders en directeuren?

Daarnaast speelt een sluimerend dilemma van belangenverstrengeling. In een netwerk waar velen meerdere petten dragen – opdrachtgever, opdrachtnemer, adviseur – is de scheiding der rollen niet altijd scherp. Het is een logisch gevolg van het informele karakter van VCF en werkt versnellend, maar roept ook vragen op over transparantie en onafhankelijkheid. Tot dusver lijkt de vereniging dit spanningsveld op te vangen met vertrouwen en openheid, maar naarmate belangen groter worden, groeit de noodzaak van institutionele waarborgen. Wat in de pioniersfase werkte op basis van goede wil, vraagt op termijn om steviger fundamenten.

Een daarmee samenhangend probleem is dat de *bottom-up*structuur van VCF per definitie het risico meebrengt dat zich ook leden (of partners) bij de vereniging aansluiten die niet per se een zelfstandige bijdrage willen leveren aan de circulaire transitie, maar zich in plaats daarvan vooral afvragen: *What’s in it for me?* Dat wreekt zich potentieel in de onderlinge verhouding tussen leden. Het lidmaatschap vraagt immers om een actieve bijdrage, niet alleen om aanwezigheid. Zoals een geïnterviewde het uitdrukt: “VCF is

net als een voetbalvereniging: je kunt niet alleen lid zijn, maar je moet ook contributie betalen en soms corvee doen". Alle partijen moeten iets meebrengen om de doelstellingen op het gebied van circulariteit te verzekeren. Die verantwoordelijkheid ligt zowel bij de leden als bij het bestuur.

In het verlengde daarvan vragen sommige geïnterviewden zich daarom af of de vereniging soms niet al te sterk leunt op een aantal reeds behaalde successen (de vezelhennepdeal en de ontwikkelingen op het gebied van circulair en biobased bouwen) en onvoldoende bezig is met het formuleren van een visie voor de lange termijn waar Friesland naartoe zou moeten bewegen. Een geïnterviewde licht deze kritiek toe aan de hand van een concreet voorbeeld: *"Een bedrijf binnen de vereniging had laatst zijn eerste elektrische vrachtwagen aangeschaft. Dan kan worden gezegd dat dit bedrijf werkt aan de circulaire economie, maar bij de aanschaf van zo'n truck gaat het gewoon om de aanschaf van een product. Is die aanschaf nou het gevolg van het lidmaatschap van die vereniging? Of had het bedrijf zonder betrokkenheid bij VCF ook wel zo'n vrachtwagen aangeschaft? Zo bezien is het wel moeilijk om aan te wijzen wat nu echt de concrete successen van de vereniging zijn."*

Het toekomstbeeld van een volledig circulaire economie in 2050 is inspirerend, maar biedt weinig concrete handvatten voor het hier en nu. Vooral voor kleinere bedrijven blijft onduidelijk hoe zij daaraan kunnen bijdragen. Een betrokkene wees erop dat 2025, hoewel een jubeljaar, ook een risico van vervreemding kent: *"Er worden dit jaar successen gevierd met conferenties en summits, maar dat kan de vereniging wel vervreemden van de doelgroep, de basis, de kleine bedrijfjes. Die hebben daar helemaal geen tijd en geld voor."* Anderen benadrukken de noodzaak van strategische verdieping: nadenken over waar de voedsel- en bouwketens daadwerkelijk naartoe moeten. De huidige structuur van VCF is gebaseerd op het principe dat 'duizend bloemen mogen bloeien', maar dat kan versnippering in de hand werken. Bovendien bestaan er in Friesland andere netwerken met soortgelijke doelen, zoals Coöperatie Openbare Verlichting & Energie Fryslân (OVEF) en Fossilfry Fryslân. VCF zou haar positie verder kunnen versterken door nauwer met zulke organisaties samen te werken.

4.3 Conclusie

De Vereniging Circulair Fryslân (VCF) heeft zich in minder dan een decennium ontwikkeld van een regionaal initiatief tot een erkende aanjager van de circulaire transitie in Friesland. Wat begon als een samenkomst van bevlogen ondernemers en burgers, groeide uit tot een netwerk waarin overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen elkaar vinden

rond een gezamenlijke ambitie: het bouwen aan een economie die draait op hernieuwbare grondstoffen en wederkerige relaties. VCF heeft aangetoond dat samenwerking gebaseerd op vertrouwen en gedeelde verantwoordelijkheid kan leiden tot tastbare resultaten – van de vezelhennepeal tot circulair bouwen en internationaal erkende voorbeeldprojecten. Minstens zo belangrijk is echter het procesmatige resultaat: het besef dat transitie geen individuele actie is, maar een collectieve opgave. Daarmee levert VCF een concrete bijdrage aan het toekomstbestendig maken van de brede welvaart in Friesland.

Niet alles aan deze casus is uniek voor Friesland, maar ook niet alles is overdraagbaar. Sommige lessen zijn universeel: de kracht van koplopers die als voorbeeld dienen; het belang van een passende overheidsrol die ruimte laat voor initiatief; en de noodzaak van experimenteeruimte om te leren en te groeien. Andere elementen zijn sterk contextgebonden: de korte lijnen; het wij-gevoel; de Friese identiteit en de historische traditie van samenwerking vormen een vruchtbare bodem die niet zomaar te reproduceren is. Pogingen om een ‘VCF-model’ toe te passen in andere regio’s zoals Groningen of Utrecht zullen daarom gebaat zijn bij aanpassing aan lokale verhoudingen en dynamiek. De inspiratie ligt niet in de vorm, maar in het principe: circulaire transitie als een sociaal proces.

De Friese identiteit vormt zowel een motor als een richting voor de vereniging. Kenmerken als nuchterheid, saamhorigheid en korte lijnen hebben de opbouw van het netwerk vergemakkelijkt. De hechte *mienskip* biedt de sociale infrastructuur waarin vertrouwen en eigenaarschap kunnen groeien. Tegelijkertijd schuilt in diezelfde identiteit een risico van geslotenheid: het gevaar dat de blik te veel naar binnen keert en samenwerking buiten de provinciegrenzen bemoeilijkt. De uitdaging voor VCF ligt in het behouden van die eigenheid, terwijl zij tegelijkertijd leert ‘voorbij de terp te denken’ – de Friese waarden inzetten als springplank voor open, bovenregionale samenwerking.

De ontwikkeling van VCF toont dat verbeeldingskracht een cruciale rol speelt in maatschappelijke verandering. Al bij de oprichting staat de vraag centraal: welk verhaal wil Friesland aan Europa vertellen? Die collectieve verbeelding – van een provincie die niet alleen cultureel, maar ook economisch en ecologisch vooruitstrevend wil zijn – blijkt een krachtige motor. VCF maakt dat verhaal concreet door een visie naar de praktijk te vertalen: niet praten over circulariteit, maar doen. De verbeeldingskracht om de toekomst van Friesland opnieuw te doordenken, vormt daarmee een vorm van sociaal kapitaal: een bron van inspiratie, trots en richting.

VCF heeft spanningen en weerstand grotendeels weten te kanaliseren door te werken op basis van vrijwillige betrokkenheid en gedeelde motivatie. In plaats van te sturen via regels of hiërarchie, koos de vereniging voor vertrouwen, gelijkwaardigheid en voorbeeldgedrag. Toch blijft de balans kwetsbaar: wanneer de vrijwillige energie niet wordt ondersteund door structurele borging, dreigt vrijblijvendheid of ongelijkheid tussen partners. De ervaring van VCF leert dat weerstand niet wordt overwonnen door druk, maar door transparantie, wederkerigheid en betekenisvolle samenwerking.

In hoofdstuk 2 hebben we een analysekader gepresenteerd met succesfactoren die kunnen bijdragen aan het versterken van gemeenschapskracht. In tabel 3 wordt weergegeven hoe deze succesfactoren binnen Vereniging Circulair Fryslân tot uiting komen.

Tabel 3. Analyse van succesfactoren voor het versterken van gemeenschapskracht in de casus Vereniging Circulair Fryslân (VCF)

SUCCEFACTOREN	VERENIGING CIRCULAIR FRYSLÂN (VCF)
Het strategisch benutten van ruimtelijke identiteit	VCF positioneert Friesland als 'circulaire regio': een nieuwe, <i>dunne</i> identiteit die aansluit bij elementen uit de <i>dikke</i> Friese identiteit, zoals eigenheid, saamhorigheid en <i>mienskip</i> . De circulaire ambitie verbindt economische modernisering met behoud van het 'Friese goud'. De bestaande provinciegrens fungeert als herkenbaar territorium; symbolisch wordt aangesloten bij trots op taal, landschap en coöperatieve tradities. Artefacten zijn onder meer het magazine <i>MADÉ</i> en de website circulairfriesland.frl , die benadrukken dat het in Friesland net even anders gaat dan in andere regio's in Nederland en daarbuiten.
Het versterken van het vermogen van verbeeldingskracht	De vereniging schetst het beeld van de (circulaire) economie van de (nabije) toekomst, met Friesland als Europese koploper in circulariteit. Dat verhaal wordt voortdurend verteld in magazines en op congressen. De metafoor 'van je terp af komen' verbeeldt de noodzaak om vertrouwde patronen te doorbreken en nieuwe verbindingen aan te gaan.
Het verbinden van verbeelding met bestuur	De circulaire verbeelding wordt mede gedragen door de provincie Fryslân en Friese gemeenten die als leden en <i>launching customers</i> participeren. Overheden zijn partner, geen opdrachtgever. Ze ondersteunen door middelen, legitimiteit en podium, maar het initiatief blijft ondernemer- en netwerkgestuurd. Zo wordt bestuurlijke draagvlak verbonden aan maatschappelijke energie.

SUCCEFACTOREN	VERENIGING CIRCULAIR FRYSLÂN (VCF)
Het effectief vormgeven van interbestuurlijke samenwerking	VCF is formeel georganiseerd als vereniging, waarbij de provincie één van de leden is in plaats van de eigenaar van de agenda. Samen met het waterschap, de Friese gemeenten, bedrijven en kennisinstellingen vormt zij onderdeel van het ledenbestand. Dat creëert gelijkwaardigheid tussen publieke en private partijen: geen publiek consortium of projectbureau, maar een maatschappelijke vereniging waarin overheid, onderwijs en ondernemers structureel samenwerken. De vereniging kent een bestuur en een klein bureau met een directieteam dat optreedt als makelaar tussen markt, kennis en bestuur. De structuur is licht, wendbaar en gebaseerd op vertrouwen, netwerken en gedeeld eigenaarschap in plaats van formele hiërarchie. Daardoor kunnen deelnemende overheden gemakkelijker over bestuurlijke grenzen heen werken.
Het hanteren van een passende sturingsfilosofie	De sturingsfilosofie vertoont met name <i>bottom-up</i> - en netwerkende kenmerken: ontstaan uit het bedrijfsleven en gedragen door partners. De overheid kiest een responsieve rol – faciliteert in plaats van dirigeert. Resultaten (projecten, deals) dienen als inspiratie meer dan als harde prestatiedoelen. Daarmee past de sturing bij een open transitieopgave.
Het constructief inspelen op weerstand	Weerstand komt minder voort uit conflict dan uit risico op vrijblijvendheid en vermoeidheid bij leden. Kritiek richt zich op gebrek aan focus of te veel nadruk op successen. De reactie is vooral reflectief en communicatief: gesprekken over visie, verbreding van betrokkenheid en versterking van de basis. De vereniging zoekt bewust nieuwe urgentie en procesmatige vernieuwing om energie vast te houden.

VCF bevindt zich op een kruispunt: de pioniersfase is grotendeels achter de rug en een uitvoeringsfase dient zich aan. Met een bestuurswisseling in zicht rijst de vraag hoe de vereniging haar visie verder ontwikkelt en haar behaalde successen duurzaam weet te borgen. Steeds vaker klinkt de kritiek dat VCF de circulaire opgave nog onvoldoende tastbaar maakt voor alle leden en inwoners, terwijl veel resultaten zich nog beperken tot een aantal indrukwekkende, maar symbolische showcases. De uitdaging voor de komende jaren is om van deze voorbeelden een breed gedragen beweging te maken met een heldere langetermijnvisie, zodat Friesland zijn koppositie kan behouden én verdiepen — niet alleen economisch, maar ook sociaal en cultureel. Als de provincie erin slaagt die kracht vast te houden en te delen, kan het Friese goud nog lang blijven glanzen. Tegelijkertijd toont VCF aan dat schaal ertoe

doet: sommige thema's vragen om lokale verankering, andere om een bovenregionale aanpak. Het gesprek over de juiste schaal is daarom niet louter technisch, maar strategisch en politiek van aard. Kan Friesland de komende decennia de tussenschaal blijven bieden waarin innovatie kan bloeien of is opschaling naar nationale of Europese netwerken noodzakelijk? En wat betekent dat voor de rol van VCF als organisatie én als beweging? Het koploperschap van VCF is inspirerend, maar roept ook de vraag op of 'koploper zijn' een doel op zich is of een middel om verandering te versnellen. De toekomst vraagt om nieuwe perspectieven: hoe kunnen jongeren nauwer worden betrokken bij de circulaire opgave, hoe groeit circulariteit uit van uitzondering tot normaal gedrag en hoe blijft het netwerk wendbaar en relevant naarmate het volwassen wordt?

5. ‘Eilandgevoel’ | *Casus Energy Island Goeree-Overflakkee*

In Parijs op het Achtuurjournaal

RTV Rijnmond, 9 december 2015. “De Klimaattop in Parijs is al ruim een week bezig en moet komende vrijdag leiden tot een slotverklaring waar alle landen achterstaan, met daarin maatregelen om te voorkomen dat de aarde te veel opwarmt. De gemeente Goeree-Overflakkee is vandaag met een delegatie in Parijs om ook een bijdrage te leveren aan die Klimaattop, want het eiland heeft allerlei ambities op het gebied van duurzaamheid. Aan de telefoon is wethouder Arend-Jan van der Vlugt, vanuit Parijs, goedemorgen!” ... “Goedemorgen, ja, dat is heel erg leuk, we zijn op verzoek van het ministerie uitgenodigd om hier in Parijs het verhaal van Goeree-Overflakkee te komen vertellen. ... Onze ambitie is om in 2020 energieneutraal te zijn.” “Over vijf jaar al!”

Wat maakt het verhaal van Goeree-Overflakkee nou zo bijzonder? Ze zijn anno 2015 koploper, organiseren duurzaamheidscongressen, *solar days*. Partijen – ook bedrijven – benaderen de gemeente omdat ze horen dat er ambitie is en initiatieven daar kunnen worden ontplooid. De wethouder benadrukt: er is een eilandgevoel, mede door de Watersnoodramp van 1953. ‘Op een eiland ben je je bovengemiddeld bewust van klimaatverandering’. En dus is het eiland uitgenodigd door het ministerie van Infrastructuur en Milieu om te presenteren in het Holland Climate Pavilion. Het blijft niet bij de radio-uitzending; die avond is Energy Island Goeree-Overflakkee te zien in het *NOS Achtuurjournaal*. Zo bereikt het project een stuk meer mensen dan de 40.000 aanwezigen bij de Klimaattop.

Op het eiland Goeree-Overflakkee, het meest zuidelijke gedeelte van de provincie Zuid-Holland, waait het vrijwel altijd. Het eiland ligt deels aan zee en wordt verder omringd door binnenwateren. Het is dan ook niet verrassend dat de provincie dit gebied aanwijst als een logische locatie voor de opwekking van windenergie, als het Rijk vraagt om vele megawatts aan duurzame stroom te realiseren. Er staan al enkele windmolens op het eiland en bovendien bevindt zich hier het destijds grootste zonnepark van Nederland. Een enthousiast en ondernemend nieuw college van burgemeester en wethouders, aangespoord door herindelingsenergie en bewijsdrang, besluit een duidelijke identiteit voor hun eiland te ontwikkelen: Energy Island. Hun doel is helder: binnen acht jaar moet Goeree-Overflakkee volledig energieneutraal zijn. Dat zal leiden tot hernieuwde energie op het eiland: meer jonge gezinnen, meer

toerisme en meer ondernemerschap. Wat kunnen we leren van het verhaal van de gemeenschappelijke identiteit die verbonden wordt aan Energy Island?

5.1 Chronologische reconstructie

Tot 2013: aanloop via parallelle ontwikkelingen

Het eiland Goeree-Overflakkee vormt het zuidelijkste deel van de provincie Zuid-Holland – en behoort dus *niet* tot Zeeland. Ooit bestond het uit verschillende kleinere eilandjes, die door inpoldering langzaam samensmelten tot het eiland zoals we dat nu kennen. In de naam van het eiland lees je nog wat van die geschiedenis terug: Goeree verwijst naar Goedereede in het noordwesten, terwijl Overflakkee, of in de volksmond Flakkee, het midden- en zuidoostelijke deel aanduidt. Die historische verdeling zie je nog terug in dialecten en in de identificatie. Een Goereeënaar noemt zichzelf zelden Flakkeeënaar, hoewel eilanden sinds de aanleg van de Statendam in 1751 (!) al één geheel vormen. Pas in 1964 krijgt het eiland een vaste verbinding met de rest van Nederland via de Haringvlietbrug. Vóór dat moment zijn veerdiensten de enige manier om over te steken. Gezien deze recente ontwikkelingen is het niet vreemd dat mensen buiten het eiland nog steeds ‘overkanters’ worden genoemd.

De strijd tegen het water is een constante op een eiland dat voor een groot deel uit polders bestaat. De Watersnoodramp van 1953 laat een diepe indruk achter op Goeree-Overflakkee. Door een zware storm, gecombineerd met hoogwater en springtij, breken langs de Nederlandse kust talrijke dijken. Op het eiland verliezen 492 mensen het leven. Velen raken ontheemd, dieren verdrinken en het leven van talloze gezinnen verandert voorgoed. De razendsnelle overstromingen zijn traumatisch; in het dorp Oude-Tonghe sterft zo’n tien procent van de bevolking. Op het eiland spreekt men sindsdien simpelweg van ‘de ramp’.¹⁰⁷ Als reactie op de Watersnoodramp stelt de Nederlandse regering de Deltacommissie in. Dit leidt tot het Deltaplan, waarmee de Deltawerken worden aangelegd langs de zuidelijke kust om Zuid-Holland, Noord-Brabant en Zeeland beter te beschermen tegen het water.

Tegelijkertijd blijft de Zuid-Hollandse kust – en dus ook Goeree-Overflakkee – kwetsbaar, zeker in het licht van de stijgende zeespiegel. Daarom werkt de provincie Zuid-Holland actief aan kustversterking. Vanaf het einde van de jaren ‘oo en het begin van de jaren ‘10 gaat de aandacht daarbij verder dan alleen het verhogen van de kust: ook ruimtelijke kwaliteit, zoals mogelijkheden

107 Wellenburg, M. (2021). *De Ramp op Goeree-Overflakkee. Geschiedenis van Zuid-Holland*.

voor recreatie en natuurontwikkeling, wordt nadrukkelijk meegenomen.¹⁰⁸ De geschiedenis van de verschillende dorpen is in die periode ook op bestuurlijk niveau zichtbaar. Het eiland bestaat dan uit vier gemeenten: Goedereede, Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee. Hoewel er al samenwerking plaatsvindt, bijvoorbeeld via het Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Goeree-Overflakkee,¹⁰⁹ laten analyses voorafgaand aan de gemeentelijke herindeling zien dat de gemeenten te weinig bestuurskracht hebben.¹¹⁰ Het werk van organisaties op diverse vlakken van de publieke sector – zoals landbouw, toerisme, recreatie, zorg en wonen – is versnipperd en meer samenwerking zou het geheel ten goede komen.¹¹¹ Om die reden zet de provincie Zuid-Holland druk op de vier gemeenten om te fuseren. Ondanks weerstand vanuit de gemeente Goedereede wordt op 1 januari 2013 de nieuwe gemeente Goeree-Overflakkee officieel opgericht.

Maar dit is niet de enige bestuurlijke ontwikkeling in deze tijd. De nieuwe coalitie in de provincie Zuid-Holland kondigt in haar akkoord aan dat zij het Integraal Ruimtelijk Programma (IRP) voor de kustregio wil uitbreiden naar Goeree-Overflakkee.¹¹² Het eiland is nog geen krimpregio, maar zowel provincie als gemeente zien signalen dat dit in de toekomst kan gebeuren en willen hierop anticiperen en het eiland een impuls aan middelen geven om de economie en bredere leefbaarheid te stimuleren. Bovendien is in een rapport van de Randstedelijke Rekenkamer geconstateerd dat de provincie zich onvoldoende inzet voor de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van het eiland.¹¹³ In 2012 wordt daarom besloten om een specifiek IRP voor Goeree-Overflakkee in te stellen, vanwege territoriale en bestuurlijke verschillen met andere kustregio's.¹¹⁴ Het programma wordt gefinancierd met middelen van de provincie. De provincie zet het op en voert het uit met de gemeente, die hiervoor eveneens middelen

108 Huisman, B.J.A., Wijsman, J.W.M., Arens, S.M., Vertegaal, C.T.M., Van der Valk, L., Donk, S.C., Vreugdenhil, H.S.I., & Taal, M.D. (2021), *Evaluatie van 10 jaar Zandmotor: bevindingen uit het Monitoring- en Evaluatie Programma (MEP) voor de periode 2011 tot 2021*. Deltares.

109 Ook was er sinds 2010 al een Regionale Structuurvisie.

110 Bestuur & Management Consultants (2007). *Geen kop zonder eiland. Bestuurskrachtonderzoek Goeree-Overflakkee*. Gemeente Goedereede, Projectteam BKO Goeree-Overflakkee; Innovatie Platform Goeree-Overflakkee (2011) *Aangenaam Goeree-Overflakkee. Voor een ambitieus en duurzaam economisch beleid in de 21e eeuw*. Middelharnis.

111 Rabobank (2006). *Kiezen of Delen. Op zoek naar een duurzame balans op Goeree-Overflakkee*.

112 Provincie Zuid-Holland (april 2011). *Zuid-Holland verbindt en geeft ruimte, Hoofdlijnenakkoord 2011 – 2015*.

113 Randstedelijke Rekenkamer (maart 2011), *Vitaal platteland. Leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering van het platteland in de Randstad*. Amsterdam.

114 Brief aan Provinciale Staten (14 maart 2012), *Verkenning Verbreding / verdieping IRP Deltapoort en Verkenning Kust Inclusief Goeree-Overflakkee*.

vrijmaakt.¹¹⁵ Het programma richt zich op een aantal lijnen: recreatie en toerisme; landbouw, visserij en zorg; cultureel erfgoed; duurzame energie; en bereikbaarheid en verkeersveiligheid.¹¹⁶

Parallel aan deze ontwikkelingen worden vanuit het Rijk afspraken gemaakt om via windenergie op land te komen tot CO₂-reductie in Nederland. De provincies krijgen de taak om eind 2012 een zogenaamd 'windbod' in te dienen, waarin zij aangeven hoeveel megawatt (MW) zij op welke plek in hun provincies zullen kunnen realiseren. De provincie Zuid-Holland heeft daarvoor deels (245MW van de geboden 735.5MW) haar oog op het eiland Goeree-Overflakkee.¹¹⁷ Dat is een flinke opgave, die door de vier gemeenten niet even enthousiast wordt ontvangen. Tegelijkertijd is voor bestuurders, raadsleden en ambtenaren duidelijk dat verzet beperkt zin heeft, aangezien het Rijk anders van bovenaf een verplichting of inpassingplan kan opleggen. Daarom besluiten de vier gemeenten, ook als nieuwe gemeente Goeree-Overflakkee in oprichting, samen te werken met de provincie, vanuit het idee dat ze dan zelf lokale regie op de ruimtelijke ordening houden. In 2012 wordt een 'Bestuursakkoord Duurzame Energie' voorbereid,¹¹⁸ dat begin 2013 wordt ondertekend. Hierin wordt geconstateerd dat de windopgave op het eiland met zorg voor landschap en leefomgeving zal moeten worden uitgevoerd en dat hier een onderzoekstraject voor nodig is.¹¹⁹

Zo komen dus anno 2013 een aantal ontwikkelingen samen. Door de gemeentelijke fusie, aandacht voor kustversterking en duurzame energie ligt er in de provincie Zuid-Holland meer focus op Goeree-Overflakkee. De gemeentelijke fusie resulteert in een nieuwe bestuurlijke en ambtelijke organisatie, met het idee dat de nieuwe gemeente zo makkelijker een frisse start kan maken. In 2012 wordt al voorbereidend werk gedaan, zoals een voorverkenning op het gebied van 'eilandmarketing'.¹²⁰ Het Integraal Ruimtelijk Programma biedt financiële ruimte vanuit de provincie om het eiland verder te ontwikkelen, terwijl de provinciale windopgave de nadruk legt op het ontwikkelen van duurzame energie. Het samenspel van deze ontwikkelingen vormt de basis voor Energy Island.

115 Brief van college B&W Goeree-Overflakkee aan Gedeputeerde Staten Provincie Zuid-Holland (6 mei 2013).

116 Van Raak, R., Taanman, M. & Loorback, D. (2015). *Tussentijdse evaluatie Integraal Ruimtelijk Programma Goeree-Overflakkee*. Rotterdam: DRIFT.

117 Provincie Zuid-Holland (2012). *Nota Wervelender*.

118 Beaumont Communicatie & Management (21 september 2012). *Communicatieplan Wind werkt! Bestuursakkoord Duurzame Energie Goeree-Overflakkee 2012/2013*.

119 *Bestuursakkoord Duurzame Energie op Goeree-Overflakkee* (19 december 2012).

120 City Result (2012). *Voorverkenning eilandmarketing Goeree-Overflakkee*.

2013 - 2018: positionering als Energy Island

Het nieuwe college van B&W van de nieuwe gemeente Goeree-Overflakkee is ambitieus en wil die ambitie op verschillende beleidsterreinen zichtbaar maken, zowel op het gebied van duurzaamheid als in regiobranding of eilandmarketing. Na een brainstormsessie wordt de verzamelterm 'Energy Island' geïntroduceerd voor de uiteenlopende energie-initiatieven op het eiland, met als onderliggend doel om in 2020 energie- of klimaatneutraal te zijn. Dat doel houdt in: minimaal evenveel duurzame energie produceren als het eiland verbruikt aan elektriciteit, gas en brandstof.

Om uitvoering te geven aan het bestuursakkoord vinden er op het eiland veel gesprekken plaats tussen bestuurders, raadsleden en ambtenaren over de plaatsing van windturbines. Technische onderzoeken, gecombineerd met eisen van de gemeenteraad, zorgen ervoor dat niet de volledige windopgave zoals eerst afgesproken wordt gerealiseerd. De gemeenteraad maximeert de hoogte van turbines (150 meter), besluit tot lijnopstellingen en kiest niet voor versnippering. In plaats daarvan wordt voor gecentreerde plaatsing gekozen; slechts op een paar plaatsen komen turbines staan, waarbij plekken waar al turbines stonden de voorkeur hebben. Men komt dus tot een meer afgewogen beslissing over waar de windturbines komen en kan dat ook uitdragen naar bewoners: er is niet klakkeloos een opgave ingevuld, maar zorgvuldig onderzocht en nagedacht wat mogelijk en redelijk is. Daarnaast wordt een Windfonds ingesteld, zodat omwonenden mee kunnen profiteren van de opbrengsten van de turbines. Medio 2014 wordt de structuurvisie door de gemeenteraad vastgesteld, waarna marktpartijen met de uitvoering aan de slag kunnen. Uiteindelijk worden op vier locaties op het eiland windparken gerealiseerd met in totaal 75 windturbines, goed voor 249,7 MW;¹²¹ op één van deze locaties staan al turbines.

Ook op andere vormen van duurzame energie wordt ingezet. Op de kop van het eiland bij camping De Klepperstee ligt destijds het grootste grondgebonden zonnepark van Zuid-Holland. De bedoeling is om meer in te zetten op zonne-energie, maar de gemeenteraad besluit de ruimte hiervoor te maximeren. Toch nemen verschillende maatschappelijke organisaties en bedrijven gezamenlijk deel aan pilots voor zonnepanelen, waarvan een aanzienlijk deel op termijn concrete stappen zet richting duurzame energie. Bedrijfsdaken worden gebruikt voor zonnepanelen, waardoor ondernemers demonstratieprojecten kunnen opzetten en anderen kunnen inspireren om te verduurzamen. Tijdens evenementen zoals de 'Solar Days' worden de resultaten en opgedane leerervaringen gedeeld met een breder publiek.

¹²¹ Regionale Energiestrategie Goeree-Overflakkee (april 2021). *RES 1.0 Goeree-Overflakkee. Samen zoeken naar nieuwe ruimte*. Middelharnis.

Daarnaast is het plan om een getijdencentrale van 25MW te ontwikkelen op de Brouwersdam. Concreet gaat het om de combinatie van een Grevelingendoorlaat (een opening in de dam die weer getijdewerking toelaat in het Grevelingenmeer) met een installatie die energie opwekt uit het verschil in waterstanden: oftewel, een getijdencentrale. Het idee is dat de stroming van het water, veroorzaakt door eb en vloed, gebruikt wordt om turbines te laten draaien en zo duurzame elektriciteit leveren. Dit moet bijdragen aan duurzame energieopwekking en wordt gezien als kans om het eiland (verder) te profileren als proeftuin voor de energietransitie. De ambitie is integratie van waterveiligheid, ecologische verbetering (door de terugkeer van getijdewerking in het meer) en duurzame energieopwekking in één project. Omdat Rijkswaterstaat negatief adviseert en cofinanciering van het Rijk benodigd is, wordt de getijdencentrale tijdens de collegeperiode niet uitgevoerd. Discussies over een doorlaat en getijdencentrale lopen echter nog steeds, hoewel de business case en politieke wil tot nu toe onvoldoende blijken om dit project te realiseren.¹²²

Ook wordt op Goeree-Overflakkee ingezet op waterstof. De start van de waterstofprojecten vloeit voort uit het overschot aan duurzaam opgewekte energie op het eiland: de wens ontstaat om niet alleen opwekker te zijn, maar ook lokaal meerwaarde te creëren door energie zelf te benutten, bijvoorbeeld via waterstofproductie en -gebruik. Al langere tijd heeft een van de ondernemers op het eiland het idee om een waterstoftankstation te realiseren. Dit leidt tot het samenwerkingsverband H₂GO, gericht op de productie en toepassing van groene waterstof. Hierbij speelt bestuurlijke regie en samenwerking tussen gemeente, provincie en diverse ondernemers een belangrijke rol. De voortvarendheid van waterstofprojecten loopt echter soms stuk op praktische bezwaren, zoals interpretatie van en landelijke sturing op regelgeving rondom aanbesteding voor de bussen en de benodigde infrastructuur en de hoge kosten van waterstoftoepassingen. Door het ontbreken van eenduidige sturing door de verschillende bestuurslagen om beschikbare nationale en Europese middelen naar regionale projecten te geleiden en door technische en financiële uitdagingen stagneren sommige initiatieven (tijdelijk), zoals een langverwacht waterstoftankstation en het ombouwen van bestaande voertuigen naar waterstof.

Dit alles heeft zijn weerslag op de gemeenschap, ook op een positieve manier. Er ontstaat een veelvoud aan kleinschalige initiatieven in deze periode. Het gaat daarbij onder meer om projecten voor substantiële verduurzaming, zowel op het gebied van waterstoftoepassingen als in de agrosector. De *real-life*

¹²² Provincie Zeeland, Provincie Zuid-Holland, Gemeente Schouwen-Duiveland, Gemeente Goeree-Overflakkee (5 maart 2024). *Brief Voortgang aanpak getij Grevelingen*.

testing ground-benadering trekt bovendien belangstellenden aan voor innovatieve experimenten.

De ambities en ontwikkelingen blijven ook buiten het eiland niet onopgemerkt. Door de profilering als koploper op het gebied van duurzaamheid zet het eiland zich niet alleen nationaal, maar ook internationaal op de kaart. Zo vraagt het ministerie van Infrastructuur en Milieu het gemeentebestuur van Goeree-Overflakkee om Energy Island te presenteren op de klimaatconferentie (COP) in Parijs op 9 december 2015. Die presentatie krijgt veel aandacht van de pers. Nog diezelfde avond komt de presentatie onder meer voorbij in het *NOS Journaal*, wat weer tot veel extra aandacht leidt in binnen- en buitenland. En dat is precies de bedoeling; zo veel is er nog helemaal niet daadwerkelijk gerealiseerd, maar het zet het eiland op de kaart als innovatieve pionier. Dat geldt ook voor de prijzen en onderscheidingen die de gemeente weet binnen te slepen, waaronder het 'Schoonste Strand' en de 'Quality Coast Award', een internationale prijs voor duurzame kustregio's. De gemeente zet in op eilandmarketing, zowel via die prijzen als door actieve samenwerking met (en financiering van) de VVV. Deze eilandmarketing is niet alleen bedoeld voor buitenstaanders, maar juist ook voor de eigen bevolking. De slogan 'Mijn eiland' moet beide groepen aanspreken: voor toeristen voelt het als thuiskomen, maar voor de eilanders roept het trots en gemeenschapsgevoel op. De bevolking ziet het eiland terug in (inter)nationale media als innovatief, een 'groene voorloper'. Deze aanpak leidt volgens geïnterviewden tot een positieve spiraal: voorlopers, daar wil je bij horen.

Onderliggend aan deze beleidsambities zetten de gemeente en de provincie sterk in op procesmanagement en netwerkend werken. Beide overheden voelen een gezamenlijk opgave in de verduurzaming en de intensivering van de economie én de leefbaarheid op het eiland. Ook lokale ondernemers dragen bij aan dit gevoel van gezamenlijkheid. Het gaat daarbij niet alleen om het realiseren van fysieke projecten, maar ook om het actief verbinden van partijen: overheden, ondernemers, maatschappelijke organisaties en inwoners. Dit netwerkend werken vergt intensief procesmanagement, waarbij het bouwen van vertrouwen en het creëren van wederzijdse belangen leidend is. Ambtenaren en bestuurders van gemeente en provincie zoeken samen met ondernemers steeds opnieuw naar slimme combinaties van financiering, draagvlak en inhoudelijke voortgang, bijvoorbeeld in het faciliteren van pilots en het gezamenlijk optrekken richting centralere overheden en subsidieverstrekkers.

Twee concrete voorbeelden illustreren deze netwerkgerichte werkwijze. In de Noordrand wordt, ondanks een complexe en veelkleurige stakeholderomgeving, een breed gedragen gebiedsprogramma opgezet waarin

ruimtelijke, agrarische en energiebelangen samenkomen.¹²³ Procesmanagement is hier essentieel: men laveert tussen verschillende sectoren en bouwt aan afspraken waarbij men het resultaat ziet als een gezamenlijke stap voorwaarts voor het eiland als geheel. Een ander voorbeeld is de Energieke Regio, een onafhankelijke stichting die als intermediair tussen bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden fungeert. Vanuit een onafhankelijke positie biedt de stichting advies en ondersteuning, waardoor het draagvlak wordt vergroot en ondernemers en organisaties daadwerkelijk het collectief versnellen. Deze aanpak, gebaseerd op vertrouwen, onafhankelijkheid en het begrijpen van elkaars belangen, wordt breed gewaardeerd. Geïnterviewden geven aan dat de aanpak aansluit bij de werkwijze van het eiland: werken via lokale netwerken. Ondernemers op het eiland tonen daarbij een sterke drive om bij te dragen aan de energietransitie: de inzet lijkt om vooral het collectieve belang te dienen in plaats van snelle individuele winst na te streven.

De aandacht van de provincie Zuid-Holland voor het eiland via het Integraal Ruimtelijk Programma (IRP) sluit aan bij de keuzes voor identiteitsvorming vanuit de gemeente, omdat het IRP in overleg tussen beide partijen tot stand komt. Het voert te ver voor deze casusanalyse om alle onderdelen van het IRP of het gebiedsprogramma hier te belichten, omdat veel aspecten wel over de gebieds- en leefbaarheidsontwikkeling van het eiland gaan, maar niet of amper gerelateerd zijn aan de identiteit als Energy Island. Dat is overigens ook goed om te melden: de identiteit van het eiland wordt dus zeker niet monomaan gericht op energie. Soms wordt met een kwinkslag nog wel een link gelegd. Zo worden twee regionale hoofdwegen op het eiland, de N57 en N59, aangepakt om de doorstroming van het verkeer te verbeteren. De N59 wordt daarbij omgedoopt tot Energy Highway: een weg die de energie-initiatieven van het eiland beter kan ontsluiten met omringende gebieden en waardoor, zo is de ambitie, mensen vanuit bijvoorbeeld Rotterdam makkelijker op Goeree-Overflakkee kunnen werken.¹²⁴

Vanaf 2018: een nieuwe fase

Het hoge ambitieniveau op het eiland wekt veel enthousiasme, maar brengt gaandeweg ook het besef dat niet elk idee direct realiseerbaar is. Sommige initiatieven zijn, terugkijkend, wellicht te enthousiast gepresenteerd, geven geïnterviewde betrokkenen aan. Succesfactoren voor veel van de onderdelen van Energy Island lijken vooral te liggen in haalbare pilots en pragmatische uitvoering. Ook het enthousiasme blijkt niet altijd even breed gedragen, zeker niet buiten de kring van direct betrokkenen: burgers en ondernemers

123 Gemeente Goeree-Overflakkee (2022). *Gebiedsontwikkeling Noordrand*.

124 Provincie Zuid-Holland (2017), *N59 Energy Highway, Kansonderzoek, Deel A*.

omarmen Energy Island vaak wel, maar zelden van harte, mede door de verplichting van de windopgave, aldus geïnterviewden.

De ambitie om energieneutraal te worden in 2020, bepaalde lange tijd de koers. Maar richting 2018 wordt steeds duidelijker dat deze ambitie niet gehaald zal worden. De aflopende termijn van het Integraal Ruimtelijk Programma (IRP) en het opstarten van het gebiedsprogramma Goeree-Overflakkee (2017-2020) markeren een transitie. Het gebiedsprogramma benoemt Energy Island wel, maar verbreedt de focus van de opgave naar een duurzaam eiland.¹²⁵ Met de komst van een nieuwe raad en college in 2018 verschuiven de accenten verder: eilandmarketing wordt ondergebracht bij de VVV, omdat de raad van mening is dat eilandmarketing en -branding geen publieke taak is. Bovendien zijn inmiddels elders in Nederland soortgelijke duurzaamheidsprojecten gestart, waardoor Goeree-Overflakkee niet langer als exclusieve proeftuin fungeert. Met het opstellen van de Regionale Energie Strategie (RES) worden de kaders breder en spreken verschillende regio's in Nederland hun duurzaamheidsambities uit.¹²⁶ Eind 2019 brengt de wethouder het onvermijdelijke naar buiten: de klimaatneutrale doelen van Energy Island voor 2020 blijken onhaalbaar.¹²⁷ Kort daarna slaat de coronapandemie toe, wat veel ontwikkelingen verder vertraagt. Er wordt niet bewust afgestapt van het concept Energy Island, maar het wordt niet langer actief gebruikt en sterft zo een stille dood.

Terugkijkend ontstaat een gemengd beeld. Veel burgers en ondernemers omarmen Energy Island, maar zelden van harte vanwege de verplichting van de windopgave. Betrokkenen vinden het jammer dat een aantal andere (grote) duurzame ontwikkelingen, waaronder het waterstofproject en de waterstofbussen, vertraging oploopt of niet doorgaat, terwijl de grote windopgave wel op stoom blijft. Tegelijkertijd dragen eilandmarketing en de uitgedragen ambities bij aan een gemeenschappelijk gevoel van trots, ook vanwege het samenvallen met successen op andere gebieden zoals toerisme, betere kansen op de arbeidsmarkt en woningbouw. Het eiland ervaart niet langer het risico op krimp dat voorafgaand aan de herindeling werd gevoeld.

Anno 2026 lopen er nog steeds dossiers waarin de echo's van Energy Island terug te horen zijn. Zo wordt in 2024 het waterstoftankstation geopend.¹²⁸

125 Provincie Zuid-Holland (2017). *Gebiedsprogramma Goeree-Overflakkee. Gaan voor Goeree-Overflakkee.*

126 Regionale Energiestrategie Goeree-Overflakkee (april 2021). *RES 1.0 Goeree-Overflakkee. Samen zoeken naar nieuwe ruimte.* Middelharnis.

127 Goeree-Overflakkee niet volledig energieneutraal in 2020 (30 december 2019). *Eilanden-Nieuws.*

128 Gemeente Goeree-Overflakkee (15 maart 2024). *Greenpoint opent in Oude-Tonge haar 3de waterstoftankstation.*

En in Stad aan 't Haringvliet bouwt men aan een aardgasvrije wijk. Volgens betrokkenen vormt de proeftuin van Energy Island een voedingsbodem en zou zonder die inzet het project in 'Stad' niet zijn gestart. Tegelijkertijd is de landelijke wind gedraaid; er is flink meer scepsis over energietransitie en bijbehorende overheidsprojecten. Hoewel de gemeente het tankstation benoemt als onderdeel van een 'Clean Energy Hub' en de slogan 'Samen voor een klimaatkrachtig Goeree-Overflakkee' inmiddels klinkt, zien betrokkenen sterkere tegengeluiden. De actieve wens om duurzame energie grootschalig op het eiland op te wekken – en zo een 'wingewest' voor anderen te zijn – heeft plaatsgemaakt voor een meer kritische benadering. Dat is in ieder geval zichtbaar in de politiek. In de Provinciale Staten werd in 2022 de motie 'Goeree Overflakkee in het zonnetje'¹²⁹ aangenomen, om de provincie te binden aan de belofte dat er geen nieuwe windenergie op het eiland zal worden opgelegd. In de motie stellen de indieners dat er geen draagvlak meer is en inwoners zich grote zorgen maken over toekomstige windlocaties.

5.2 Analyse

5.2.1 Ruimtelijke identiteit strategisch benutten op Goeree-Overflakkee
Ook op Goeree-Overflakkee speelt ruimtelijke identiteit een belangrijke rol. In die identiteit ligt een gedeeld verleden besloten: de watersnoodramp staat er nog altijd bekend als 'de ramp'. Het voorbereiden van het eiland op klimaatverandering maakt daarmee deel uit van een doorlopend verhaal van verleden, heden en toekomst. Dat besef ligt besloten in Energy Island en is nog steeds zichtbaar in Klimaatkrachtig Goeree-Overflakkee, ook nu er minder (politieke) aandacht is voor duurzaamheid en de energietransitie. In de beantwoording van onze vragen naar een gezamenlijke identiteit komt een interessante spanning naar voren: betrokkenen typeren de identiteit van het eiland enerzijds als een pioniersgeest met ondernemerschap, maar spreken anderzijds ook van een bepaalde terughoudendheid en conservatieve houding. Het gezamenlijke 'mijn eiland'-gevoel kan daardoor zowel de motor zijn achter ambitieuze initiatieven van Energy Island als een bron van gedeelde tegenstand.

Het eiland kent bovendien duidelijke culturele, religieuze en economische verschillen tussen de woonkernen. Vaak wordt onderscheid gemaakt tussen 'de kop', het welvarende en toeristische deel, en 'de kont', het armere en meer katholieke zuiden. In Energy Island is het bestuurlijke patroon zichtbaar om te versterken wat al sterk is: geen windturbines in de toeristische kop, liever – en overigens ook begrijpelijk – meer waar ze al staan. Tegelijkertijd wordt

129 Motie M-1165, 'Goeree-Overflakkee in het zonnetje!' (14 december 2022).

met het project Stad aan 't Haringvliet Aardgasvrij juist geïnvesteerd in 'de kont'. In onze gesprekken springt daarnaast het verschil tussen dorps- en eilandidentiteit eruit. Veel bewoners identificeren zich primair met hun dorp ('ik kom uit Ouddorp') in plaats van het eiland als geheel. In het verhaal van Energy Island is er ook onderling verschil tussen bijvoorbeeld agrariërs die potentieel zullen profiteren van windturbines, zeker degenen die de gronden relatief voordelig hebben kunnen aankopen van de Dienst Landelijk Gebied en dorpsbewoners die vooral met de nadelen geconfronteerd worden. De lusten en de lasten van Energy Island worden niet altijd gelijk verdeeld.

Bestuurlijk is er bewust ingezet op het versterken van een gemeenschappelijke eilandidentiteit. In een verkenning van de eilandmarketing uit 2012 merkt een wethouder van Goedereede op: *"Het verschil is dat ze op Texel heel goed in staat zijn om eensgezinde trots uit te stralen, elkaar niet als concurrent maar als versterkend te zien en de samenwerking te zoeken en ik denk dat we op dat gebied nog wel een slag te maken hebben. Een goed marketingplan kan hierbij als leidraad dienen en het grotere doel – wonen, werken en recreëren op ons eiland nog aantrekkelijker maken – helpen realiseren. Het ontstaan van één gemeente is dan ook bij uitstek de gelegenheid om dit verder vorm te geven, met maatschappelijke en commerciële organisaties samen."*¹³⁰ Profilering als duurzame regio kan bijdragen aan een aantrekkelijk woon- en werkklimaat.¹³¹ Sommige keuzes symboliseren die wens voor een nieuwe start, zoals het (ver)bouwen van een gemeentehuis. Ook in de omgang met de windopgave klinkt dat door: *"Als we het (moeten) doen, dan goed – en op onze eigen manier."* Eilandmarketing is inmiddels minder een gemeentetaak, maar de 'eilanditeit' blijft op de achtergrond een rol spelen binnen het gemeentelijke apparaat – zoals het dat binnen elke bestuurslaag zou blijven doen.

Een onderzoek van Terlouw en Hogensteyn¹³² beschrijft hoe het eilandgevoel bewust en *"offensief"* wordt ingezet om de regionale positie te versterken – zowel richting toeristen als richting bestuur. De onderzoekers spreken van een 'dunne identiteit': tijdelijk, pragmatisch en niet geworteld in een lange geschiedenis. De sterkere 'dikke' identiteiten zijn voorbehouden aan de voormalige vier gemeenten of zelfs de daaronder liggende kernen. De bestuurlijke 'secundaire identiteit' maakt productief gebruik van de daadwerkelijk ervaren 'primaire identiteit'. Ondernemers op Goeree-Overflakkee

130 City Result (2012), *Voorverkenning eilandmarketing Goeree-Overflakkee*, p. 2.

131 City Result (2012), *Voorverkenning eilandmarketing Goeree-Overflakkee*, p. 47.

132 Terlouw, K. & Hogensteyn, M. (2015). *"Eerst waren we gewoon wij en nu is het wij en zij". Gebruik, slijtage en vernieuwing van lokale en regionale identiteiten.* i.o.v. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Energy Island groeit uit tot een herkenbaar verhaal dat in zowel landelijke als internationale context kan worden uitgedragen, bijvoorbeeld tijdens de Klimaattop en in de media. Projecten op het gebied van duurzame energie worden niet als losse initiatieven gepresenteerd, maar als onderdelen van één groter geheel. Een beeld dat deze gedachte treffend samenvat is dat van het eiland als Zwitsers zakmes (figuur 3): verschillende duurzaamheidsinitiatieven als onderdelen van één samenhangend geheel. Dat symboliseert het gevoel van *“we horen bij elkaar, we doen dit samen”*. Zo wordt de windopgave onderdeel van een groter verhaal over zelfredzaamheid en ondernemingszin. Door die voortdurende herhaling en verbeelding groeit Energy Island uit tot een vliegwiel voor betrokkenheid, trots en nieuwe initiatieven. Natuurlijk is niet iedereen op het hele eiland met elkaar bevriend, maar toch is sprake van een geheel en samen. *Wij* hebben de windopgave opgepakt en er een groter verhaal van gemaakt. Dat beeld van het heft in eigen handen nemen is nog steeds zichtbaar in projecten zoals Stad aan 't Haringvliet Aardgasvrij. Het herhaaldelijk benoemen en verbeelden van het toekomstbeeld werkt als vliegwiel voor betrokkenheid, trots en het stimuleren van nieuwe initiatieven op Goeree-Overflakkee.

5.2.2 Sturing als interbestuurlijke samenwerking

Zuid-Holland kent grote regionale verschillen, zowel demografisch als economisch. Op Goeree-Overflakkee leeft lang het gevoel dat aandacht en investeringen vooral naar het noorden gaan en dat *“Goeree-Overflakkee niet zo belangrijk zou zijn voor de provincie”*. Via het Integraal Ruimtelijk Programma wil de provincie laten zien dat het eiland wél meetelt door zichtbaar te investeren in menskracht en middelen.¹³⁵ Die inzet verbetert de verhouding tussen gemeente en provincie, zonder nieuwe bestuurlijke lagen te creëren – bestaande lijnen worden versterkt.

Binnen het energiedossier verloopt de samenwerking relatief succesvol. Het windprogramma en de bijbehorende branding van Energy Island brengen provincie en gemeente dicht bij elkaar, met ruimte om ook op andere domeinen – wonen, landbouw en recreatie – te verbinden. Tegelijkertijd blijft de provincie, in de woorden van ambtenaren, een *“veelkoppig monster”*: het is lastig om provinciebrede én lokale belangen te verzoenen en integraal te sturen. Zo loopt de aanbesteding voor een waterstofbus binnen de provincie vast,¹³⁶ terwijl dezelfde provincie het waterstofconvenant heeft ondertekend. Zulke tegenstrijdigheden zorgen lokaal voor frustratie. Hoewel de provinciale

¹³⁵ Provincie Zuid-Holland. (2012). *Herijkingen en bevestigingen opdrachten Integrale Ruimtelijke Projecten*. p. 8.

¹³⁶ Schijnbaar formeel gezien vanuit de Europese aanbestedingsregels, hoewel onder geïnterviewden verschillend wordt geoordeeld over het gewicht van dit argument – ook andere bedrijfstechnische aspecten van de concessie speelden mogelijk een rol.

inzet via het IRP programmatisch en gebiedsgericht wordt gewaardeerd, blijft de gemeente afhankelijk van verschillende sectorale afdelingen en wisselende prioriteiten vanuit het provinciehuis in Den Haag.

Het verdwijnen van gebiedsgericht werken wordt door geïnterviewden met weemoed genoemd. Juist die aanpak sluit goed aan bij projecten die inzetten op ruimtelijke identiteit, omdat hierin recht kan worden gedaan aan verschillende aspecten van die identiteit. Voor bewoners wordt de provincie als bestuurslaag ervaren als een geheel – het is zelfs de vraag hoe goed een gemiddelde burger het onderscheid weet te maken tussen gemeente en provincie. Dat gebrek aan onderscheid kan leiden tot verwarring en teleurstelling, zoals bij de waterstofbus.

In de verhouding tot het Rijk is er een andere dynamiek. De landelijke opgaven, zoals de windopgave, worden soms ervaren als opgelegde plannen. Zo dwingt het Rijk met harde eisen en deadlines de realisatie van een fors aantal windturbines af, waarbij lokale en provinciale regie ondergeschikt waren aan nationale doelstellingen. Betrokkenen geven aan soms teleurgesteld te zijn in de steun vanuit het Rijk: hoewel er aanmoediging is voor de ambities, bijvoorbeeld door de deelname aan de klimaattop, ontbreekt concrete ondersteuning op cruciale onderdelen – zoals de financiering voor de getijdencentrale op de Brouwersdam. Zo bezien lijkt het alsof de wijze van sturing door de overheid kan worden getypeerd als een presenterende overheid: een vorm van *top-down*sturing met een focus op het behalen van doelen.

Bij nadere bestudering blijkt echter dat er in de praktijk veel ruimte is voor andere partijen om mee te beslissen en initiatief te nemen. Dat wordt zichtbaar in de manier waarop provincie en gemeente het IRP invullen. Zo formuleert de gemeente de ambitie voor energieneutraliteit en zoekt de gemeente samen met de provincie naar een vorm van sturing waarin lokaal eigenaarschap wordt aangemoedigd. Zij treden op als samenwerkende overheid, waarbij de doelen niet alleen worden opgelegd, maar samen met betrokken partijen worden vormgegeven. Deze manier van sturen wordt passend geacht bij de aard van de opgave: het energievraagstuk raakt vele betrokkenen en vereist enerzijds legitimiteit en draagvlak en anderzijds borging van collectieve doelen.

Energy Island bestaat uit vele innovatieve projecten die voortkomen uit de ondernemende mentaliteit van eilandbewoners. Initiatieven als zonnevelden op land, het waterstofproject H₂GO en Energieke Regio zijn allemaal voorbeelden van hoe pioniers en lokale ondernemers kansen zien, elkaar weten te vinden en van onderop nieuwe plannen ontwikkelen. Vaak beginnen

deze initiatieven informeel – aan de keukentafel, in pilotverband of als dorpsinitiatief – waarbij intrinsieke motivatie en eilandtrots een belangrijke rol spelen. Ook projecten zoals Stad aan 't Haringvliet Aardgasvrij en lokale energiehubs worden door actieve bewoners en ondernemers enthousiast van de grond getild.

Tegelijkertijd blijft de windopgave het meest zichtbare en meest dwingende element van Energy Island – een nationale opdracht in lokale vorm. De gemeente kiest ervoor om dit niet als los project te presenteren, maar als onderdeel van een breder programma: Energy Island als merk. Dat is deels een poging om draagvlak te creëren en 'zuur' met 'zoet' te combineren, maar ook een manier om het eiland en de vier oude gemeenten te verbinden via een nieuwe ruimtelijke identiteit. Hierbij wordt aangesloten bij bestaande *bottom-up* initiatieven van ondernemers, waardoor *top-down* sturing en lokale dynamiek samenkomen in één overkoepelend verhaal.

5.2.3 Weerstand constructief benaderen

Binnen de casus Energy Island op Goeree-Overflakkee is weerstand geuit, volgens de geïnterviewden met name in de vorm van zorgen over de hoeveelheid en locatie van windturbines, de verdeling van lasten en lusten tussen inwoners en (agrarische) grondeigenaren en het gevoel bij delen van de bevolking dat zij te weinig betrokken of gecompenseerd worden. Deze weerstand manifesteert zich via publieksacties zoals spandoeken of bijeenkomsten met de gemeenteraad en ambtenaren.

Om hierop in te spelen worden meerdere strategieën ingezet. Financiële compensatie vindt plaats via het Windfonds, waar dorpsraden aanspraak kunnen maken op middelen ten behoeve van lokale voorzieningen en waar individuele omwonenden zelf kunnen profiteren van de opgewerkte energie. Daarnaast krijgt empowerment en inspraak van de omgeving vorm in gesprekken met stakeholders, keukentafelgesprekken met bestuurders en ambtenaren en door dorpskernen en dorpsraden actief te betrekken bij projecten. De gemeente zet via raad, bestuur en ambtenaren sterk in op communicatie via open informatieavonden en gesprekken. Hier delen zij (technische) onderbouwingen over de plannen en kunnen zij in gesprek over de zorgen – en uitleggen dat de plannen zijn aangepast op basis van deze feedback, zoals via de hoogterestricties van de windturbines. Zo wordt zo veel mogelijk in overleg met bewoners en de raad gekomen tot de plaatsingslocaties van de windturbines.

Uit de casus blijkt echter ook hoe weerstand en teleurstelling ondanks actieve inzet van overheden kan opspelen. Net buiten gemeentegrenzen verrijst – overigens met samenwerking van dezelfde energiecoöperatie – een groot

windturbinepark op het water: Windpark Krammer. Vooral bewoners aan de oost- en zuidkant van het eiland ervaren hinder, onder meer door de knipperende verlichting. Omdat dit park niet in de *artist impressions* van de gemeente over de windopgave staat, voelt dit voor sommigen misleidend. Dit illustreert de terugkerende neiging om NIMBY-projecten op grensgebieden te situeren, wat begrijpelijk weerstand oproept bij bewoners die buiten de formele besluitvorming vallen.

In de casus kiest de gemeente bewust voor het organiseren van procesmanagement: er wordt ruimte geboden aan dorpsraden en er wordt gewerkt via netwerken van ondernemers om draagvlak en financiering te organiseren. Bij de plaatsing van windturbines wordt een ‘hoe?’-benadering gehanteerd (‘hoe zullen we deze windturbines plaatsen?’) in plaats van een opgelegde ‘of?’-vraag – omdat duidelijk was dat de windturbines er gezien de druk van provincie en Rijk toch wel zullen komen. Daarmee wordt weerstand op Goeree-Overflakkee niet genegeerd, maar gekanaliseerd naar werkbare oplossingen waarbij verschillende belangen worden afgewogen en zelfs gecompenseerd via het Windfonds.

Toch is niet iedereen tevreden. Energy Island is bedoeld als een *‘package deal’*: naast wind zullen ook andere vormen van energieopwekking, zoals getijden-energie of waterstof, worden geïntroduceerd. Deze initiatieven komen echter nauwelijks of moeizaam van de grond, terwijl de windopgave wel op schema wordt gerealiseerd. Volgens sommigen fungeren de IRP-middelen als een ‘zoet’ om het ‘zuur’ van de windopgave te verzachten, hoewel dit niet door iedereen of de formele stukken wordt bevestigd. Zeker is dat het eiland de krimp, die dreigt aan het begin van het verhaal van de herindeling en Energy Island, heeft weten af te wenden.

5.3 Conclusie

Energy Island op Goeree-Overflakkee illustreert een typisch verloop van transities: ze beginnen vaak bij ambitieuze koplopers en bevlogen bestuurders die met *‘man on the moon’*-doelen¹³⁷ enthousiasme, innovatiekracht en nieuwe initiatieven mobiliseren. Politieke doelen zetten de toon, maar ambtelijke realiteit en wisselende prioriteiten beïnvloeden de uitvoering en maken ook de grenzen van haalbaarheid zichtbaar. In het proces blijken kleinere, pragmatische pilots – zoals Stad aan ’t Haringvliet Aardgasvrij – essentieel om deelresultaten te boeken die draagvlak en doorzettingsvermogen

¹³⁷ Naar de ambitie van Kennedy om binnen een paar jaar een mens op de maan te realiseren, ook wel de *Moonshot strategy*.

genereren. Tegelijkertijd speelt de context een grote rol: nationale regelgeving, provinciale kaders en Europese middelen kleuren sterk wat lokaal kan worden gerealiseerd en met welke snelheid. *Energy Island* illustreert daarmee de typische werking van transities: een voortdurende wisselwerking tussen koplopers en pioniers, ambities, experimenten en tastbare successen, politieke ambitie en ambtelijke uitvoering en tussen lokale dynamiek en bredere institutionele kaders.

Het verhaal van Energy Island op Goeree-Overflakkee laat zien hoe een eiland zichzelf kan oriënteren rond een grote opgave. De ruimtelijke identiteit van het eiland speelde daarbij een belangrijke rol. Goeree-Overflakkee kent een sterk 'mijn eiland'-gevoel – een dikke identiteit die geworteld is in trots, saamhorigheid en ondernemerschap. Tegelijkertijd wordt met Energy Island een dunne identiteit ontwikkeld: een toekomstgericht, deels symbolisch verhaal waarmee het eiland zich presenteert als duurzaam en innovatief. Dat overkoepelende narratief werkt verbindend en mobiliserend; het brengt energie los en inspireert bestuurders, ondernemers en bewoners. Toch blijkt het ideaal van volledige energieneutraliteit te ambitieus. Sommige projecten, zoals zonnevelden en lokale energiehubbs, komen succesvol van de grond, terwijl andere – zoals de waterstofbus – stikken. De casus illustreert hoe grote ambities richting geven, maar ook hoe belangrijk *small wins* zijn om geloof en energie vast te houden binnen langdurige transities.

De sturing rond Energy Island weerspiegelt een overheid die zowel presterend als samenwerkend optreedt. In eerste instantie lijkt de aanpak sterk *top-down*: het Rijk wijst gebieden aan voor windenergie en hanteert harde doelen. Bij nadere beschouwing blijkt echter dat provincie en gemeente via het Integraal Ruimtelijk Programma (IRP) juist ruimte bieden voor samenwerking, eigenaarschap en initiatieven van onderop. In die combinatie van *top-down*-kaders en *bottom-up* dynamiek ontstaat een vorm van meerstemmige sturing waarin verschillende partijen samen betekenis geven aan de energietransitie. Het merk Energy Island fungeert daarbij als gemeenschappelijke kapstok voor uiteenlopende projecten en belangen.

Tegelijkertijd is er ook sprake van weerstand, zowel bij inwoners als binnen de gemeentelijke organisatie. Inwoners uiten zorgen over de locatie en omvang van windturbines, de verdeling van lasten en lusten en het gebrek aan inspraak. De gemeente reageert daarop met financiële compensatie via het Windfonds, actieve communicatie en aanpassingen in plannen, zoals beperkingen in turbinehoogte. Toch leidt de aanleg van het nabijgelegen Windpark Krammer tot nieuwe spanningen, mede omdat dit project buiten de gemeentelijke regie valt. De casus laat zien dat weerstand niet volledig te

voorkomen is, maar wel constructief kan worden benut: als een bron van aanpassing, gesprek en soms nieuwe verbinding.

Zo toont Energy Island een genuanceerd verhaal van identiteit, sturing en weerstand. Een verhaal van presteren én samenwerken, van ambitie die inspireert en realiteit die leert bijsturen. Het eilandgevoel is hierdoor verdiept en verbreed, maar blijft breder verbonden aan de algemene eilandmarketing en de programma's binnen het IRP dan aan Energy Island alleen.

In hoofdstuk 2 hebben we een analysekader gepresenteerd met succesfactoren die kunnen bijdragen aan het versterken van gemeenschapskracht. In tabel 4 wordt weergegeven hoe deze succesfactoren binnen Energy Island tot uiting komen.

Tabel 4. Analyse van succesfactoren voor het versterken van gemeenschapskracht in de casus Energy Island Goeree-Overflakkee

SUCCESSFACTOREN	ENERGY ISLAND GOEREE-OVERFLAKKEE
Het strategisch benutten van ruimtelijke identiteit	In het project Energy Island wordt ingezet op eilandmarketing voor Goeree-Overflakkee. De slogan 'Mijn eiland' is bedoeld om toeristen én eilanders aan te spreken. De bevolking ziet het eiland terug in (inter)nationale media als innovatief, een 'groene voorloper'. Deze aanpak leidt tot een positieve spiraal: op het eiland zijn voorlopers, waar iedereen bij wil horen. De identiteit van het eiland is oorspronkelijk dun; dikke identiteiten op het eiland zijn vooral afzonderlijke dorpen en gemeenten. Door eilandmarketing en de nieuwe gemeenschappelijke start na de herindeling wordt de dunne identiteit van het eiland steeds dikker.
Het versterken van het vermogen van verbeeldingskracht	Energy Island zet in op een ambitieus doel van energieneutraliteit in 2020. Die ambitie wordt herhaald en benadrukt in de initiatieven en werkt als vliegwiel voor betrokkenheid, trots en het stimuleren van nieuwe initiatieven op het eiland Goeree-Overflakkee. Ambitieuze ondernemers willen als koplopers en pioniers bijdragen op basis van idealisme en verbeeldingskracht. De projecten mobiliseren, versterken bestaande relaties en brengen nieuwe netwerken en initiatieven op gang. Niet alle doelstellingen blijken haalbaar; niet iedereen kan en wil de weg van de koplopers volgen.

SUCCEFACTOREN	ENERGY ISLAND GOEREE-OVERFLAKKEE
<p>Het verbinden van verbeelding met bestuur</p>	<p>Energieneutraliteit in 2020 is bedoeld als aansprekend toekomstbeeld voor <i>alle</i> inwoners van het eiland. Het eiland is in dat beeld een proeftuin voor innovatieve energietoepassingen. De overheid (gemeente en provincie) is daarin ondersteunend en kaderstellend. Illustratief is het beeld van het zakmes, waarin verschillende duurzaamheids-initiatieven worden weergegeven. Iedereen op het eiland hoort erbij en op verschillende plekken op het eiland is men actief bezig is met de genoemde energietoepassingen.</p>
<p>Het effectief vormgeven van interbestuurlijke samenwerking</p>	<p>De provincie is een belangrijke speler bij het van de grond krijgen van Energy Island. Het Integraal Ruimtelijk Programma en Energy Island worden als informeel netwerk in gezamenlijkheid met de gemeente gestuurd. Het Rijk draagt niet of weinig bij aan deze samenwerking, hetgeen wordt geïllustreerd door zijn weigering om te investeren in een getijdencentrale. De rol van het Rijk als ‘boeman’ bij de windopgave – als men er onderling niet uitkomt, zal het Rijk <i>top-down</i> beslissen – werkt per saldo wel productief voor de interbestuurlijke samenwerking tussen gemeente en provincie.</p>
<p>Het hanteren van een passende sturingsfilosofie</p>	<p>De provincie vraagt (en krijgt) veel van Goeree-Overflakkee, maar geeft daar ook veel menskracht en middelen voor terug, mede via het Integraal Ruimtelijk Programma. Dit Programma en Energy Island worden als informeel netwerk in gezamenlijkheid gestuurd. De windopgave is een <i>top-down</i>- en op resultaten gebaseerde opdracht, maar veel van de andere ambities in Energy Island ontstaan <i>bottom-up</i>. De provincie en gemeente treden op als samenwerkende overheid, waarbij doelen niet alleen worden opgelegd, maar samen met betrokken partijen vormgegeven. Deze manier van sturen wordt passend geacht bij de aard van de opgave: het energievraagstuk raakt vele betrokkenen en vereist enerzijds legitimiteit en draagvlak en anderzijds borging van collectieve doelen.</p>

SUCCEFACTOREN	ENERGY ISLAND GOEREE-OVERFLAKKEE
Het constructief inspelen op weerstand	De weerstand bestaat vooral uit zorgen over de hoeveelheid en locatie van windturbines en de verdeling van lasten en lusten. Deze weerstand manifesteert zich via publieksacties zoals spandoeken of tijdens bijeenkomsten met de gemeenteraad en ambtenaren. De gemeente kiest bewust voor het organiseren van procesmanagement om met deze weerstand om te gaan: zij biedt ruimte aan dorpsraden en kanaliseert de inbreng naar werkbare oplossingen waarbij verschillende belangen worden afgewogen en zelfs gecompenseerd via het Windfonds.

Het traject van Energy Island op Goeree-Overflakkee is een verhaal van ambities en verbondenheid, maar ook van teleurstellingen en veranderende verhoudingen. Geïnterviewden beschrijven het niet als een succesverhaal, maar een verhaal met successen. Het eilandgevoel is op Goeree-Overflakkee zeker sterker geworden, ook als dikke(re) identiteit, maar dit is slechts deels toe te rekenen aan Energy Island. De projecten binnen het IRP en eilandmarketing in brede zin spelen hier aldus geïnterviewden een grotere rol in. Weinig eilandbewoners zullen actief aangeven dat zij op Energy Island wonen.

6. Reflectie en perspectief: succesprincipes van gemeenschapskracht

Experiment Krewerd: werkt de overheid mee of tegen?

Zo'n zeven jaar geleden begon het dorp Krewerd in Groningen aan een experiment. Vanwege de gaswinning aldaar moeten veel huizen worden versterkt. Dat betekent voor een flinke hoeveelheid bewoners 'sloop/nieuwbouw', oftewel: hun vertrouwde huis wordt gesloopt, ze moeten tijdelijk in een 'wisselwoning' verblijven en daarna krijgen ze de sleutel van een nieuwbouwhuis. Deze grote Groningse operatie (zo'n 10.000 woningen) loopt veel vertraging op en wordt *top-down* gerealiseerd. De Nationaal Coördinator Groningen heeft als taak dit uit te voeren. Maar in Krewerd wil men het anders doen en wel met meer aandacht voor de wensen van bewoners en met meer eigenaarschap voor het dorp. In 2018 is het nog de bedoeling om het dorp in drie jaar aardbevingsbestendig te maken. Maar zo'n vaart loopt het niet. De logica van de overheid blijkt dwingend; metingen, berekeningen, formuleren. Alles om te kunnen aantonen dat de nieuwe huizen veilig zullen zijn – dus met de beste bedoelingen. "Als je een hobbel genomen hebt, zie je vier nieuwe."¹³⁸ In 2024 wordt de eerste woning gesloopt, anno 2025 worden meer woningen gebouwd. Het is voor het dorp letterlijk een slopend proces. Een inwoner concludeert: "Straks zijn de huizen klaar, maar de mensen af."¹³⁹ En tegelijkertijd zijn de bewoners van Krewerd voorzichtig optimistisch. "Weinig mensen betwijfelen dat hun huis wordt aangepakt", zegt Luuk van Schaick. "Maar als we niet samen hadden opgetrokken, waren we nog niet aan de beurt geweest. Kijk maar naar de dorpen om ons heen."¹⁴⁰

Het experiment in Krewerd toont dat gemeenschapskracht alleen niet genoeg is om initiatieven te laten slagen. Er kan wel beweging, energie en plannen vanuit bewoners komen, maar dat hoeft nog niet te betekenen dat het soepel gaat. De overheid moet wel meewerken, of niet actief tegenwerken. Bureaucratie kan destructief zijn en daar is →

138 Van der Berg, J. (12 april 2025). Een Gronings dorp dat het anders wilde doen na de aardbevingen: 'De witte busjes rijden. Eindelijk gebeurt er iets'. *Volkskrant*.

139 Van der Berg, J. (12 april 2025). Een Gronings dorp dat het anders wilde doen na de aardbevingen: 'De witte busjes rijden. Eindelijk gebeurt er iets'. *Volkskrant*.

140 Van der Berg, J. (12 april 2025). Een Gronings dorp dat het anders wilde doen na de aardbevingen: 'De witte busjes rijden. Eindelijk gebeurt er iets'. *Volkskrant*.



gemeenschapskracht niet per se tegen opgewassen. In Krewerd zet men door, maar er is bij een flink aantal dorpsbewoners ook verslagenheid. Op veel meer plekken in Groningen zijn scheuren in de sociale cohesie ontstaan, juist door de manier waarop de overheid de versterkingsoperatie uitvoert.¹⁴¹ Het Groningse versterkingsdossier toont ook aan hoe belangen tussen verschillende overheden vaak botsen en zo de gemeenschapskracht (onbedoeld) kan tegenwerken. Ook de overheid kan dus in haar verschillende verschijningsvormen een blokkade vormen.

6.1 Reflectie op succesfactoren van gemeenschapskracht

Het primaire aandachtspunt van ons onderzoek is ruimtelijke identiteit als bron van gemeenschapskracht. Ruimtelijke identiteit wordt vaak als succesfactor gedefinieerd, maar welke factoren dragen daaraan bij? In overleg met onze opdrachtgevers zijn drie casussen geselecteerd: Ruimte voor de Rivier in het Vechtdal in Overijssel, de Vereniging Circulair Fryslân en Goeree-Overflakkee in Zuid-Holland als Energy Island. Alle drie de casussen zijn programmatische successen, in de zin dat ze de gestelde doelen (grotendeels) hebben verwezenlijkt. De rivier de Vecht heeft meer ruimte gekregen, Friesland werd Europees koploper in de circulaire economie en het Energy Island op Goeree-Overflakkee was een Nederlandse *showcase* op de Klimaattop in Parijs. In alle drie de casussen spelen gemeenschapskracht en ruimtelijke identiteit nadrukkelijk een rol in het succes. Het gaat om samenwerking in een dal, binnen een provincie en op een eiland. Toch is elke casus ook weer uniek. Het Vechtdal was tot het recente verleden relatief onbekend in de bestuurskundige geografie, maar transformeert in korte tijd van schaal van een bestuurlijke opgave naar een identiteit die de helft van de bewoners daadwerkelijk zegt te ervaren. De Friese identiteit behoeft uiteraard niet meer gevormd te worden, dat is een van de dikste regionale identiteiten van Nederland. Maar in de vorm van een vereniging en aangejaagd vanuit de provincie blijkt een bestaande identiteit behulpzaam bij het organiseren van gemeenschapskracht bij de uitvoering van een maatschappelijke opgave. De Vereniging Circulair Fryslân is althans een groter succes dan vergelijkbare verenigingen in Drenthe of Groningen met dezelfde doelstelling. Op Goeree-Overflakkee lopen de vorming van een gemeenschap en het aanboren van de kracht ervan gelijk op. Daar lift een regionale klimaatdoelstelling mee op de vorming van het eilandgevoel na een gemeentelijke herindeling.

141 Schreuder, W.E. & Busscher, N.A. (december 2024). *Sociale cohesie in het gaswinningsgebied*. Groningen: Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen.

Om de relatie tussen gemeenschapskracht en ruimtelijke identiteit verder te ontrafelen is op basis van een literatuurstudie een aantal succesfactoren geïdentificeerd op basis waarvan de casussen zijn onderzocht. Het resultaat daarvan is in tabel 5 samengevat.

Tabel 5. Analyse van succesfactoren voor het versterken van gemeenschapskracht in drie casussen

SUCCESSFACTOR	ANALYSEVRAGEN	RUIMTE VOOR DE VECHT	VERENIGING CIRCULAIR FRYSLÂN (VCF)	ENERGY ISLAND GOEREE-OVERFLAKKEE
Het strategisch benutten van ruimtelijke identiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Is er een nieuwe (dunne) ruimtelijke identiteit ontwikkeld? • Is er ingespeeld op elementen uit de bestaande (dikke) identiteit? • Is er een nieuw gebied fysiek begrensd en zichtbaar gemaakt? • Is er gebruik gemaakt van symbolen en artefacten? 	Bij Ruimte voor de Vecht is de Vechtdal-identiteit ontwikkeld als basis voor grensoverstijgende samenwerking. Deze dunne ruimtelijke identiteit sluit bewust aan bij bestaande, sterkere ('dikke') identiteiten door verhalen over een gedeeld verleden te benadrukken.	VCF positioneert Friesland als 'circulaire regio': een nieuwe, <i>dunne</i> identiteit die aansluit bij elementen uit de <i>dikke</i> Friese identiteit, zoals eigenheid, saamhorigheid en <i>mienskip</i> . De circulaire ambitie verbindt economische modernisering met behoud van het 'Friese goud'. De bestaande provinciegrens fungeert als herkenbaar territorium; symbolisch wordt aangesloten bij trots op taal, landschap en coöperatieve tradities. Artefacten zijn onder meer het magazine <i>MADE</i> en de website circulairfriesland.frl , die benadrukken dat het in Friesland net even anders gaat dan in andere regio's in Nederland en daarbuiten.	In het project Energy Island wordt ingezet op eilandmarketing voor Goeree-Overflakkee. De slogan 'Mijn eiland' is bedoeld om toeristen én eilanders aan te spreken. De bevolking ziet het eiland terug in (inter)nationale media als innovatief, een 'groene voorloper'. Deze aanpak leidt tot een positieve spiraal: op het eiland zijn voorlopers, waar iedereen bij wil horen. De identiteit van het eiland is oorspronkelijk dun; dikke identiteiten op het eiland zijn vooral afzonderlijke dorpen en gemeenten. Door eilandmarketing en de nieuwe gemeenschappelijke start na de herindeling wordt de dunne identiteit van het eiland steeds dikker.
Het versterken van het vermogen van verbeeldingskracht	<ul style="list-style-type: none"> • Is er een nieuw, aansprekend toekomstbeeld geschetst? • Is de communicatie gericht op het benadrukken en herhalen van het mogelijke toekomstbeeld? 	Ruimte voor de Vecht heeft als doel het Vechtdal te herinrichten tot een veilig en 'beleefbaar' gebied: niet meer met de rug naar het water toe, maar samen leven met het water. Partijen vinden elkaar in dit beeld van een mooier en beter Vechtdal.	De vereniging schetst het beeld van de (circulaire) economie van de (nabije) toekomst, met Friesland als Europese koploper in circulariteit. Dat verhaal wordt voortdurend verteld in magazines en op congressen. De metafoer 'van je terp af komen' verbeeldt de noodzaak om vertrouwde patronen te doorbreken en nieuwe verbindingen aan te gaan.	Energy Island zet in op een ambitieus doel van energieneutraliteit in 2020. Die ambitie wordt herhaald en benadrukt in de initiatieven en werkt als vliegwielen voor betrokkenheid, trots en het stimuleren van nieuwe initiatieven op het eiland Goeree-Overflakkee. Ambitieuze ondernemers willen als koplopers en pioniers bijdragen op basis van idealisme en verbeeldingskracht. De projecten mobiliseren, versterken bestaande relaties en brengen nieuwe netwerken en initiatieven op gang. Niet alle doelstellingen blijken haalbaar; niet iedereen kan en wil de weg van de koplopers volgen.

SUCCEFACTOR	ANALYSEVRAGEN	RUIMTE VOOR DE VECHT	VERENIGING CIRCULAIR FRYSLÂN (VCF)	ENERGY ISLAND GOEREE-OVERFLAKKEE
Het verbinden van verbeelding met bestuur	<ul style="list-style-type: none"> • Sluit de (verbeelde) collectieve identiteit aan bij het realisatievermogen van het bestuur? • Hoe geeft het bestuur uiting aan de verbeelding van het collectief? 	De provincie weet uiteenlopende deelbelangen te verenigen en treedt op als aanjager van het gezamenlijk doel: een veilig en beleefbaar Vechtdal. Het programma investeert bewust in het gevoel van onderlinge verbondenheid door aan te sluiten bij een gedeeld gevoel van trots op de streek en het gedeelde verleden.	De circulaire verbeelding wordt mede gedragen door de provincie Fryslân en Friese gemeenten die als leden en <i>launching customers</i> participeren. Overheden zijn partner, geen opdrachtgever. Ze ondersteunen door middelen, legitimiteit en podium, maar het initiatief blijft ondernemer- en netwerkgestuurd. Zo wordt bestuurlijke draagvlak verbonden aan maatschappelijke energie.	Energieneutraliteit in 2020 is bedoeld als aansprekend toekomstbeeld voor <i>alle</i> inwoners van het eiland. Het eiland is in dat beeld een proeftuin voor innovatieve energietoepassingen. De overheid (gemeente en provincie) is daarin ondersteunend en kaderstellend. Illustratief is het beeld van het zakmes, waarin verschillende duurzaamheidsinitiatieven worden weergegeven. Iedereen op het eiland hoort erbij en op verschillende plekken op het eiland is men actief bezig met de genoemde energietoepassingen.
Het effectief vormgeven van interbestuurlijke samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • Is er een nieuwe bestuurlijke structuur om de opgave heen georganiseerd? • Zijn betrokken partners bereid en in staat om over de eigen bestuurlijke grenzen en belangen heen te kijken, ook als daar zelf nadeel door wordt ondervonden? 	De ingrepen in het Vechtdal zorgen voor zichtbare verbeteringen, wat het onderlinge vertrouwen tussen de betrokken partijen versterkt: 'kijk eens wat we samen hebben bereikt!' Dit vertrouwen vormt een stevige basis voor de interbestuurlijke samenwerking. Hoewel de provincie, gemeenten, waterschappen en belangenorganisaties ieder hun eigen scope, doelen en drijfveren hebben, weten zij deze binnen de netwerkorganisatie Ruimte voor de Vecht te bundelen tot één gezamenlijke ambitie. Daardoor slagen de partners erin om voorbij hun eigen kaders te kijken en zich gezamenlijk in te zetten voor een beter Vechtdal.	VCF is formeel georganiseerd als vereniging, waarbij de provincie één van de leden is in plaats van de eigenaar van de agenda. Samen met het waterschap, de Friese gemeenten, bedrijven en kennisinstellingen vormt zij onderdeel van het ledenbestand. Dat creëert gelijkwaardigheid tussen publieke en private partijen: geen publiek consortium of projectbureau, maar een maatschappelijke vereniging waarin overheid, onderwijs en ondernemers structureel samenwerken. De vereniging kent een bestuur en een klein bureau met een directieteam dat optreedt als makelaar tussen markt, kennis en bestuur. De structuur is licht, wendbaar en gebaseerd op vertrouwen, netwerken en gedeeld eigenaarschap in plaats van formele hiërarchie. Daardoor kunnen deelnemende overheden gemakkelijker over bestuurlijke grenzen heen werken.	De provincie is een belangrijke speler bij het van de grond krijgen van Energy Island. Het Integraal Ruimtelijk Programma en Energy Island worden als informeel netwerk in gezamenlijkheid met de gemeente gestuurd. Het Rijk draagt niet of weinig bij aan deze samenwerking, hetgeen wordt geïllustreerd door zijn weigering om te investeren in een getijdencentrale. De rol van het Rijk als 'boeman' bij de windopgave – als men er onderling niet uitkomt, zal het Rijk <i>top-down</i> beslissen – werkt per saldo wel productief voor de interbestuurlijke samenwerking tussen gemeente en provincie.

SUCCESSFACTOR	ANALYSEVRAGEN	RUIMTE VOOR DE VECHT	VERENIGING CIRCULAIR FRYSLÂN (VCF)	ENERGY ISLAND GOEREE-OVERFLAKKEE
Het hanteren van een passende sturingsfilosofie	<ul style="list-style-type: none"> • Is er een bewuste keuze gemaakt in hoe de betrokken overheid stuurt? • Is de sturing <i>top-down</i> of <i>bottom-up</i> ingestoken? • Is de sturing gericht op resultaten of randvoorwaarden? • Hoe past de sturing bij het soort taak of maatschappelijke opgave? 	<p>In de beginperiode ligt de focus op het behalen van resultaten. De provincie kan dat niet alleen en treedt op als samenwerkende overheid.</p> <p>De provincie trekt daarbij samen op met verschillende gemeenten, waterschappen en belangenorganisaties. Wanneer het programma verandert van provinciaal initiatief naar een netwerkorganisatie, verandert ook de vorm van sturing. Het laat zich nog steeds kenmerken als samenwerkende overheid, maar beweegt meer richting een responsieve overheid waarin de gelijkwaardigheid van deelnemende partijen meer centraal staat.</p>	<p>De sturingsfilosofie vertoont met name <i>bottom-up</i>-en netwerkende kenmerken: ontstaan uit het bedrijfsleven en gedragen door partners. De provincie kiest een responsieve rol – faciliteert in plaats van dirigeert. Resultaten (projecten, deals) dienen als inspiratie meer dan als harde prestatiedoelen. Daarmee past de sturing bij een open transitieopgave.</p>	<p>De provincie vraagt (en krijgt) veel van Goeree-Overflakkee, maar geeft daar ook veel menskracht en middelen voor terug, mede via het Integraal Ruimtelijk Programma. Dit Programma en Energy Island worden als informeel netwerk in gezamenlijkheid gestuurd. De windopgave is een <i>top-down</i>-en op resultaten gebaseerde opdracht, maar veel van de andere ambities in Energy Island ontstaan <i>bottom-up</i>. De provincie en gemeente treden op als samenwerkende overheid, waarbij doelen niet alleen worden opgelegd, maar samen met betrokken partijen vormgegeven. Deze manier van sturen wordt passend geacht bij de aard van de opgave: het energievraagstuk raakt vele betrokkenen en vereist enerzijds legitimiteit en draagvlak en anderzijds borging van collectieve doelen.</p>
Het constructief inspelen op weerstand	<ul style="list-style-type: none"> • Met welke weerstand kreeg de opgave, het initiatief of project te maken en hoe manifesteerde deze zich? • Is er in het omgaan met weerstand gebruik gemaakt van: financiële compensatie; betere communicatie; empowerment van omgeving; omgeving inspraak geven; en/of institutionele verandering? • Is er in het omgaan met weerstand bewust ingezet op procesmanagement? 	<p>Ruimte voor de Vecht krijgt op verschillende manieren te maken met weerstand. Bij het verwerven van gronden is er sprake van directe weerstand bij burgers en bedrijven. In deze gevallen is er ingezet op goede communicatie en financiële compensatie. Ook binnen het programmateam is er sprake van weerstand. Twee belangen botsen met elkaar: recreatie en natuur. Om deze weerstand te overwinnen is er intern ingezet op het leggen van compromissen en wederzijds begrip. Richting de achterban is er ingezet op goede communicatie. Uiteindelijk is er richting de achterban ook gewezen op de mogelijkheid om juridische stappen te ondernemen.</p>	<p>Weerstand komt minder voort uit conflict dan uit risico op vrijblijvendheid en vermoeidheid bij leden. Kritiek richt zich op gebrek aan focus of te veel nadruk op successen. De reactie is vooral reflectief en communicatief: gesprekken over visie, verbreding van betrokkenheid en versterking van de basis. De vereniging zoekt bewust nieuwe urgentie en procesmatige vernieuwing om energie vast te houden.</p>	<p>De weerstand bestaat vooral uit zorgen over de hoeveelheid en locatie van windturbines en de verdeling van lasten en lusten. Deze weerstand manifesteert zich via publieksacties zoals span-doeken of tijdens bijeenkomsten met de gemeenteraad en ambtenaren. De gemeente kiest bewust voor het organiseren van procesmanagement om met deze weerstand om te gaan: zij biedt ruimte aan dorpsraden en kanaliseert de inbreng naar werkbare oplossingen waarbij verschillende belangen worden afgewogen en zelfs gecompenseerd via het Windfonds.</p>

6.2 Principes van gemeenschapskracht

Het identificeren van algemene succesfactoren in specifieke casuïstiek is natuurlijk nog iets anders dan het doen van harde uitspraken over de mate waarin de individuele factoren daadwerkelijk aan het succes hebben bijgedragen. Dat vermoeden is uiteraard gerechtvaardigd, maar voor het isoleren van de verschillende factoren – voor zover dat überhaupt mogelijk is – is veel uitgebreider onderzoek nodig, in ieder geval meer dan in het kader van dit essay kan worden uitgevoerd. In dit essay beperken we ons daarom tot het omzetten van de analyse van de relatie tussen ruimtelijke identiteit en gemeenschapskracht naar op de toekomstgerichte principes. Ook dat zijn geen natuurwetten die dwingend uit het voorgaande volgen, maar manieren om het gesprek over de lessen uit de onderzochte casuïstiek voort te zetten.

6.2.1 Ruimtelijke identiteit is brandstof voor gemeenschapskracht

Het belangrijkste succesprincipe dat uit alle casussen naar voren komt is de toegevoegde waarde van een beroep op een regionale identiteit bij het organiseren van gemeenschapskracht. Die verwachting was op basis van de literatuur reeds gerechtvaardigd, maar wordt hier bevestigd. In alle drie de casussen heeft de dimensie van ruimtelijke identiteit een belangrijke invloed op het succes van de verschillende projecten. Dat gebeurt telkens op een andere manier. In het project Ruimte voor de Vecht is verbinding en ruimtelijke identiteit *gecreëerd*. ‘Vechtdallers’ waren er niet voor het project van start ging. Met Energy Island wordt een latente verbinding en ruimtelijke identiteit *geactiveerd*: Goeree-Overflakkee is al decennia een eiland, maar dorpsidentiteiten bleken vaak sterker dan de ‘eilanditeit’ die na de gemeentelijke herindeling tot stand komt. Het initiatief VCF heeft *gebruikgemaakt* van een bestaande verbinding en ruimtelijke identiteit. De Friese bevolking kent immers al een sterke gedeelde cultuur en achtergrond.

Uit de casussen komt een gemêleerd beeld naar voren ten aanzien van de vraag of het nu sterker werkt om voor verbeeldingskracht in te zetten op een samenraapsel van losse projecten of een groot herkenbaar project. De *branding* van het doel is handig als *moonshot strategy*: ‘dáár streven we met zijn allen naar’. Hier kan ook de verbeelding van ruimtelijke identiteit aan worden geknoopt. Maar tegelijkertijd laten de casussen alle drie zien dat je beweging wil laten ontstaan en dat komt vaak uit kleinere projecten of initiatieven. Die kunnen dan weer worden uitgelicht als succesverhaal onder een grotere paraplu.

De casussen in dit essay laten in positieve zin zien dat verbeelding kan verbinden en kan zorgen voor gezamenlijke ambitie om maatschappelijke en/of politieke doelen te realiseren. Maar voor de volledigheid: inzetten op

collectieve identiteit is geen vanzelfsprekend 'goede' strategie. De Nederlandse identiteit is niet alleen gevormd door het verleden, maar des te meer door het verhaal dat over dat verleden is verteld. Het is dus ook geen statisch fenomeen, omdat onze kennis over en begrip van die geschiedenis verandert aan de hand van wetenschappelijke inzichten, die aanleiding bieden voor meer erkenning voor de posities van in het verleden onderbelichte of ongehoorde stemmen.¹⁴²

6.2.2 Doe niet te dik over identiteit; het gaat juist om de verbeeldingskracht

Een collectieve identiteit wordt vaak geassocieerd met zware termen, ook als die ruimtelijk is. Identiteit is iets waar je oude verhalen over vertelt en warme gevoelens bij hebt. Een échte identiteit, kortom, is een dikke identiteit. Afgezet tegen dergelijke associaties is het opvallend hoe succesvol de geconstrueerde dunne identiteiten in de bestudeerde casussen eigenlijk zijn. Het genereren van gemeenschapskracht is zeker niet voorbehouden aan de dikke identiteiten. Tussen het gegeven dat het stroomgebied van de Vecht geen afzonderlijke bestuurlijke eenheid vormt en het feit dat de helft van de inwoners van dat gebied zich inmiddels Vechtdaller noemt, zit uiteindelijk vooral een decennium *branding* en toeristische marketing. Dat zijn de hofleveranciers van artefacten en symboliek – logo's, vlaggen, mokken. Die hebben niet alleen effect op de toeristen die dan in het Vechtdal op vakantie zijn maar ook de mensen die daar dan kennelijk in wonen. Als er dan ook nog een middelbare school Vechtdalcollege gaat heten ontstaat min of meer letterlijk een generatie Vechtdallers. De overkoepelende les hiervan: voor het voeden van de ruimtelijke identiteiten is het budget van de VVV minstens net zo belangrijk als een subsidie voor de plaatselijke historische vereniging. Het overkoepelende principe van het nationale programma Ruimte voor de Rivier is dat het verschillende doelstellingen met elkaar combineert. In lijn daarmee valt van het programma Ruimte voor de Vecht te leren dat voor het bevorderen van een dunne ruimtelijke identiteit bij voorkeur naar marketing en toerisme moet worden gekeken.

Ontnuchterend is ook het gegeven dat binnen VCF zelf lang niet altijd Fries wordt gesproken. Voor echte betrokkenheid bij VCF is niet vereist dat de eigen wieg in Friesland heeft gestaan. Dat wijst er eens te meer op dat de ruimtelijke identiteit een vorm van verbeeldingskracht is: het gaat niet om het bloed of de bodem maar om wat men zich gezamenlijk verbeeldt. Provincies of regio's met een bestaande dikke identiteit doen het niet automatisch goed. In Friesland moet men nog steeds werken om het Friese beeld aan circulariteit te verbinden. Terwijl in Overijssel rondom Ruimte voor de Vecht nog van

¹⁴² Zie daarover bijvoorbeeld het werk van historica Judith Pollmann.

alles mogelijk is, omdat het Vechtdal als zodanig niet al jarenlang is gevormd en gestructureerd. De identiteit van dorpen rondom de Vecht bestaat eerder sluimerend, waardoor het aan bepaalde eigenschappen of doelen kan worden gelinkt.

In dezelfde categorie valt de observatie uit Friesland en Goeree-Overflakkee dat een ordinair competitie-element goed werkt bij het aanjagen van de eigen collectieve verbeeldingskracht. Dat klinkt niet als het meest oprechte motief voor regionale identiteitsvorming, maar juist het afzetten tegen andere (regionale) identiteiten en het construeren van een competitie kan extra gemeenschapskracht mobiliseren. Zelfs als het gaat om het verwezenlijken van opgaven die uiteindelijk van buiten aan die regio worden opgedragen, zoals op Goeree-Overflakkee. Ook dan helpt de ruimtelijke identiteit om gezamenlijk ambities na te streven en eerste resultaten te laten zien waaruit het streven naar die ambitie blijkt. Dat kan verbinden en daar kan trots binnen de gemeenschap over worden gevoeld. Het creëert daarnaast positieve energie bij direct betrokkenen, of het initiatief nu uit de maatschappij of van de overheid komt. Er kan dan ook buiten de eigen regio of ruimtelijke omgeving worden gestreken met de eer: zowel Energy Island als VCF positioneren zich in het buitenland als innovatieve initiatieven.

6.2.3 Geen realisatievermogen zonder collectieve verbeelding

Res publica res populi, poneerde Cicero ooit: de Staat is een zaak van het volk. En het is ook een succesprincipe uit onze casussen. Besturen in het algemeen belang gaat niet zonder een beroep op verbeeldingskracht, want een algemeen belang is meer dan de enkele optelsom van de deelbelangen: het is ook de verbeelding van iets gezamenlijks. In de bestuurlijke hoofdstructuur van Nederland, het zogenaamde Huis van Thorbecke, is territoriale afbakening een belangrijk aanknopingspunt. Het gaat om het algemeen belang van een gemeente, van een provincie en van het Rijk. De Grondwet wijst op al die niveaus vertegenwoordigende organen aan, aan wie het behartigen van dit algemeen belang officieel is opgedragen: de Staten-Generaal, provinciale staten en de gemeenteraad.¹⁴³ Het idee is altijd geweest dat vertegenwoordigende organen corresponderen met een daadwerkelijk ervaren ruimtelijke identiteit.¹⁴⁴ In Friesland is de provincie de moderne uitdrukking van een eeuwenoude dikke Friese identiteit. Maar identiteiten zijn niet

143 Zie artikel 50 Grondwet (voor de Staten-Generaal) en artikel 125, eerste lid Grondwet (voor de provinciale staten en de gemeenteraad).

144 Dit idee sluit aan bij de observatie van de Amerikaanse politicoloog Fukuyama dat erkenning van verschillende vormen van identiteit in meer algemene zin essentieel is voor een goed begrip van politieke ontwikkelingen. Zie: Fukuyama, F. (2018). *Identity. The Demand for Dignity and the Politics of Resentment*. New York: Picador, p. xv-xvi.

statisch, ook de ruimtelijke niet. Gemeentelijke herindelingen kunnen nieuwe ruimtelijke identiteiten opleveren die vrij snel net zo effectief kunnen zijn. De casus van Goeree-Overflakkee laat de potentie daarvan zien. En de casus van het Vechtdal laat zien dat het verband tussen verbeeldingskracht en gemeenschapskracht zich ook buiten de hoofdstructuur van het Huis van Thorbecke voor kan doen.

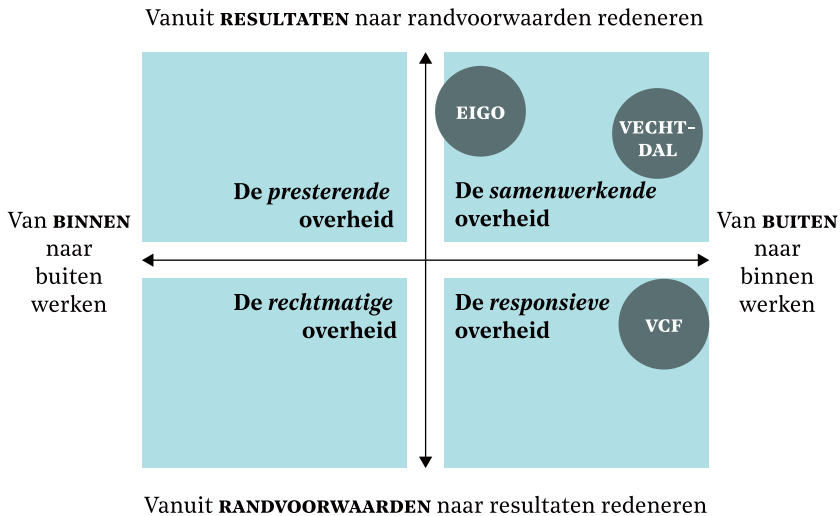
Hoewel we de provincie Zuid-Holland – de meest verstedelijkte van Nederland – in ons onderzoek hebben meegenomen, is in de drie casussen geen sprake van grootstedelijke gemeenschappen. Eerder gaan zij om kleinere dorpen of steden. Kan inzetten op gemeenschapskracht nu ook in de Randstad? De ondernemers in respectievelijk Friesland en Goeree-Overflakkee lijken elkaar wel goed te vinden – en de verbinding met de doelen van de overheid te maken – omdat de lijntjes kort zijn en mensen elkaar kennen. Ook tussen het private en het publieke domein. Hier zien we dus een andere logica van het verbinden van de bestuurlijke schaal met een gemeenschap. Zo'n gezamenlijk doel kan ook overheden laten samenwerken, die anders geneigd zijn om te concurreren of eigen belangen na te streven.

Wat de sturingsfilosofie betreft leert ons onderzoek dat het verband tussen ruimtelijke identiteit en gemeenschapskracht bij het uitvoeren van regionale opgaven om een evenwicht vraagt. Dat evenwicht volgt uit het *collectieve* en wezenlijk vrijwillige karakter van de gedeelde verbeelding. Staatsvorming is een kwestie van *willing suspension of disbelief*: ook ruimtelijke identiteit vereist een gezamenlijke daad van doen alsof. De effectiviteit ervan is beperkt tot de mate waarin men bereid is mee te gaan in de verbeelding. Die ruimte is doorgaans verrassend groot, maar niet onbeperkt. Illustratief is hier de casus uit Friesland. Daar is alles optimaal: een dikke identiteit die volledig samenvalt met de formele bevoegdheidsstructuren. Maar ook daar is de samenwerking een evenwichtsoefening. Ruimtelijke identiteit laat zich niet zomaar gebruiken, zelfs niet in Friesland door de provincie Fryslân. Er is collectieve bereidwilligheid nodig en die mag niet worden overspannen. Dat stelt eisen aan de samenwerking binnen de overheid en aan de samenwerking met de samenleving. Een centrumstad die zijn ommelanden uitnodigt om samen Groningen te zijn hanteert daarbij een andere strategie dan elf steden die samen Friesland zijn.

Ruimtelijke identiteit en plaatsgebondenheid maakt dus ook uit voor passend bestuur, *governance* en bestuurlijke verhoudingen. Plekken of regio's die vanuit de (Haagse) verte vergelijkbaar lijken, kunnen onder de motorkap flink verschillen. De elf steden van Friesland en Stad en Ommeland uit Groningen kennen een andere verhouding onderling en dus ook andere dynamieken als het gaat over samenwerking of competitie. Bij het creëren van dunne

identiteiten werken dit soort aspecten door. Op Goeree-Overflakkee gingen weliswaar meerdere gemeenten samen maar verbouwt men het gemeentehuis in Middelharnis, ook als fysiek symbool voor een nieuwe start. Op het Zuid-Hollandse eiland ten noorden van Goeree-Overflakkee, Voorne-Putten, komt in de stad Hellevoetsluis – al voor de herindeling het zwaartepunt – het gemeentehuis van de nieuwe heringedeelde gemeente. Dat zorgt voor een ander soort machtsbalans dan op Goeree-Overflakkee. De locatie van het gemeentehuis is niet de veroorzaker van die machtsbalans; de bestaande machtsbalans bepaalt natuurlijk mede de locatie van het gemeentehuis. Maar het laat wel zien hoe onderlinge verhoudingen kunnen worden verankerd óf anders verbeeld. Het zijn contextgebonden, historisch gedreven eigenschappen van al deze plekken en regio's die vanuit de verte zomaar over het hoofd kunnen worden gezien. Met grootse gevolgen. Want gemeenschapskracht zit juist in kleine dingen en die kleine dingen zijn van veraf moeilijker scherp te zien. Die kunnen overheden pas goed in beeld krijgen als ze van buiten naar binnen redeneren, in de logica van het kwadrant van sturingsfilosofie uit hoofdstuk 2.

Figuur 4. De drie casussen gepositioneerd in het kwadrant van sturingsfilosofie



De drie casussen zijn op verschillende plaatsen in het kwadrant te plaatsen, zoals in figuur 4 wordt afgebeeld. VCF is te kwalificeren binnen de sturingslogica van een responsieve overheid. We leren van de sturingsfilosofie van VCF: je hoeft niet zelf de leiding te nemen als overheid, je kan ook initiatieven vanuit de samenleving en het bedrijfsleven ondersteunen en aanmoedigen. Dit fenomeen van naar buiten naar binnen werken zien we in mindere mate bij het Vechtdal. Daar had de provinciale overheid eerst wel de leiding, maar is de keuze gemaakt om in gezamenlijkheid te komen tot een netwerkorganisatie om het project verder in te bedden. Bij beide casussen is ook het mogelijke nadeel van het buiten naar binnen werken te zien: als er een verbinding is met een politiek doel, is de sturing daarop beperkter en dat kan een risico zijn. Als het bestuur inzet op ruimtelijke identiteit, gemeenschapskracht en verbeeldingskracht is de uitdaging om die verbeelding dusdanig te gebruiken en in te zetten zodat voor de binnen- én buitenwereld duidelijk wordt dat dit ‘uitbesteden’ van het werk een doelbewuste strategie is en dat zo ook aan een politiek doel kan worden gewerkt. Juist het geloof in die gemeenschap kan ook een bewijs van vertrouwen zijn, waardoor de samenwerkende partijen zich gesteund voelen. Dat de casussen rechtsboven in het kwadrant scoren is dus niet toevallig als je op zoek bent naar de positieve effecten van verbeeldingskracht op gemeenschapskracht. Want dat is ook hoe dat werkt.

In de casussen herkennen we tevens bekende spanningen in het functioneren van overheden binnen netwerkorganisaties. Daar waar de provincie in het Vechtdal een gelijkwaardig onderdeel van de samenwerking is – en daardoor ook niet als vanzelf op financiering kan worden gerekend – ligt dit binnen de waterstofak van Energy Island anders. De provincie is een van de partijen binnen het H₂GO-convenant. Maar als diens aanbestedingsjuristen aankondigen dat toch niet zomaar op waterstofbussen kon worden ingezet, voelen andere partijen zich onvoldoende gesteund. Het sentiment wordt dan: ‘Waarom zouden wij ons best doen, als de overheid het al niet doet?’ Zelfs als dit dus niet beoogd of formeel geregeld is, kan de overheid ook een voorbeeldfunctie binnen een netwerk vervullen. Betrouwbaarheid van de overheid voor netwerkpartijen maakt uit. Welke verwachtingen heeft men en kunnen deze werkelijkheid worden?

Ook wat betreft financiële ondersteuning zien we hier effecten van dit instrument van overheidssturing. In het geval van Energy Island is de financiering gekoppeld aan een tijdelijke impuls vanuit de provincie; de financiering is als instrument *top-down*, project- en prestatiegericht. De gemeente draagt vanuit eigen middelen en vanuit eigen strategische (politieke) overwegingen bij; de stille dood van Energy Island verloopt parallel aan het aflopen van de impuls aan middelen. Bij Ruimte voor de Vecht zien we na de overgang naar een netwerkorganisatie ook een verandering in de financiële ondersteuning. Waar eerst de provincie een structurele financiële bijdrage doet, is de organisatie nu afhankelijk van incidentele geldstromen en hebben partners het idee dat ze voortdurend moeten ‘zoeken’ naar geld. Hoewel de aangesloten partijen wel financieel bijdragen, is het bij elkaar opgeteld niet genoeg om de beoogde projecten te realiseren. De slagkracht lijkt daardoor minder te zijn in vergelijking met de periode waarin de provincie een meer sturende rol heeft. VCF heeft drie inkomstenbronnen: lidmaatschapsgeld, geld voor specifieke projecten en een vaste bijdrage van de provincie. De vaste provinciale bijdrage vormt een belangrijke pijler voor de activiteiten van de vereniging. De vereniging moet het natuurlijk vooral hebben van de energie van de leden. Zij is dan ook niet meteen ten dode opgeschreven bij eventuele beëindiging van de provinciale bijdrage. Als de provincie een dergelijke beslissing zou nemen, dan zou zij daarmee echter wel een duidelijk signaal afgeven. Niet alleen zou zo’n besluit VCF financieel kwetsbaarder maken, maar ook zouden de leden daaruit af kunnen leiden dat de circulaire transitie kennelijk minder prioriteit heeft gekregen in Leeuwarden. Dat zou afbreuk doen aan het *commitment* van alle VCF-leden om gezamenlijk aan de circulaire opgave te werken. Al met al zien we dat bij het voortbouwen op de ‘bovenkant’ van het kwadrant van overheidssturing ook meer eigenaarschap bij de overheid ligt, omdat die toch vaak aan de lat blijkt om prestaties aan te (blijven) moedigen.

De overtreffende trap van overheidssturing is als een overheid gemeenschapskracht tégenwerkt. Dit is te herkennen in het voorbeeld van Krewerd uit de inleiding van dit hoofdstuk. Door lange of ingewikkelde procedures, door te sectoraal te werken waardoor allerlei verantwoordelijkheidsvragen ontstaan of kastje-naar-de-muursituaties. Of door interbestuurlijk te gaan soebatten wie waarover gaat of waarvoor moet betalen. In deze situaties sluit de binnenwereld van de overheid onvoldoende aan bij de buitenwereld. Hoewel we deze voorbeelden niet zijn tegengekomen in onze drie casussen, benoemen we dit wel als waarschuwing, ook omdat we deze meermaals horen tijdens onze interviews. Het toont aan hoezeer in de casussen aandacht is besteed aan de belevingswereld van inwoners.

In de projecten Ruimte voor de Vecht en Energy Island is vanuit de overheden ingezet op integraal werken – wat inhoudt dat men over sectoren heen kijkt en handelt. Ruimtelijke identiteit kan een drager van gebiedsgericht werken zijn. Tegelijkertijd is gebiedsgericht werken niet voor elke overheid vanzelfsprekend, want veel bestuurlijke portefeuilles, afdelingen en departementen zijn inhoudelijk en sectoraal georganiseerd. Belangrijk om te benadrukken is dat gebiedsgericht en sectoraal werken allebei geen heilige graal zijn. Er zijn inzichten te verwerven uit beide uitgangspunten: inhoudelijke experts kunnen binnen hun sector tot fantastische innovaties komen, net zoals de verbinders en *boundary spanners* die tussen de sectoren opereren. Tegelijkertijd wordt uit de casussen in dit essay duidelijk dat de vorming van gemeenschap en ruimtelijke identiteit meer kans van slagen heeft, als deze een duidelijke relatie kent met de belevingswereld van inwoners. Die belevingswereld houdt zich in ieder geval niet aan bestuurlijke sectorale logica. 'Ik ben hier niet van' past dan niet. Dit zien we ook bij andere vormen van responsief werken, zoals in het uitdaagrecht.¹⁴⁵ Een beter begrip van het gedeelde en verbeeldende karakter van de gezamenlijkheid kan flink doorwerken op de sturingsfilosofie. In een democratie is bestuurskracht nooit groter dan de verbeeldingskracht.

6.2.4 Incorporeer lokale (verzets)identiteiten in een regionale identiteit

Het uiteindelijke succesprincipe van de Oosterscheldekering, zoals geanalyseerd in de bundel *Zo kan het ook*, was de ruimte die er tijdens het

¹⁴⁵ Uitdaagrecht is het recht van inwoners en maatschappelijke organisaties om overheidstaken over te nemen of aan te sturen als ze denken het beter, goedkoper of slimmer te kunnen doen. Het is een vorm van participatie waarbij burgers de overheid 'uitdagen' om een taak, inclusief budget, uit te voeren. Het uitdaagrecht is sinds 1 januari 2025 wettelijk verankerd in de gemeentewet en andere wetten en biedt een basis voor het co-creëren van oplossingen. Zie: Driessen, E.M.M.A. (2024), *Stimulering en facilitering van burgerinitiatieven door de overheid. Over de invulling van de 'dienende overheid' bij derde generatie burgerparticipatie* (diss. Leiden). Den Haag: Boom.

project bleef om nieuwe waarden met de doelstelling te vervlechten.¹⁴⁶ Zo begon de Oosterscheldekering als een project voor waterveiligheid, maar werden er later ook ecologische waarden mee nagestreefd. Dat principe kan ook worden geherformuleerd in termen van identiteiten. Binnen de Deltawerken, als een programma van nationale trots, ontstond ruimte voor de klacht dat het afsluiten van zeearmen ook veel Zeeuwen van een zilte zeelucht zou beroven. Met deze klacht ontstond het beeld dat de Zeeuwse identiteit in de verdrukking kwam, wat had kunnen uitgroeien tot een verzetsidentiteit (*resistance identity*). In dergelijke gevallen fungeert een collectieve identiteit al gauw als kapstok voor verzet. Maar doordat het project de Deltawerken over voldoende ruimte, technische mogelijkheden en geld beschikte om met deze klacht rekening te houden, werd de Zeeuwse identiteit geen verzetsidentiteit maar juist een katalysator van gemeenschapskracht. De Zeeuwse identiteit werd onderdeel van het project; het is juist de verbeelding van de Zeeuwse identiteit die verbindend werkt.

In zowel de casus van Energy Island als de casus van het Vechtdal is het zeker niet ondenkbaar dat een meer *top-down* technocratische aanpak de opgave meer verzet vanuit lokale ruimtelijke identiteiten zou opleveren. Omgekeerd kan met de nodige mitsen en maren dan ook worden gesteld dat het organiseren van een dunne regionale identiteit rond een regionale opgave de weerstand vanuit dikke lokale identiteiten helpt voorkomen. Zeker bij maatregelen waarvan weliswaar duidelijk is dat ze ergens moeten worden genomen zonder dat evident is waar dat precies moet gebeuren, is het niet zonder betekenis dat de plaatsing van een windmolenpark niet volgt uit de vraag *of* die op Goeree *of* op Flakkee moet worden geplaatst, maar dat die moet komen op de plek die vanuit één Energy Island het meest voor de hand ligt. De dynamiek is dan veel minder een lokaal nulsomspel waarin de winst voor de een het verlies voor de ander betekent, maar veel meer een regionale opgave waarin de winst wordt verdeeld (wij zijn samen het Energy Island, het Windfonds voor iedereen) en het verlies ook draaglijker gelegitimeerd.

Inzetten op het incorporeren van lokale identiteiten in een ruimtelijke identiteit die logisch bij de opgave past, is in de bestudeerde casussen succesvol in combinatie met andere strategieën van omgaan met weerstand. In lijn met de literatuur zien we in de casussen inderdaad veel aandacht voor de processen en interacties met betrokkenen, of dit nu stakeholders, partners of inwoners zijn. Vanuit begrip voor mogelijk nadeel wordt besproken hoe iets het best mogelijk – onder de omstandigheden – kan worden aangepakt. Dat zien we in de voorbeelden van de camping De Koeksebelt in het Vechtdal,

¹⁴⁶ 't Hart, P., Van Dorp, E.-J. & Verheul, W.J. (2025), *Zo kan het ook. Leren van successen in het openbaar bestuur*. Den Haag: Boom.

de plaatsing van de windturbines op Goeree-Overflakkee en de vezelhennepsubsidie in Friesland. Geld speelt wel degelijk een rol. Soms om direct te compenseren, maar waar het gaat over ruimtelijke identiteit misschien nog wel meer als impuls om nieuwe projecten aan te moedigen en zo te laten zien dat dingen lukken en mogelijk zijn.

Want het is niet zo dat alle weerstand productief kan worden gemaakt. Er is vaak sprake van een 'stil midden',¹⁴⁷ maar ook van meer standvastige tegenpartijen. Weerstand en het opkomen voor eigen of gezamenlijke belangen is in een pluralistische democratie gezond. En in een rechtsstaat is er ruimte voor juridische weerstand en bestuursrechtelijke processen. Tegelijkertijd biedt die democratische rechtsstaat ook de grenzen die soms nodig zijn om een democratisch gelegitimeerde opgave of ambitie te realiseren. Natuurlijk kan en moet weerstand worden geïncorporeerd voor zover mogelijk, maar soms kan die ook 'gewoon' worden afgekocht of gecompenseerd. Soms stelt het bestuur een harde ondergrens en is regulering nodig. Grenzen stellen en reguleren is nu eenmaal de taak van de (rechtmatige) overheid; dat kan een gemeenschap niet altijd doen. Ook 'rechtsonder' in het overzicht van sturingsfilosofieën uit figuur 4 kan dus een waardevolle rol spelen in het realiseren van opgaven – juist ook als de overheid gebruik wil maken van gemeenschapskracht.

6.3 Samenvattend

In dit hoofdstuk zijn de succesfactoren geanalyseerd en vervolgens vier succesprincipes geïdentificeerd die cruciaal zijn voor het aanwakkeren van gemeenschapskracht:

1. Ruimtelijke identiteit is brandstof voor gemeenschapskracht.
2. Doe niet te dik over identiteit; het gaat juist om de verbeeldingskracht.
3. Geen realisatievermogen zonder collectieve verbeelding.
4. Incorporeer lokale (verzets)identiteiten in een regionale identiteit.

Deze principes vormen het fundament voor het versterken van samenwerking en het realiseren van ambitieuze transitieën. In het volgende hoofdstuk wordt de vertaalslag gemaakt naar de praktijk en wordt een handelingsrepertoire geformuleerd.

¹⁴⁷ Van der Wilt, A.M., Schulz, M.A., Van Twist, M.J.W., Brandsma, B., Van Kalles, O., Van Ree, P. & Smit, C. (2025). *Verhalen(d) verknopen. Hoe je stem geeft aan het stille midden*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

7. Ruimtelijke identiteit 'verdikken' als onderdeel van sturingsfilosofie

In dit hoofdstuk worden de geformuleerde succesprincipes vertaald naar een handelingsperspectief voor bestuurders en partners. Centraal staat het 'verdikken' van een ruimtelijke identiteit als onderdeel van de sturingsfilosofie: het versterken van een dunne, vaak geconstrueerde identiteit zodat deze gemeenschapskracht kan mobiliseren. Dit vraagt niet alleen aandacht voor (inter)bestuurlijke verhoudingen en de sturingsfilosofie, maar ook om financiële inbedding. Als men een dunne identiteit *top-down* wil aanwakkeren is een positieve financiële impuls en extra aandacht van de provinciale overheid voor het gebied nodig. In de casus Ruimte voor de Vecht en Energy Island is sprake van een extra (incidentele) bijdrage voor een gebiedsgericht programma. Het verdikken van een dunne identiteit gaat zo dus ook over tijdelijke impulsen en hoe je die laat renderen in een gemeenschap.

Wanneer hierop in te zetten? In een crisistijd vol bezuinigingen is zo'n financiële impuls meestal lastig. Op die momenten wil je eigenlijk kunnen interen op het sociaal kapitaal dat je in de economisch goede tijden hebt gecreëerd. De suggestie zou dan zijn om in positieve economische omstandigheden, of dat nu voortkomt uit de golfbeweging van de economie of een eenmalige meevaller, als provinciale overheid in verbeeldingskracht van regio's te investeren, zoals in het Vechtdal is gebeurd. Tegelijkertijd lijkt het wijzer, gezien de waarde van collectieve verbeelding, om de Keynesiaanse gedachte volgen: anticyclisch werken. Ook als begrotingen onder druk staan kijken hoe je samen kunt werken met energie uit de samenleving in plaats van die projecten als eerste wegbezuinigen of gebiedsgerichtwerken vermijden omdat begrotingen sectoraal moeten worden verantwoord.

De casus VCF laat zien dat het heel goed kan werken om als overheid niet te proactief aan politieke doelen te werken, ook al betekent dit dat zij daardoor minder sturingsmogelijkheden heeft. Ook onder de mantel van Energy Island werken kleinere projecten vanuit ondernemers goed en activerend: ze laten zien wat mogelijk was. Natuurlijk zijn dit soort initiatieven geen *perpetuum mobile* die eeuwig goed blijven gaan of vrij van de schijn van belangenverstrengeling en vriendjespolitiek – het voordeel van 'ons kent ons' is ook het nadeel. Op het moment dat het spannend wordt, financiën in gevaar komen en belangen kunnen worden geraakt, maken velen een terugtrekkende beweging. In het geval van de overheid betekent dat dan vaak dat de (nog

maar net) bloeiende gemeenschapskracht wordt weggecijferd en targets, prestaties, financiële verantwoording en controle de overhand krijgen. Juist dan is politieke moed en volharding nodig. Verbeelding kan verbinden, maar bij maatschappelijke opgaven gaat dit zelden volledig vanzelf. Sterke inzet vanuit maatschappij en redelijke ondersteuning of aanmoediging vanuit overheden is vereist. Het creëren of activeren van een dunne identiteit en het zo ‘verdikken’ en inbedden, waardoor ondernemende gemeenschappen ontstaan, is een kwestie van investeren en geduld.

7.1 Gemeenschapskracht: Met de wind mee of tegen de wind in zeilen?

Terugkijkend hebben we in dit essay een aantal succesfactoren geïdentificeerd dat als werkzame ingrediënten kan functioneren om gemeenschapskracht aan te moedigen, ook in situaties waar mogelijk nadeel voor (groepen) burgers zal ontstaan. Deze succesfactoren hebben we gebaseerd op uitgebreide literatuurstudie en in een drietal casussen herkend en geanalyseerd. Het gaat dan om het strategisch aanwenden van ruimtelijke identiteit; het versterken van het vermogen van verbeeldingskracht (samen *verbeelding*); het effectief vormgeven van interbestuurlijke samenwerking; het hanteren van een passende sturingsfilosofie (samen *realisatievermogen*); en het constructief inspelen op weerstand (*weerstandstrategie*).

In dit hoofdstuk werken we dit handelingsrepertoire nader uit en koppelen we de principes uit het vorige hoofdstuk aan concrete handelingsopties, zoals weergegeven in tabel 6. Deze handelingsopties worden verder uitgewerkt langs drie kernstrategieën: investeren in verbeelding, organiseren van realisatievermogen en ontwikkelen van een weerstandstrategie. Zo ontstaat een praktische route om de theoretische principes om te zetten in bestuurlijke actie. De vragen die daarbij horen bieden houvast bij het ontwerpen van een aanpak om gemeenschapskracht te benutten. Het verdient daarom aanbeveling om ze in een vroeg stadium binnen het eigen kader van programmateam, afdeling of samenwerking te bespreken. De antwoorden geven inzicht in de praktijk en helpen uiteindelijk om een aanpak te ontwikkelen die beter aansluit bij de principes van gemeenschapskracht.

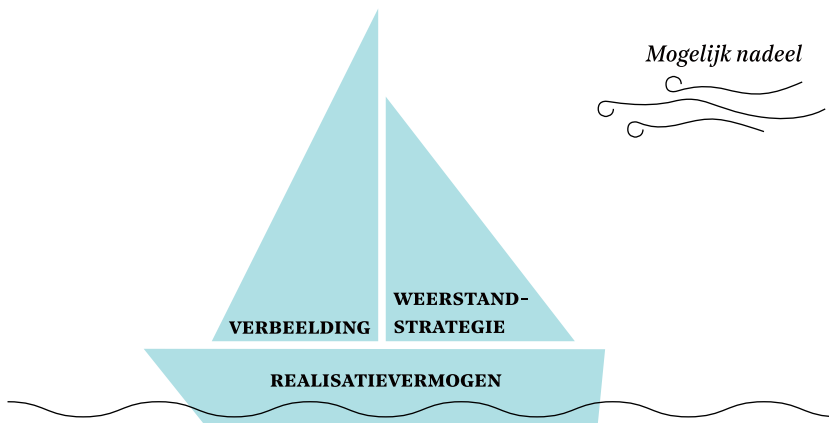
Tabel 6. Principes van gemeenschapskracht en vragen voor handelingsrepertoire

PRINCIPES	HANDELINGSOPTIES
<p>1. Ruimtelijke identiteit is brandstof voor gemeenschapskracht <i>Dient als vertrekpunt</i></p>	<p>Streef naar zoveel mogelijk overlap tussen gezamenlijkheid, verantwoordelijkheid en eigenaarschap. <i>Bij een regionale opgave:</i> Van wie is de maatschappelijke opgave? Identificeer de gezamenlijkheid en expliciteer zo mogelijk een zo herkenbaar mogelijke regionale component. <i>Bij een nationale opgave:</i> Wat is de opgave van de regio? Concretiseer grotere opgaven tot een specifiek regionale. Wie formuleert de opgave? Herformuleer de doelstellingen zoveel mogelijk tot een specifiek regionale opgave en zo min mogelijk als een bijdrage aan iets groters. Betrek de regio op regionale schaal bij de formulering van de opgave. <i>Publieke ontwerpaanpak:</i> laat de gemeenschap meedenken en mee-ontwerpen. Ambitie groeit door te delen en door te concurreren. Formuleer competitieve doelen. Sluit aan bij de mogelijkheden om regionaal eigenaarschap te organiseren. Formuleer het resultaat van de opgave ook in regionale termen.</p>
<p>2. Doe niet dik over identiteit, het gaat juist om verbeeldingskracht <i>Geeft richting</i></p>	<p>Heeft de regionale schaal van de opgave een dikke identiteit? Sluit daarbij aan, maar denk niet dat het dan vanzelf gaat. Heeft de regionale schaal van de opgave (nog) geen (dikke) identiteit? Zet in op verbeelding om een dunne identiteit te formuleren. Formuleer een toekomstvisie en benut de commerciële mogelijkheden: branding, marketing, toerisme e.d. Begin bij de VVV.</p>
<p>3. Geen realisatievermogen zonder collectieve verbeelding <i>Zorgt voor uitvoering</i></p>	<p>Past de sturingsfilosofie bij het inzetten op de gemeenschapskracht van een ruimtelijke identiteit? Hoeveel ruimte is er bij de uitvoering van de opgave om het eigenaarschap met de samenleving te delen? Stroken de beschikbaarheid en de competenties van de beschikbare ambtenaren bij de sturingsfilosofie? Sta stil bij de manier waarop de organisatie aansluit op de collectieve identiteit en hoe deze verbinding zichtbaar en voelbaar wordt gemaakt – zowel impliciet als expliciet. Denk daarbij aan de locatie van het kantoor (of de ontmoetingsplek), de samenstelling van teams en de wijze waarop ontwikkelingen gecommuniceerd worden.</p>

PRINCIPES	HANDELINGSOPTIES
<p>4. Incorporeer lokale (verzets)identiteiten in een regionale identiteit</p> <p><i>Voorkomt blokkades</i></p>	<p>Is er verzet en heeft dat een eigen ruimtelijke identiteit?</p> <p>Integreer een verzetsidentiteit zo ruimtelijk mogelijk in de identiteit van de opgave (een dorpsidentiteit kan makkelijker opgaan in die van een eiland dan in 'de vaart der volkeren')</p> <p>Waar wordt verlies vooral ervaren en waar wordt daadwerkelijk schade geleden? Betrek stakeholders vroeg en bespreek ongemak. Onderscheid dat zo vroeg mogelijk en compenseer waar werkelijk schade wordt geleden.</p> <p>Waar zit de grens van vrijwillige gezamenlijkheid? Geen vrijheid zonder begrenzing. Herken de beperking en organiseer doorzettingsmacht om een veto te breken.</p>

Hoewel een tabel houvast biedt, blijft de werkelijkheid complexer en weerbarstiger dan zij op papier lijkt. Vervolgonderzoek zal moeten uitwijzen of en wanneer sprake is van andere succesfactoren én van eventuele faalfactoren. In de bespreking en analyse wordt voor ons duidelijk dat de succesfactoren geen garantie bieden, omdat ook allerlei omgevingsfactoren bepalen of gemeenschapskracht succesvol ontstaat en (blijvend) opleeft. We sluiten dit essay daarom af met een laatste eigen beeld, passend bij de vele watermetaforen die Nederland vanwege de jarenlange strijd tegen het water in hun greep houden. Met de zeilboot van gemeenschapskracht kan je met een gunstige wind meevaren, maar een goede zeiler kan ook zijn weg vinden als er tegenwind is. In figuur 5 verbeelden we via de zeilboot de succesfactoren van gemeenschapskracht zoals we deze in dit onderzoek hebben gezien: verbeelding, realisatievermogen en weerstandstrategie. In dit slothoofdstuk geven we ook suggesties om verder te lezen over handelingsperspectief op deze succesfactoren en thema's.

Figuur 5. Een zeilboot als verbeelding van de onderdelen van gemeenschapskracht



Een zeilboot bestaat uit een aantal onderdelen dat noodzakelijk is om te blijven drijven én om richting te geven en te bewegen. Onze versimpelde zeilboot heeft drie onderdelen: verbeelding, realisatievermogen en weerstandstrategie. Als de overheid een bestuurlijke ambitie of idee wil uitwerken, is de vraag hoe de gemeenschap daar tegenover staat. Welke wind waait er? Om als overheid koers te houden moet de boot in balans blijven en moeten de zeilen goed varen op de wind. Het grote zeil van verbeelding geeft de richting aan en de romp van het realisatievermogen moet stevig zijn opgebouwd om goed te blijven drijven.

Veel bestuurlijke ambities leveren mogelijk ook nadeel op voor burgers en daar moet wel rekening mee worden gehouden. Anders kan de bestemming van de boot niet worden bereikt. De wind kan weerstand opleveren. Net als moderne zeilboten heb je soms verschillende strategieën nodig, meerdere zeilen, om om te gaan met weerstand, afhankelijk van hoe de wind staat. Om goed op de wind of zelfs tegen de wind in te sturen moet je voldoende grip hebben. Een weerstandstrategie, of misschien zelfs meerdere, is/zijn dus ook van belang – koplopers kunnen anders mee worden genomen in de verbeelding van een project of ambitie dan het 'stille midden' én anders dan de groep die waarschijnlijk nooit volledig tevreden kan worden gesteld.

Natuurlijk kan je prima zeilen zonder dat je precies weet hoe de boot werkt. Gemeenschapskracht is niet voorwaardelijk voor het slagen van een project. Maar meer aandacht voor deze zeilen en de stevigheid van de romp betekent wel dat de kans op succes wordt vergroot. Voordat regionaal bestuur aan een nieuwe *food valley* of *brainport* begint, is het goed om scherp naar de

onderdelen van de zeilboot te kijken. Hoe wordt invulling gegeven aan de succesfactoren die in dit essay zijn gesignaleerd?

Verbeelding

Het grootste zeil van de boot is de verbeelding. Kom met een beeld en idee dat tot de collectieve verbeelding spreekt. Formuleer je toekomstvisie als ruimtelijke identiteit. Die bestaat immers niet per se uit een gezamenlijke afkomst, maar ook uit een gedeelde visie op de toekomst. Een ambitieuze ambitie, eventueel competitief ('wij kunnen dit wel' [en anderen dus niet]). Dat hoeft het openbaar bestuur niet alleen te doen; daar kan je publieke ontwerpers en/of de gemeenschap over laten meedenken en aan laten mee-ontwerpen, zoals Frankowski e.a. laten zien in *Ontwerper ontmoet publieke zaak*. Via een publieke ontwerpaanpak kunnen verschil en mogelijk ongemak of nadeel juist vooraf, gedurende het ontwerpproces, zichtbaar en bespreekbaar worden gemaakt in plaats van ongeschijnlijk gladgestreken.¹⁴⁸

Boogaard e.a. bieden in *Het Huis van Thorbecke* meer inspiratie rond verbeeldingskracht in het openbaar bestuur. Naast een uitgebreide bespreking van dat Huis als verbeelding verwijzen zij bijvoorbeeld naar het werk van de Noord-Brabantse gemeente Meijerijstad, die voormalig Rijksbouwmeester Van Alkemade instelt om een eigen beeld en atlas van de toekomst te maken. Daarin is ook ruimte voor inspirerende visioenen, zoals Meijerijstad als de nieuwe hoofdstad van Nederland. Ook bevat de bundel een analyse van de weergave van decentraal bestuur in literatuur (denk aan Multatuli, maar ook Dichter des Vaderlands Lieke Marsman) en televisieseries (van thrillerserie *Klem* tot comedy over een plattelandsgemeente *Harkum*), beelden die tot de verbeelding kunnen spreken. En ook de kracht van het hele kleine, platte, wordt besproken: gemeentelogo's als manier om principes van de organisatie en eventueel gemeenschap te uiten.¹⁴⁹

Realisatievermogen

Een beeld en verbeelding alleen zijn onvoldoende om een boot drijvend te houden. Een stevige romp is nodig om de ideeën en ambities te dragen. Bestuurlijke projecten vereisen ook strategie en meer praktisch vermogen om zaken te realiseren. Bij ambitieuze ambitie past, hoe paradoxaal ook, klein beginnen, experimenteren en opschalen. *Underpromise and overdeliver*. Communiceren over wat wel en niet werkt kan helpen. Van succesvolle experimenten is immers evenveel te leren als van mislukkingen. De betrokken

148 Frankowski, A.F.S., Van de Vijver, T., & Van Delden, T.A.M. (2025). *Ontwerper ontmoet publieke zaak. Omgaan met spanningsvolle praktijken van ontwerpende en ambtelijke professionals*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

149 Boogaard, G., Steur, B.F., Dekker, H.J., & Van der Lubbe, S.R. (red). (2025). *Het Huis van Thorbecke. Verbeelding in het openbaar bestuur*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.

partijen vanuit overheid en samenleving kunnen inzetten op verschillende manieren van aanstekelijkheid. In *Hoe aanstekelijk kan je het maken?* bespreken Samwel e.a. een palet aan manieren waarop ideeën kunnen worden verspreid: zoals door lawaai te maken met een megafoon, door besmetting via een virus of door juist wildgroei te laten woekeren of door zaken te verknopen als een lappendeken.¹⁵⁰

Een tweede aspect van realisatievermogen is een sturingsfilosofie kiezen die van buiten naar binnen werkt en afhankelijk van het doel of de ambitie meer resultaatgericht of waardengericht is. Schakel ambtenaren in met competenties gericht op werken van en met buiten: ‘initiatief nemen, een ondernemende opstelling, achter het bureau vandaan de samenleving in, uitnodigend, samenbrengend en verbindend.’¹⁵¹ Dat betekent ook iets over hoe je de overheidsorganisatie organiseert en structureert; silodenken past niet bij de samenleving en gemeenschap waarbij je probeert aan te sluiten, dus probeer manieren te vinden om opgavegericht of gebiedsgericht te werken in plaats van taakgericht vanuit hiërarchieën. Zo kan je proactief aansluiten bij de belevingswereld van de gemeenschap die je wil betrekken. Niet iedere ambtenaar hoeft zich netwerkcompetenties toe te eigenen, als de organisatie is vormgegeven zodat verschillende competenties – waaronder vakexpertise op bijvoorbeeld financiën of ruimtelijke ordening – binnen die structuur zijn verdeeld. Hendriks e.a. bespreken in *Samenwerken in een brede coalitie* lessen over het samenwerken, zoals het vinden van een gedeeld belang voorbij deelbelangen, het loslaten van oude gebruiken, hoe de overheid als *primus inter pares* kan opereren in dergelijke netwerken en met welke spelregels je dan een goed gesprek voert.¹⁵² Schulz e.a. benoemen in *Sturing van samenwerking* drie aspecten van samenwerken om aandacht aan te besteden en het onderling gesprek over aan te gaan: taal (de wat-vraag: verstaan we elkaar?), tijd (de wanneer-vraag: staan onze klokken gelijk?) en tafel (de wie-vraag: wie praat er mee?).¹⁵³ Zij stellen ook concrete reflectievragen voor de samenwerking, zoals hoe schakeling tussen verschillende tafels en overleggen (ambtelijk, management, bestuurlijk) werkt. Belangrijk om op te merken is dat een sturingsfilosofie nadruk kan leggen op een van de vier kwadranten,

150 Samwel, J.E., Kloet, E., Vermaak, J.G., Van Twist, M.J.W., & Schulz, J.M. (2025). *Hoe aanstekelijk kan je het maken? Vormen van verspreiding rond het programma DuurzaamDoor*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

151 Van der Steen, M.A., Scherpenisse, J., Hajer, M., Van Gerwen, O., & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, p. 59.

152 Hendriks, P.M.A., Frankowski, A.F.S., Hill, R., & Samwel, J.E. (2024). *Samenwerken in een brede coalitie. Acht lessen over de totstandkoming van de Werkagenda mbo en het Stagepact*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

153 Schulz, J.M., Van Twist, M.J.W., Van der Steen, M.A., & Van der Kaaij, C. (2023). *Sturing van samenwerking*. In: *Intelligent bestuur verbeeld(t): Modell(eren) van openbaar bestuur*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, p. 79-88.

maar altijd rekenschap moet geven aan alle vier: rechtsstatelijke waarden en doelmatigheid en verantwoording zijn ook van belang als je van buiten naar binnen werkt.¹⁵⁴

Een derde aspect van realisatievermogen is werken aan (tijdelijke) financiële middelen en impulsen, die ook voor de ‘kleine zaak’ mogen worden aangewend, zoals een marketingbudget of begrotingspost voor de VVV. Deze middelen kunnen ook worden ingezet om nadeel te compenseren als weerstandstrategie. Zoals hierboven opgemerkt vergt het politieke moed om geld uit te trekken voor ambitieuze ambitie die men beoogt in gezamenlijkheid of zelfs *bottom-up* te bereiken; dat maakt verantwoording lastig. Tegelijkertijd is het voor het op lange termijn aanjagen van gemeenschapskracht van belang om positieve initiatieven ook financieel aan te moedigen of in ieder geval niet, via allerlei regelgeving, negatief te beprizen. Een aantrekkelijk aspect van gemeenschapskracht is dat bestuurlijke initiatieven (mede) door een samenleving kunnen worden opgepakt – als de zeilen eenmaal goed staan en de zeilboot de wind goed heeft gevangen, kan deze een flink stuk vooruit worden geblazen. Dat betekent dat een tijdelijke impuls goed kan renderen.

Weerstandstrategie

Met een zeilboot varen betekent rekening houden met de wind. Er kan allerlei tegenwind zijn, omdat mogelijk nadeel verbonden is aan bestuurlijke ambities of ideeën. Probeer zulke weerstand procesgericht te incorporeren en zie weerstand niet alleen als verzet, maar als mogelijke bron van kracht en bijsturing. Immers kan een zeilboot ook tegen de wind in varen. Heb begrip voor nadeel en bedenk hoe iets onder de omstandigheden zo min mogelijk vervelend kan zijn. In het beeld en de verbeelding moet ook ruimte zijn voor de weerstand: door een regionale ruimtelijke identiteit kan een lokale verzetsidentiteit in positieve zin worden opgeslurpt. Een transitie of beleidsambitie vereist niet alleen aandacht voor koplopers, maar juist ook voor het verlies en de afbouw van het bestaande. Dat kan ook betekenen dat het nadeel deels met financiële middelen wordt gecompenseerd en in het realisatievermogen dus eerder wordt aangesloten bij prikkels en prestaties; of dat er daadkrachtige bevoegdheden worden aangewend en grenzen worden gesteld, omdat niet alle weerstand kan worden weggenomen. Sluit aan bij handelingsstrategieën voor weerstand-verliescombinaties zoals Frankowski e.a. voorstellen in *Omgaan met verlies in transities* en kijk of het soort weerstand inhoudelijk, procedureel of relationeel is en hoe dat zich bedrijfsmatig én persoonlijk manifesteert. Verliesstrategieën kunnen betekenen dat

154 Schulz, J.M., Van Twist., M.J.W., Van der Steen, M.A., & Van der Kaaij, C. (2023). *Intelligent bestuur verbeeld(t): Modell(eren) van openbaar bestuur*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, p. 55-64.

de overheid iets doet, maar juist ook dat de overheid weloverwogen niets doet – als zij maar erkent dat er sprake is van weerstand. Een strategie ontwerpen betekent dan: begrijpen – probleem definiëren – handelingsopties uitwerken – strategisch ontwerpen – uitproberen en aanpassen.¹⁵⁵ Daarbij kunnen ook verschillende strategieën worden gehanteerd, net als meerdere zeilen op een schip kunnen helpen bij het sturen – bijvoorbeeld omdat er sprake is van verschillende groepen in de gemeenschap. Zoek of er sprake is van een ‘stil midden’ en hoe je dit op stem zou kunnen brengen, zoals Van der Wilt e.a. bespreken in *Verhalen(d) verknopen*.¹⁵⁶ Dat betekent ook accepteren dat de hardste weerstand niet zal worden overwonnen, dus dat daar andere sturingsarrangementen zoals ‘harde’ regulering of financiële prikkels – beprijzing of compensatie – kunnen worden ingezet.

Gezamenlijk krijg je via deze onderdelen een zeilboot met de succesfactoren van gemeenschapskracht, een beweging die voortborduurde op een dunne identiteit en langzaamaan indikt en zo een transitie of ambitieuze doelen kan bestendigen. Ruimtelijke identiteit wordt ‘verdikt’ als sturingsfilosofie. De zeilboot kan prima varen als eenmaal via de verbeelding een duidelijke richting wordt gekozen en de romp van het realisatievermogen de boel stabiel houdt, maar ook kunnen weerstandstrategieën worden aangewend om zelfs in tegenwind te varen. Een zeilboot is altijd afhankelijk van hoe ruig het water en de wind zijn, maar dat maakt de stuurder niet machteloos. Om op de wind van gemeenschapskracht te varen, moeten de juiste zeilen overtuigend worden aangewend. De verbeelding kan de richting bieden, waardoor verbeelding verbindt, ook bij tegenwind.

155 Frankowski, A.F.S., Schulz, J.M., Van der Steen, M.A., & Schröder, L. (2021). *Omgaan met verlies in transitie. Voorbij een focus op koplopers*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

156 Van der Wilt, A.M., Schulz, M.A., Van Twist, M.J.W., Brandsma, B., Van Kalles, O., Van Ree, P. & Smit, C. (2025). *Verhalen(d) verknopen. Hoe je stem geeft aan het stille midden*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Geraadpleegde literatuur

Akerboom, S. (2018). *Between Public Participation and Energy Transition: The Case of Wind Farms* (diss. Amsterdam).

Anderson, B. (2016). *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Londen: Verso Books.

Billig, M. (1995). *Banal Nationalism*. Londen: Sage.

Boogaard, G., Steur, B.F., Dekker, H.J., & Van der Lubbe, S.R. (red). (2025). *Het Huis van Thorbecke. Verbeelding in het openbaar bestuur*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.

Van den Brink, G. (2025). *Actualiteit van het archaische. Tegen de moedeloosheid van de moderne tijd*. Amsterdam: Prometheus.

Bryson, J.M. (2004). What to do when Stakeholders matter. *Public Management Review* 6(1), p. 21-53.

De Bruijn, J.A. (2024). *Leren van onderzoek naar ongevallen. Hoe onderzoekscommissies een narratief construeren en wat dat betekent voor leren*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Douglas, S., Steen, T., & Van der Wal, Z. (2019), Positieve bestuurskunde. Naar een robuust positief perspectief op de overheid. *Bestuurskunde* 28(3), p. 3-10.

Driessen, E.M.M.A. (2024), *Stimulering en facilitering van burgerinitiatieven door de overheid. Over de invulling van de 'dienende overheid' bij derde generatie burgerparticipatie* (diss. Leiden). Den Haag: Boom.

Van Eeten, M.J.G., & Roe, E.M. (2000). When Fiction Conveys Truth and Authority: The Netherlands Green Heart Planning Controversy. *Journal of the American Planning Association* 66, p. 58-76.

Frankowski, A.F.S., Schulz, J.M., Van der Steen, M.A., & Schröer, L. (2021). *Omggaan met verlies in transities. Voorbij een focus op koplopers*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Frankowski, A.F.S., Van de Vijver, T., & Van Delden, T.A.M. (2025). *Ontwerper ontmoet publieke zaak. Omgaan met spanningsvolle praktijken van ontwerpende en ambtelijke professionals*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Fukuyama, F. (2012). *The Origins of Political Order. From Prehuman Times to the French Revolution*. Londen: Profile Books.

Fukuyama, F. (2018). *Identity. The Demand for Dignity and the Politics of Resentment*. New York: Picador, p. xv-xvi.

Futrell, R. (2003). Framing processes, cognitive liberation, and NIMBY protest in the U.S. chemical-weapons disposal conflict. *Sociological Inquiry* 73(3), p. 359-386.

Halink, S. (2022). "Almost Like Family. Or Were They?" Vikings, Frisian Identity, and the Nordification of the Past. *Humanities*, 11(5), p. 125.

't Hart, P., Van Dorp, E-J & Verheul, W.J. (2025), *Zo kan het ook. Leren van successen in het openbaar bestuur*. Den Haag: Boom.

Hendrikx, P.M.A., Frankowski, A.F.S., Hill, R., & Samwel, J.E. (2024). *Samenwerken in een brede coalitie. Acht lessen over de totstandkoming van de Werkagenda mbo en het Stagepact*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Hertogh, M.J.C.M., & Westerveld, E. (2010). *Playing with Complexity. Management and organisation of large infrastructure projects* (diss. Rotterdam).

Hospers, G-J. (2013). *Geografie en gevoel. Wat plekken met ons doen*. Assen: Koninklijke van Gorcum, p. 9.

Hunter, S. & Leyden, K.M. (1995). Beyond NIMBY: Explaining opposition to hazardous waste facilities. *Policy Studies Journal* 23(4), p. 601-620.

Jensen, L. (2022). *Wij en het water. Een Nederlandse geschiedenis*, Amsterdam: De Bezige Bij.

Kaats, E. & Opheij, W. (2008). *Bestuurders zijn van betekenis. Allianties en netwerken vanuit bestuurlijk perspectief* (diss. Tilburg). Amsterdam: Reed Business.

Karsten, N., & De Graaf, L.J. (2011). Niet in mijn achtertuin. *Openbaar bestuur*.

Kasperson, R., Golding, D., & Tuler, S. (1992). Social distrust as a factor in siting hazardous facilities and communicating risks. *Journal of Social Issues* 48(4), p. 161-187.

Mansfield, C., Van Houtven, G., & Huber, J. (2001). The efficiency of political mechanisms for siting nuisance facilities: Are opponents more likely to participate than supporters? *Journal of Real Estate Finance and Economics* 49(1), p 33-50.

Van Meerkerk, I.F., & Edelenbos, J. (2014). The Effects of Boundary Spanners on Trust and Performance of Urban Governance Networks: Findings from Survey Research on Urban Development Projects in The Netherlands. *Policy Sciences* 47(3), p. 3-24.

Monogan, J.E., Konisky D.M., & Woods, N.D. (2017). Gone with the Wind: Federalism and the Strategic Location of Air Polluters. *American Journal of Political Science* 61(2), p. 257-270.

Popper, F.J. (1984). Siting LULUs. *Planning* 47(4), p. 12-15.

Programma Kennis in het groot (2010). *De zoektocht naar het vak: Omgevingsmanagement*.

Raad voor leefomgeving en infrastructuur (2025). *Falen en opstaan. Naar een doeltreffende aanpak van problemen in de leefomgeving*. Den Haag, p. 87.

Rabe, B.G. (1994). *Beyond NIMBY: Hazardous waste siting in Canada and the United States*. Washington: Brookings Institute.

Samwel, J.E., Kloet, E., Vermaak, J.G., Van Twist, M.J.W., & Schulz, J.M. (2025). *Hoe aanstekelijk kan je het maken? Vormen van verspreiding rond het programma DuurzaamDoor*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Sandman, P.F. (2010). NIMBY. In: *Encyclopaedia of Science and Technology Communication*, S. H. Priest (red.), Thousand Oaks: Sage.

Sandman, P.M. (1993). *Responding to Community Outrage: Strategies for Effective Risk Communication*. Falls Church: American Industrial Hygiene Association.

Schively, C. (2007). Understanding the NIMBY and LULU Phenomena: Reassessing Our Knowledge Base and Informing Future Research. *Journal of Planning Literature* 21(3), p. 255-266.

Schulz, J.M, Van Twist., M.J.W., Van der Steen, M.A., & Van der Kaaij, C. (2023). *Intelligent bestuur verbeeld(t): Modell(eren) van openbaar bestuur*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Scott, J.C. (1998). *Seeing Like a State*. New Haven: Yale University Press.

Simon, C.J.M. (2005). *Ruimte voor identiteit. De productie en reproductie van streekidentiteiten in Nederland* (diss. Groningen).

Staatscommissie parlementair stelsel (2018) *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel. Amsterdam: Boom.

Van der Steen, M.A, Chin-A-Fat, N.M.H., Van Twist, M.J.W., & Scherpenisse, J. (2014). *Naar een ge(s)laagde strategie: Een evaluatie van het Interdepartementaal Programma BioBased Economy*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Van der Steen, M.A., Scherpenisse, J., Hajer, M, Van Gerwen, O., & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Van der Steen, M.A., Scherpenisse, J., Van Twist, M.J.W. (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Van der Steen, M.A., Van der Kaaij, C. & Jansen, J. (2025). *De kracht van hier. Over de centrale rol van decentraal bestuur*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur / Waterschap Brabantse Delta.

Van der Steen, M.A., Van Twist, M.J.W., Chin-A-Fat, N.M.H., & Kwakkelstein, T. (2013). *Pop-up publieke waarde: Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Teisman, G.R., De Bruijn, J.A., & Edelenbos, J. (2004). Conclusies. In: De Bruijn, J.A., Teisman, G.R., Edelenbos, J., & Veeneman, W.W. (red.). *Meervoudig ruimtegebrek en het management van meerstemmige processen*. Utrecht: Lemma, p. 431.

Terlouw, K. (2011). From thick to thin regional identities? *Geojournal*, 77 (5), p. 707-721.

Terlouw, K. (2017). *Local identities and politics: Negotiating the Old and the New*. Routledge Focus.

Terlouw, K. & Hogenstijn, M. (2015). 'Eerst waren we gewoon wij en nu is het wij en zij.' *Gebruik, slijtage en vernieuwing van lokale en regionale identiteiten, Onderzoeksrapport in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Bureau Verkenning en Onderzoek, Universiteit Utrecht*.

Terlouw, K. & Van Gorp, B. (2014). Layering spatial identities: the identity discourses of new regions. *Environment and Planning A*, 46(4), p. 852-866.

Thorbecke, J.R. (1906). *Aanteekening op de Grondwet. Deel II* (tweede druk). 's-Gravenhage.

Van Twist, M.J.W., Chin-A-Fat, N.M.H., Scherpenisse, J. & Van der Steen, M.A. (2014). *'Ja, maar...'* *Reflecties op de participatiesamenleving*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Verkade, W. (1935). *Overzicht der staatkundige denkbeelden van Johan Rudolph Thorbecke* (diss. Leiden). Arnhem, p. 139

Voermans, W. (2019). *Het verhaal van de Grondwet. Zoeken naar wij*. Amsterdam: Prometheus.

Wellenburg, M. (2021). *De Ramp op Goeree-Overflakkee. Geschiedenis van Zuid-Holland*.

Eerder publiceerde de NSOB

2026

New Public Brutalism?

Tegenspel bieden aan de tijdgeest

Mark van Twist, Shivan Jhagroe

Toegedekte politiek

Destructieve dynamieken in de politiek-ambtelijke verhoudingen
in Twenterand doorbreken

Henk den Uijl, Marije Huiting, Jesse Dusseljee, Mark van Twist

2025

Noblesse oblige

De kracht van reflectie aan de top van het openbaar bestuur

Yvonne Burger, Georgina Kuipers, Jessie Samuel

Verhalen(d) verknopen

Hoe je stem geeft aan het stille midden

*Annemarie van der Wilt, Martin Schulz, Mark van Twist, Bart Brandsma,
Olga van Kalles, Pieter van Ree, Coen Smit*

(On)gehoorzaam bestuur

In het onderwijs

Henk den Uijl, Marlies Honingh, Jessie Samuel, Eva Kloet

Ruimte om te bouwen, ruimte om te groeien

Quick-scan van de werking van de Utrechtse Aanpak

*Martijn van der Steen, Marije Huiting, Edwin Buitelaar, Jesse Dusseljee,
Hasna el Morabit*

Volgens het boekje

Een bestuurskundige verkenning van langetermijnstrategie voor
zeespiegelstijging

Martijn van der Steen, Teun Toonen, Robin Hill, Jorren Scherpenisse

Ontwerper ontmoet publieke zaak

Omgaan met spanningsvolle praktijken van ontwerpende en ambtelijke professionals

Andrea Frankowski, Tijs van de Vijver, Myrthe van Delden

(N)iets te kiezen

Scenario's voor landelijke coördinatie van de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen

Nancy Chin-A-Fat, Wiljan Hendriks, Annemarie van der Wilt, Marije Huiting, Laura Schröer, Martijn van der Steen

Doe dit (niet)

De inbedding van de Gelijke Kansen Alliantie binnen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Eva Kloet, Robin Hill, Myrthe van Delden, Mark van Twist

Neutraliteit tussen zijn en worden

Een denkraam voor neutraal handelen door burgemeesters

Quirine Ganzeboom, Henk den Uijl, Tijs van de Vijver, Paul Frissen, Martin Schulz

(Kilo)meters maken

Grip krijgen op de relatie tussen governance en productie in het Hoogwaterbeschermingsprogramma

Jorren Scherpenisse, Tom Lubbers, Nancy Chin-A-Fat, Martin Schulz

Hoe aanstekelijk kan je het maken

Vormen van verspreiding rond het programma DuurzaamDoor

Jessie Samwel, Eva Kloet, Hans Vermaak, Mark van Twist, Martin Schulz

Waarden w(o)orden werkelijkheden

Hoe taal de sociale zekerheid vormt

Mark van Twist, Wiljan Hendriks, Jesse Dusseljee, Martin Schulz

De kracht van hier

Over de centrale rol van decentraal bestuur

Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij, Joks Janssen

Ruimte in regie

Adviseren over dilemma's van netwerkregie in het fysiek domein

Yourai Mol, Christiaan van der Kaaij, Jorgen Schram, Martin Schulz

Ruimte bieden / richting geven

Over de verbouwing van het Haagse stelsel van jeugd- en gezinshulp

Annemarie van der Wilt, Tijs van de Vijver, Nancy Chin-A-Fat,

Martijn van der Steen

‘De mensen in het land’

Wat burgerschap eigenlijk (nog) is

Marlies Honingh, Henk den Uijl, Teun Toonen, Jessie Samwel

2024

Leren tussen consensus en conflict

Stileren van strijd in het leren over de ontwikkeling van het landelijk gebied

Martin Schulz, Tom Lubbers, Mark van Twist, Andrea Frankowski

Breder denken, anders doen

Naar een nieuwe institutionele balans voor het energiesysteem van de toekomst

Martijn van der Steen, Maarten Otto, Robin Hill, Sander Oosterloo, Quirine

Ganzeboom, Georgina Kuipers, Alexander Woestenburg, Martijn Groenleer

Waarderen van Variatie

Reflectie op de Regio Deals als variant van interbestuurlijk resultaatgericht samenwerken

Jessie Samwel, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Martijn van der Steen

WIA Verbeteraanpak - Expert Review

Martijn van der Steen, Georgina Kuipers

Bouwen op leerlingaantallen

De politiek van tellen in de onderwijshuisvesting van Meierijstad

Christiaan van der Kaaij, Annemarie van der Wilt, Martin Schulz

Sterke signalen, wisselende verhalen

Lessen naar aanleiding van het ontstaan en lange tijd voortbestaan van ‘de alleenverdienersproblematiek’

Andrea Frankowski, Wiljan Hendrikx, Marije Huiting, Tijs van de Vijver,

Martijn van der Steen, Mark van Twist

Technologie in de tussentijd: AI, publieke waarde en democratie

Martijn van der Steen

Onderweg ontwerpen

Een stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers ontwerpen

Annemarie van der Wilt, Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij,

Eva Kloet, Laura Schröer, Bart van Kessel

Audit, maar dan anders

Een verkenning naar hoe het repertoire van auditors zich laat verbreden en verdiepen

Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Robin Hill

Kostbare geneesmiddelen

De VIG tussen leden, politiek en maatschappij

Andrea Frankowski, Paul Frissen, Tom Lubbers, Martin Schulz, Mark van Twist

Gedeelde sturing

Regionaal samenwerken voor een betere aansluiting tussen mbo en arbeidsmarkt

Annemarie van der Wilt, Tijs van de Vijver, Laura Schröer, Jessie Samwel,

Wiljan Hendrikx, Nancy Chin-A-Fat

Werk maken van erkenning

Over contact als toegangspas

Guido Rijnja

Leren van onderzoek naar ongevallen

Hoe onderzoekscommissies een narratief construeren en wat dat betekent voor leren

Hans de Bruijn

Signalen managen

Over de omgang met signalen bij het ministerie van SZW

Andrea Frankowski, Laura Schröer, Annemarie van der Wilt, Wiljan Hendrikx,

Robin Hill, Myrthe van Delden, Martijn van der Steen

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON

© 2026

ISBN NUMMER

978-90-836349-6-8

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.