



SAMEN STUREN: ZEEUWSE GOVERNANCE IN ACTIE!

ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM
MASTER PUBLIEK MANAGEMENT

SCRIPTIEBEGELEIDER: SANDRA VAN THIEL

2^E LEZER: RIANNE WARSEN

STAGEBEGELEIDER: MATHIEU VAN
WOERKOM

FLORIS WIELARD
29 JUNI 2025
11998 WOORDEN

Voorwoord

Beste lezer,

Hierbij presenteer ik u mijn scriptie over de invloed van bestuurlijke samenwerking op de effectiviteit van regionale ontwikkelingsprojecten. In het bijzonder heb ik onderzoek gedaan naar het North Sea Port District, Wind in de Zeilen en de Regionale Mobiliteit Strategie. Hoewel ik denk dat het uiteindelijk een prima scriptie is geworden die voldoet aan de gestelde eisen, ben ik persoonlijk niet volledig tevreden met het eindresultaat. De woordenlimiet heeft ervoor gezorgd dat ik niet zo diepgaand op de verschillende cases in kon gaan als ik had gewild, waardoor veel interessante bevindingen onbesproken zijn gebleven. Achteraf gezien was het mijn eigen keuze om drie cases te onderzoeken in plaats van één case zeer uitgebreid uit te werken. Mocht ik in de toekomst opnieuw een dergelijk onderzoek uitvoeren, dan zou dit zeker een waardevolle les zijn om mijn ambities beter af te stemmen op de beschikbare ruimte. Dit was namelijk mijn eerste ervaring met het uitvoeren van een *casestudy*. Zoals Albert Einstein ooit zei: *"Anyone who has never made a mistake has never tried anything new."*

Graag wil ik mijn dank uitspreken aan mijn stagebegeleiders: Annelise Bosscha in de eerste periode en Mathieu van Woerkom in het tweede deel van mijn stage. Hun begeleiding is van grote waarde geweest om tot dit resultaat te komen. Ook ben ik dankbaar voor de hulp van collega's van Zeeland 2050 en CELS, die mij zowel direct als indirect hebben ondersteund. De respondenten die hebben deelgenomen aan dit onderzoek hebben mij waardevolle inzichten gegeven over de onderzochte cases. Het heeft mij laten zien dat we in Zeeland veel intelligente en vooruitstrevende mensen hebben die zich inzetten om Zeeland uit de huidige uitdagingen te helpen. Ik hoop dat Zeeland in 2050, of eventueel al eerder, niet langer wordt gezien als een perifere regio en dat onze institutionele, sociale, economische, infrastructurele en demografische capaciteiten aanzienlijk zijn versterkt.

Zeeland is en blijft mijn thuis, en deze verbondenheid heeft mij enorm gemotiveerd tijdens het schrijven van deze scriptie. Ik wens u veel leesplezier toe!

Floris Wielard

Samenvatting

Het onderzoek bestudeert de invloed van verschillende vormen van bestuurlijke samenwerking tussen Rijk, provincie en gemeenten op de effectiviteit van regionale ontwikkelingsprojecten in Zeeland. Het onderzoek is geïnspireerd door het rapport "Elke regio telt!" (2023), dat aantoont dat het huidige beleid en investeringslogica van het Rijk niet optimaal aansluit bij regionale behoeften, vooral in perifere regio's zoals Zeeland. Het theoretisch kader combineert de *multi-level governance* theorie met de *regional development theory*, waarbij *multi-level governance* wordt geconceptualiseerd als een bestuurlijk systeem waarin besluitvorming verspreid is over verschillende niveaus en actoren. Het onderzoek maakt onderscheid tussen Type 1 *governance* (hiërarchisch) en Type 2 *governance* (flexibel). Effectiviteit wordt benaderd vanuit verschillende invalshoeken; inhoud, proces, instituties en democratische legitimiteit.

Methodologisch hanteert het onderzoek een vergelijkende *casestudy* benadering. De drie onderzochte projecten zijn het North Sea Port District (NSPD), Wind in de Zeilen (WIZ) en de Regionale Mobiliteitsstrategie (RMS). Data is verzameld via documentanalyse en vijftien semigestructureerde interviews met betrokkenen, voornamelijk van de provincie Zeeland.

Alle drie projecten tonen dat hybride *governance*-structuren die formele procedures combineren met informele flexibiliteit beter presteren dan puur hiërarchische of volledig informele vormen. Investeren in relatiekwaliteit en vertrouwen blijkt essentieel voor duurzame effectiviteit, echter kan dit op korte termijn processen vertragen. Adaptief vermogen vormt een belangrijke factor bij het omgaan met onverwachte uitdagingen. Een opvallende bevinding is dat alle projecten leiden tot betere samenwerking tussen overheden, ook buiten de specifieke projectdoelen. Deze institutionele versterking wordt door respondenten vaak hoger gewaardeerd dan de projectresultaten. De provincie Zeeland speelt in elk geval een centrale rol, variërend van "scharnier" functie tot gelijkwaardige partner.

Het onderzoek beantwoordt de hoofdvraag dat verschillen in bestuurlijke samenwerking inderdaad de effectiviteit van regionale ontwikkelingsprojecten beïnvloeden. Maar dat deze invloed wordt gemodereerd door de mate waarin de *governance*-structuur past bij de kenmerken van het project en de regionale context. Drie patronen zijn zichtbaar: hybride *governance*-structuren presteren beter dan pure vormen, investeren in relatiekwaliteit is essentieel voor duurzaamheid, en adaptief vermogen moet worden verankerd.

Inhoudsopgave

VOORWOORD	1
SAMENVATTING	2
1. INLEIDING	5
1.1 AANLEIDING EN INLEIDING	5
1.1.1 Relevantie	5
1.1.2 Hoofdvraag	6
1.1.3 Deelvragen	6
1.2 METHODOLOGISCHE AANPAK	6
1.3 LEESWIJZER	6
2. THEORETISCH KADER	7
2.1 INLEIDING	7
2.2 CONCEPTUALISERING VAN MULTI-LEVEL GOVERNANCE	7
2.2.1 Verticale coördinatie en interbestuurlijke verhoudingen	7
2.2.2 Horizontale coördinatie en regionale samenwerking	8
2.2.3 De regio als tussenlaag: uitdagingen en kansen	8
2.3 CONCEPTUALISERING VAN EFFECTIVITEIT	8
2.3.1 Determinanten van effectieve implementatie	9
2.3.2 Spanningsvelden in effectiviteitsbeoordeling	9
2.4 REGIONALE ONTWIKKELING IN PERIFERE REGIO'S	10
2.5 CONCEPTUEEL RAAMWERK	10
2.5.1 Proposities voor empirisch onderzoek	10
2.6 CONCEPTUEEL MODEL	11
3. METHODOLOGIE	13
3.1 INLEIDING	13
3.2 VERGELIJKENDE CASESTUDY BENADERING	13
3.3 DATAVERZAMELING	13
3.3.1 Documentanalyse	13
3.3.2 Semigestructureerde interviews	14
3.4 OPERATIONALISERING VAN KERNCONCEPTEN	14
3.4.1 Bestuurlijke samenwerking (MLG)	14
3.4.2 Effectiviteit van regionale ontwikkelingsprojecten	15
3.4.3 Regionale ontwikkeling	17
3.5 DATA-ANALYSE	18
3.6 KWALITEITSCRITERIA EN METHODOLOGISCHE REFLECTIE	19
3.6.1 Betrouwbaarheid en validiteit	19
3.6.2 Ethische overwegingen	19
4. RESULTATEN	20
4.1 BEVINDINGEN NORTH SEA PORT DISTRICT	20
4.1.1 Bestuurlijke samenwerking en governance-structuur	20
4.1.2 Regionale ontwikkeling	21
4.1.3 Effectiviteit van de samenwerking	23
4.2 BEVINDINGEN WIND IN DE ZEILEN	24
4.2.1 Bestuurlijke samenwerking en governance-structuur	24
4.2.2 Regionale ontwikkeling	26
4.2.3 Effectiviteit van de samenwerking	27
4.3 BEVINDINGEN REGIONALE MOBILITEIT STRATEGIE	29
4.3.1 Bestuurlijke samenwerking en governance-structuur	29
4.3.2 Regionale ontwikkeling	31
4.3.3 Effectiviteit van de samenwerking	33
4.4 VERGELIJKING CASUSSEN	35

4.4.1 Bestuurlijke samenwerking en governance-structuur	35
4.4.2 Regionale ontwikkeling	35
4.4.3 Effectiviteit van de samenwerking.....	36
5. CONCLUSIE EN DISCUSSIE.....	38
5.1 BEANTWOORDING DEELVRAGEN EN HOOFDVRAAG	38
5.1.1 Hoe draagt samenwerking bij aan de realisatie van de drie projecten?.....	38
5.1.2 In hoeverre zijn de oorspronkelijke doelstellingen van de drie projecten gerealiseerd? ..	38
5.1.3 Welke factoren bevorderen of belemmerden de samenwerking in de drie projecten?.....	38
5.1.4 Welke samenhang bestaat er tussen de kwaliteit van de bestuurlijke samenwerking en het succes van de drie projecten?	39
5.1.5 Hoofdvraag: Hoe beïnvloeden verschillen in bestuurlijke samenwerking tussen Rijk, provincie en gemeenten de effectiviteit van regionale ontwikkelingsprojecten in Zeeland?	39
5.1.6 Revisie Conceptueel model	40
5.2 DISCUSSIE EN AANBEVELINGEN VOOR VERDER ONDERZOEK	40
LITERATUURLIJST.....	42
BIJLAGEN	47
BIJLAGE 1: INFORMATIEFORMULIER	47
BIJLAGE 2: TOESTEMMINGSFORMULIER	48
BIJLAGE 3: RESPONDENTENLIJST	49
BIJLAGE 4: DOCUMENTEN	50
BIJLAGE 5: INTERVIEWHANDLEIDING	51
BIJLAGE 6: CODEBOOM	54
BIJLAGE 7: SUBCODES PER HOOFDCODE	55
BIJLAGE 8: AFKORTINGEN UITEENGEZET	57
BIJLAGE 9: VOLLEDIGE UITLEG CASES.....	58
BIJLAGE 10: VERDELING INTERVIEWS.....	60

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en inleiding

De provincie Zeeland staat voor een belangrijk moment: het ontwikkelen van een toekomstperspectief dat richting moet geven aan de ontwikkeling voor de komende 25 jaar. Het is duidelijk dat de provincie voor complexe uitdagingen staat die alleen kunnen worden aangepakt door effectieve samenwerking tussen verschillende bestuurslagen. Het rapport "Elke regio telt!" (RLI & ROB & RVS, 2023) had al aangetoond dat het huidige beleid en investeringslogica van het Rijk niet optimaal aansluit bij de regionale behoeften. Zo wordt er in het rapport aangeduid dat verschillende gebieden zich bevinden in de "Spiraal van verschraling". Het Rijk investeert niet genoeg in achtergestelde regio's, die juist optimaal kunnen profiteren van een financiële injectie. Deze observatie vormt de aanleiding voor dit onderzoek naar de wijze waarop bestuurlijke samenwerking tussen Rijk, provincie en gemeenten de effectiviteit van regionale ontwikkelingsprojecten beïnvloedt.

Nederland staat voor grote maatschappelijke opgaven die vragen om effectieve samenwerking tussen verschillende bestuurslagen. De provincie Zeeland vormt hierbij een interessante casus, waarbij het succes van regionale ontwikkelingsprojecten afhankelijk is van de bestuurlijke samenwerking tussen Rijk, provincie en gemeenten. Als perifere regio met demografische krimp, (In Zeeuws-Vlaanderen 10 % Krimp tussen 2008 en 2040) vergrijzing (+25% 65-plussers tussen 2025 en 2030) en economische transitieopgaven, is de provincie sterk afhankelijk van effectieve bestuurlijke samenwerking (Voor de Statistiek & Coen van Duin Centraal Bureau, 2010). Recent onderzoek van de Raad voor het Openbaar Bestuur (2023) toont aan dat er vaak sprake is van fragmentatie in deze samenwerking, wat de effectiviteit van regionale ontwikkeling kan belemmeren.

1.1.1 Relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt in de toenemende complexiteit van regionale vraagstukken. Zeeland staat voor verschillende uitdagingen zoals eerdergenoemd, die alleen effectief kunnen worden aangepakt door goede samenwerking tussen verschillende bestuurslagen. Dit onderzoek kan bijdragen aan het verbeteren van deze afstemming en het ontwikkelen van effectievere samenwerking. Daarnaast draagt dit onderzoek bij aan de wetenschappelijke literatuur over *multi-level governance* en *regional development*. Hoewel er veel onderzoek is gedaan naar bestuurlijke samenwerking (Torfing et al., 2022), is er beperkt inzicht in hoe verschillende samenwerkingsvormen de effectiviteit van regionale ontwikkelingsprojecten beïnvloeden. Dit onderzoek bouwt voort op het werk van Boogers en Reussing (2023) over regionale samenwerking in Nederland, door specifiek te kijken naar de dynamiek in perifere regio's. Door het combineren van *multi-level governance* theorie (Hooghe & Marks, 2021) en *regional development theory* (Pike et al., 2024), worden er nieuwe inzichten geboden op de complexe dynamiek van regionale ontwikkeling. De verwachte resultaten van dit onderzoek zullen niet alleen bijdragen aan de wetenschappelijke kennis over *multi-level governance* in perifere regio's, maar ook

concrete handvatten bieden voor het verbeteren van bestuurlijke samenwerking in de praktijk. Dit maakt het onderzoek niet alleen wetenschappelijk relevant, maar ook toepasbaar voor beleidsmakers en bestuurders in Zeeland en vergelijkbare regio's.

1.1.2 Hoofdvraag

Hoe beïnvloeden verschillen in bestuurlijke samenwerking tussen Rijk, provincie en gemeenten de effectiviteit van regionale ontwikkelingsprojecten (North Sea Port District, Regionale Mobiliteitsstrategie en Wind in de Zeilen) in Zeeland?

1.1.3 Deelvragen

Hoe draagt samenwerking bij aan de realisatie van de drie projecten?

In hoeverre zijn de oorspronkelijke doelstellingen van de drie projecten gerealiseerd?

Welke factoren bevorderen of belemmerden de samenwerking in de drie projecten?

Welke samenhang bestaat er tussen de kwaliteit van de bestuurlijke samenwerking en het succes van de drie projecten?

1.2 Methodologische aanpak

In dit onderzoek worden drie cases onderzocht met behulp van twee methoden. In de eerste fase wordt een kwantitatieve analyse uitgevoerd van projectresultaten (documenten) over de periode 2017-2024, waarbij gekeken wordt naar 3 regionale ontwikkelingsprojecten in Zeeland. Deze analyse richt zich op realisatiegraad, betrokken partijen en *governance* structuren. De tweede fase bestaat uit kwalitatief onderzoek met dertig semigestructureerde interviews met sleutelfiguren van Provincie Zeeland, en het Rijk.

1.3 Leeswijzer

De opbouw is als volgt. Hoofdstuk 2 presenteert het theoretisch kader, waarin de concepten bestuurlijke samenwerking, regionale ontwikkeling en de effectiviteit worden uitgewerkt. Specifiek de theorieën van *multi-level governance* (Hooghe & Marks, 2021), *regional development theory* (Pike et al., 2024) en effectiviteit (Koppejan 2008). Hoofdstuk 3 beschrijft de methodologische opzet, inclusief caseselectie, dataverzameling en analyse. In hoofdstuk 4 worden de resultaten gepresenteerd van de analyse van de drie projecten. Hoofdstuk 5 sluit af met conclusies, discussie en aanbevelingen voor beleid en vervolgonderzoek.

2. Theoretisch kader

2.1 Inleiding

Het theoretisch kader combineert concepten om een analytisch kader te ontwikkelen dat de relatie tussen bestuurlijke samenwerking en projecteffectiviteit verduidelijkt. Door gebruik te maken van *multi-level governance* en *regional development* theorieën wordt een basis gecreëerd voor empirisch onderzoek naar de Zeeuwse context.

2.2 Conceptualisering van *multi-level governance*

Multi-level governance (MLG) vormt een belangrijk kader voor bestuurlijke samenwerking bij regionale ontwikkelingsprojecten. Marks en Hooghe (2001) conceptualiseren MLG als een systeem waarin besluitvorming verspreid is over verschillende territoriale niveaus en actoren, oorspronkelijk ontwikkeld voor complexe Europese bestuursverhoudingen (Bache & Flinders, 2004). Skelcher (2005) stelt dat deze complexiteit traditionele hiërarchische sturing ontoereikend maakt, waardoor bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers naast overheden een rol krijgen in besluitvorming en implementatie van regionale projecten.

Hooghe en Marks (2003) onderscheiden Type 1 *governance* (hiërarchisch georganiseerde jurisdicties met duidelijke bevoegdheden, zoals het Nederlandse Rijk-provincie-gemeente systeem) en Type 2 *governance* (flexibele, taakgerichte arrangementen met overlappende jurisdicties). Nederland hanteert een hybride MLG-vorm waarbij traditionele hiërarchische verhoudingen worden gecombineerd met projectgerichte samenwerkingsvormen. Deze hybride vorm creëert spanning tussen formele bevoegdheden en informele invloedsrelaties, wat de effectiviteit van regionale projecten beïnvloedt (Hendriks et al., 2015).

2.2.1 Verticale coördinatie en interbestuurlijke verhoudingen

De verticale MLG-dimensie bevat relaties tussen overheidsniveaus binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat, waarin elke bestuurslaag autonome bevoegdheden combineert met medebewindstaken (Toonen, 1987). Fleurke en Willemse (2006) schetsen interbestuurlijke verhoudingen door wederzijdse afhankelijkheid waarbij formele hiërarchie en materiële samenhang constant spanningen creëren. Van Popering-Verkerk en Van Buuren (2016) identificeren bijkomende spanning tussen sturing vanuit het rijk en regionale horizontale samenwerking. Schaap (2017) beschrijft een 'decentralisatie paradox' waarbij taakdecentralisatie samengaat met verhoogde centrale sturing via prestatieafspraken en monitoring, wat spanningen tussen Rijk en decentrale overheden kan veroorzaken. Deze spanningen worden in regionale projecten via diverse coördinatiemechanismen bestreden (Breeman et al., 2015). De groeiende behoefte aan bestuurlijk maatwerk (Tjeenk Willink, 2018) suggereert dat de specifieke Zeeuwse kenmerken contextuele coördinatieoplossingen vereisen in plaats van gestandaardiseerde benaderingen.

2.2.2 Horizontale coördinatie en regionale samenwerking

Horizontale samenwerking tussen gemeenten en regionale actoren vormt een belangrijk element voor regionale ontwikkeling. De literatuur onderscheidt verschillende samenwerkingsvormen, van informele netwerken tot geformaliseerde organen (Hulst & Van Montfort, 2012). Nederlandse regionale samenwerking wordt vaak georganiseerd via gemeenschappelijke regelingen onder de wet gemeenschappelijke regelgeving (Wgr). Echter zien Boogers et al. (2016) de effectiviteit hiervan beperkt door democratische tekorten, coördinatieproblemen en spanning tussen regionale en lokale belangen. Teisman en Klijn (2002) stellen dat informele, netwerkgerichte samenwerking bij complexe uitdagingen effectiever is dan formele hiërarchische structuren, waarbij procesmanagement, vertrouwen en gemeenschappelijke betekenisverlening centraal staan. Dit zijn factoren die bijzonder relevant zijn voor Zeeland's kleine gemeenten en geografische uitdagingen. Boogers en Reussing (2019) identificeren 'bestuurlijke drukte' als probleem waarbij overlappende samenwerkingsverbanden fragmentatie, inefficiëntie en onduidelijke verantwoordingslijnen veroorzaken. In Zeeland, met dertien gemeenten en diverse regionale verbanden, kan dit de projecteffectiviteit beïnvloeden.

2.2.3 De regio als tussenlaag: uitdagingen en kansen

De regio neemt een positie in binnen het Nederlandse MLG-systeem. Hoewel dit constitutioneel niet erkend is, functioneert de regio steeds meer als belangrijke arena voor beleidscoördinatie en projectuitvoering. Tordoir et al. (2015) beschrijven de opkomst van '*daily urban systems*' en functionele regio's die bestuurlijke grenzen overstijgen, maar wel bepalend zijn voor economische ontwikkeling en leefbaarheid. Zeeland laat deze complexiteit zien door geografische fragmentatie (eilandenstructuur) en grensoverschrijdende Vlaamse samenwerkingen. De provincie toont wat Salet et al. (2003) de '*institutional void*' noemen: Toenemende behoefte aan regionale coördinatie zonder passende formele institutionele kaders. Dit institutionele leegte laat zien wat Hajer (2003) 'nieuwe *governance*-vormen' noemt, gekenmerkt door niet hiërarchische sturing en netwerkvorming. Voor Zeeuwse regionale ontwikkelingsprojecten betekent dit dat informele coördinatiemechanismen naast formele bestuurlijke afspraken een cruciale rol vervullen in de effectiviteit.

2.3 Conceptualisering van effectiviteit

Analyse van bestuurlijke samenwerking vereist duidelijke conceptualisering van effectiviteit. Beleidswetenschappen definiëren effectiviteit traditioneel als de mate van beleidsdoelrealisatie (Knill & Tosun, 2012), maar Koppenjan (2008) onderscheidt vier dimensies bij complexe projecten: inhoudelijke effectiviteit (doelbereiking), procesmatige effectiviteit (samenwerkingskwaliteit en efficiëntie), institutionele effectiviteit (duurzaamheid van relaties en structuren), en democratische effectiviteit (legitimiteit, transparantie en verantwoording). Voor Zeeuwse regionale projecten verschillen deze dimensies qua invloed afhankelijk van context en aard van het project, terwijl verschillende actoren andere effectiviteitsperspectieven gebruiken. Head en Alford (2015) wijzen op fundamentele onzekerheid bij complexe problemen over doelen, causale relaties en oplossingsrichtingen, wat eenduidige effectiviteitsdefinities moeilijker maakt. Deze dubbelzinnigheid speelt bij Zeeuwse projecten met meerdere

bestuursniveaus een rol in effectiviteitsbeoordeling. Boyne (2003) ontwikkelde een multidimensionaal raamwerk voor publieke dienstverlening met dimensies als *output*, *efficiency*, *service outcomes*, *responsiveness* en *democratic outcomes*. Voor Zeeuwse infrastructurele en economische projecten vertalen deze zich naar criteria als realisatie binnen budget en planning, economische en maatschappelijke meerwaarde, stakeholdertevredenheid en bijdrage aan bredere beleidsdoelen.

2.3.1 Determinanten van effectieve implementatie

De literatuur toont factoren die beleidsimplementatie beïnvloeden. Het klassieke model van Sabatier en Mazmanian (1980) identificeert succesvariabelen: duidelijke doelen, adequate causale theorie, juridische structurering, capaciteit van uitvoerende instanties, stakeholderondersteuning en stabiele socio-economische omstandigheden. Pressman en Wildavsky (1984) voegen het '*joint action*' concept toe: implementatiecomplexiteit stijgt exponentieel met het aantal betrokken actoren en beslispunten, wat voor Zeeland haar *multi-actor* projecten een verklarende factor kan vormen. De literatuur verandert van *top-down* hiërarchische sturing naar interactieve benaderingen waarin implementatie een doorlopend onderhandelingsproces en aanpassingsproces tussen actoren vormt (Barrett & Fudge, 1981). Deze benadering past bij MLG, waar continue afstemming van belang is. May en Winter (2009) benadrukken het belang van *street-level bureaucrats* en frontlijnmanagers voor implementatie-effectiviteit. Voor regionale projecten transformeert dit zich naar projectmanagers die functioneren tussen verschillende overheidslagen en stakeholders, waarbij hun kwaliteit en positie bepalend kunnen zijn voor verschillen in implementatie.

2.3.2 Spanningsvelden in effectiviteitsbeoordeling

Effectiviteitsbeoordeling van regionale ontwikkelingsprojecten heeft meerdere spanningsvelden. Bovens et al. (2012) onderscheiden het rationeel-analytische perspectief (doelbereiking en efficiëntie) versus het politieke perspectief (steun en legitimiteit). Daarnaast bestaat tijdspanning tussen korte termijn successen en lange termijn duurzaamheid (Teisman et al., 2009), wat voor Zeeuwse infrastructurele en economische projecten een relevante afweging vormt. Er ontstaat ook spanning tussen projectspecifieke en systemische effectiviteit. Individuele projecten kunnen succesvol zijn zonder bij te dragen aan bredere regionale doelen, of omgekeerd. Een complete effectiviteitsbeoordeling vereist aandacht voor beide niveaus. De spanning tussen centrale sturing en lokale autonomie toont zich ook in effectiviteitsbeoordeling, waar centraal perspectief, standaardisatie en uniformiteit benadrukt voor efficiëntie, terwijl het lokale perspectief maatwerk en flexibiliteit voorkeur heeft voor responsiviteit en draagvlak. Head (2008) benadrukt de balans tussen technische rationaliteit en politieke legitimiteit. Complexe beleidsproblemen hebben zelden optimale oplossingen zijn vaak niet gebaseerd op objectieve criteria. Politieke afwegingen, waardenconflicten en machtsverhoudingen spelen belangrijke rollen in besluitvorming en implementatie. Voor Zeeuwse projecten kan de wisselwerking tussen technische en politieke rationaliteit bepalend zijn voor samenwerkingseffectiviteit.

2.4 Regionale ontwikkeling in perifere regio's

Het begrip van effectiviteit van Zeeuwse regionale ontwikkelingsprojecten vereist inzichten uit literatuur over perifere en rurale gebieden. Pike et al. (2017) identificeren specifieke uitdagingen voor perifere regio's: demografische krimp, tekort aan hoogopgeleide arbeidskrachten, beperkte connectiviteit en zwakke institutionele capaciteit. Barca et al. (2012) beredeneren een '*place-based approach*' waarbij lokale kennis en capaciteiten centraal staan en beleid wordt afgestemd op specifieke regionale contextuele factoren, in contrast met sectorale benaderingen. Voor Zeeland's unieke geografische, demografische en economische kenmerken zou deze context specifieke benadering relevant kunnen zijn. Rodríguez-Pose (2018) benadrukt institutionele kwaliteit als essentieel voor regionale ontwikkeling in achtergebleven regio's. Hij stelt dat alleen fysieke infrastructuurinvesteringen ontoereikend zijn voor duurzame ontwikkeling en aanvulling vereisen met *human capital* en institutionele capaciteit. Voor Zeeuwse projecten betekent dit dat naast fysieke aspecten ook opbouw van regionale samenwerkingsstructuren en capaciteiten essentieel is voor lange termijn effectiviteit.

2.5 Conceptueel raamwerk

Dit conceptueel raamwerk combineert *multi-level governance* en *regional development theory* inzichten. Bestuurlijke samenwerking wordt geconceptualiseerd als multidimensionaal fenomeen met structurele aspecten (formele arrangementen en bevoegdheidsverdeling), procesmatige aspecten (interactiepatronen, vertrouwen en leiderschap) en contextuele aspecten (Organisatie, demografie, economie). Effectiviteit van regionale projecten wordt ook multidimensionaal benaderd: inhoudelijke doelrealisatie, procesefficiëntie, institutionele duurzaamheid en democratische legitimiteit. Het raamwerk laat dat de relatie zien tussen bestuurlijke samenwerking en projecteffectiviteit niet lineair verloopt maar wordt beïnvloed door contextuele factoren zoals de aard van het beleidsprobleem, actorkenmerken en institutionele omgeving. (RLI, ROB & RVS, 2023).

2.5.1 Propositions voor empirisch onderzoek

Uit het theoretisch kader kunnen verschillende proposities worden opgesteld over de relatie tussen bestuurlijke samenwerking en projecteffectiviteit, die in dit onderzoek kunnen worden onderzocht:

- Projecten waarbij sprake is van hoge beleidsovereenstemming tussen Rijk, provincie en gemeenten zullen effectiever zijn in doelrealisatie dan projecten met lage beleidscongruentie.
- De effectiviteit van regionale ontwikkelingsprojecten wordt positief beïnvloed door de juiste mechanismen voor het oplossen van samenwerkingsdilemma's, waarbij de keuze voor specifieke mechanismen afhangt van het soort dilemma en de context.
- De invloed van verticale coördinatiemechanismen op projecteffectiviteit wordt gemodereerd door de kwaliteit van horizontale samenwerking tussen gemeenten.
- Regionale ontwikkelingsprojecten waarbij sprake is van veel vertrouwen tussen de betrokken actoren kennen een hogere mate van procesefficiëntie en innovatieve probleemoplossing dan projecten waarbij het vertrouwen laag is.

- De effectiviteit van bestuurlijke samenwerking wordt beïnvloed door de mate waarin de samenwerkingsstructuur past bij de specifieke Zeeuwse context, waaronder de geografische structuur, economische kenmerken en bestuurlijke tradities.
- Voor projecten met een hoge mate van complexiteit en onzekerheid zijn flexibele, adaptieve samenwerkingsvormen effectiever dan rigide, sterk geformaliseerde structuren.

2.6 Conceptueel model

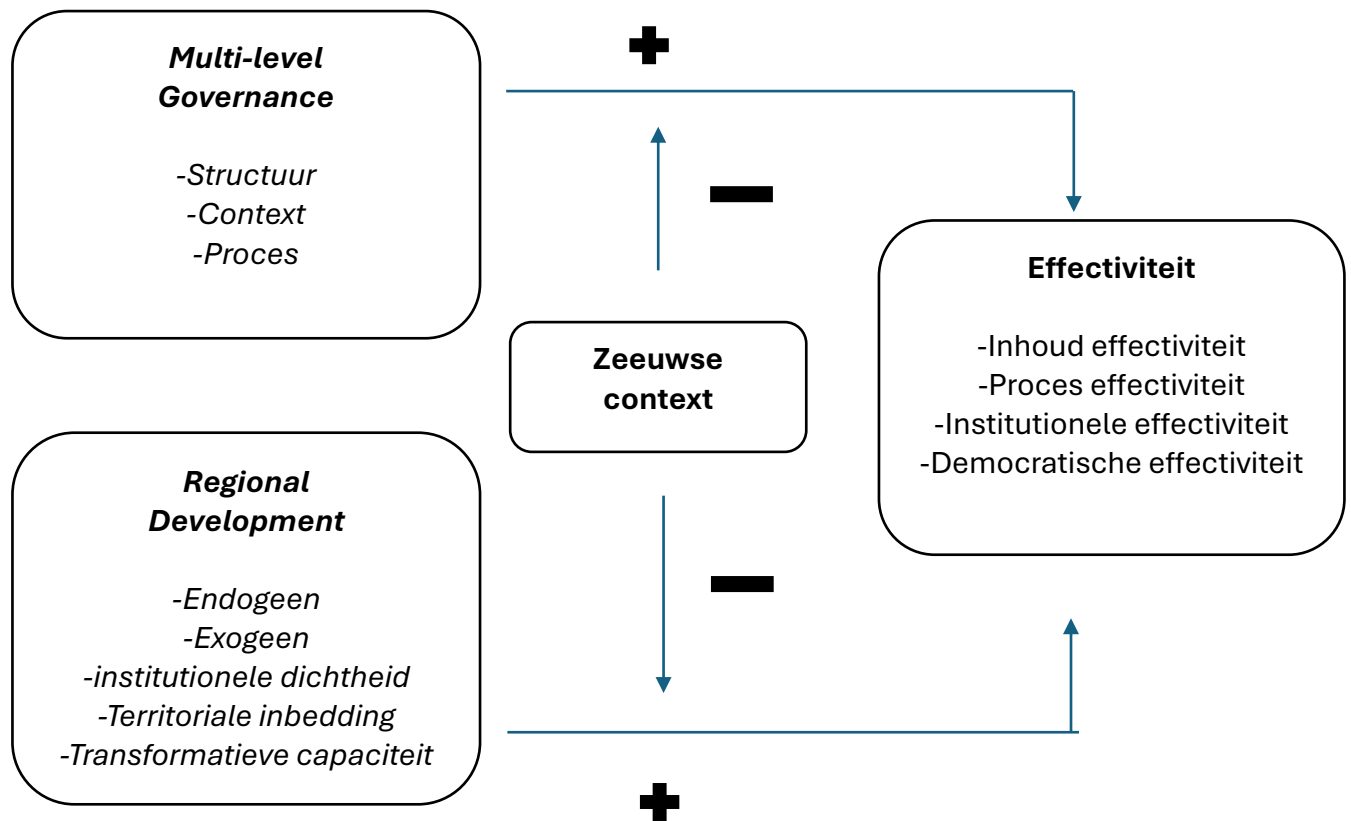
In het conceptueel model wordt verondersteld dat zowel *multi-level governance* als *regional development theory* positief bijdragen aan effectiviteit. Deze positieve relaties kunnen als volgt uiteengezet worden:

Multi-level governance → effectiviteit (+): Door verticale en horizontale coördinatie tussen bestuursniveaus kunnen beleidsprogramma's profijt hebben van expertise, schaalvoordelen en kennisdeling (Hooghe & Marks, 2021).

Regional development theory → effectiviteit (+): Door beleid te contextualiseren binnen regionale omstandigheden en ontwikkelingstrajecten, kunnen interventies beter worden afgestemd op lokale behoeften (Pike et al., 2017).

De Zeeuwse Context als Modererende Variabele

Het conceptueel model toont aan dat de Zeeuwse context functioneert als een modererende variabele die de eerder beschreven positieve relaties (+) negatief beïnvloedt (-). Zeeland, als perifere provincie met specifieke kenmerken, bevat complexiteiten die de theoretisch verwachte positieve effecten kunnen beïnvloeden: Ten eerste demografische uitdagingen. De combinatie van vergrijzing, ontgroening en bevolkingskrimp in Zeeland vormt een demografische context die de implementatie van standaard beleidskaders complex maakt (RLI, ROB & RVS, 2023). Ook de geografische fragmentatie heeft hier invloed op. De structuur van Zeeland, met eilanden gescheiden door water, creëert natuurlijke barrières voor zowel fysieke als institutionele connectiviteit. Als laatste heeft de sociaaleconomische structuur een negatief modererend effect op de relatie tussen de concepten. De relatief kleine economische basis van Zeeland, met een sterke afhankelijkheid van sectoren zoals toerisme, landbouw en visserij, beperkt de mogelijkheden voor groei in de regio.



Figuur 1: Conceptueel model

3. Methodologie

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk presenteert de methodologie voor beantwoording van de onderzoeksvraag hoe verschillen in bestuurlijke samenwerking tussen Rijk, provincie en gemeenten de effectiviteit beïnvloeden van drie Zeeuwse regionale ontwikkelingsprojecten, namelijk North Sea Port District, Regionale Mobiliteitsstrategie en Wind in de Zeilen (zie bijlage 9). De methodologische uitdaging is drieledig: operationalisering van abstracte concepten zoals 'effectiviteit' en 'samenwerkingskwaliteit', onderzoek voor meerdere bestuursniveaus (Rijk, provincie, gemeente), en benadering van structurele en procesmatige samenwerkingsaspecten. Deze uitdagingen worden opgelost via triangulatie van databronnen en analysemethoden (Patton, 2015) in een vergelijkende casestudy-benadering (Yin, 2018). Het hoofdstuk behandelt dataverzamelmethode en strategieën, operationalisering van kernconcepten in dimensies, variabelen en indicatoren, data-analyse en dataverwerking, en validiteit, betrouwbaarheid en onderzoek beperkingen.

3.2 Vergelijkende casestudy benadering

Dit onderzoek hanteert een vergelijkende casestudy benadering, waarbij drie regionale ontwikkelingsprojecten in Zeeland centraal staan: North Sea Port District (NSPD), Regionale Mobiliteitsstrategie (RMS), en Wind in de Zeilen (WIZ). Deze projecten zijn geselecteerd op basis van actualiteit en representativiteit voor Zeeland (Zie bijlage 8). Hierbij is variatie in het type project, de betrokken actoren en de *governance*-structuren in acht genomen. De casestudy benadering is geschikt voor dit onderzoek om verschillende redenen. Ten eerste maakt het een holistische analyse mogelijk van complexe interacties tussen verschillende bestuursniveaus en actoren (Gerring, 2017). Ten tweede zorgt het ervoor om factoren die effectieve samenwerking bevorderen of belemmeren in kaart te brengen (Beach & Pedersen, 2019). Ten derde biedt het ruimte voor contextuele factoren die in regionale ontwikkeling cruciaal zijn (Klijn et al., 2013).

3.3 Dataverzameling

Dit onderzoek combineert twee methoden: documentanalyse en semigestructureerde interviews. Deze triangulatie verhoogt de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek (Miles, Huberman & Saldaña, 2014) en maakt het mogelijk om zowel objectieve als subjectieve bevindingen van bestuurlijke samenwerking en projecteffectiviteit te meten.

3.3.1 Documentanalyse

De documentanalyse omvat een verzameling en analyse van relevante beleidsdocumenten en evaluatierapporten over de drie casussen. Voor de selectie van documenten is een strategie toegepast, waarbij per casus een set van documenten is geïdentificeerd die inzicht geeft in: de formele *governance*-structuur, de beleidsdoelen, het besluitvormingsproces, de voortgang en resultaten. Dit is gerealiseerd door

gegadigden van de Provincie Zeeland te benaderen voor deze informatie. In totaal zijn 7 documenten verzameld. De documenten dekken de periode 2017-2024 en zijn afkomstig van rijksoverheid of provincie Zeeland. De documenten zijn allemaal openbaar en mogen gebruikt worden voor dit onderzoek (zie bijlage 4).

3.3.2 Semigestructureerde interviews

De tweede methode bestaat uit 15 semigestructureerde interviews met sleutelfiguren die betrokken zijn (geweest) bij de drie projecten. De respondenten zijn geselecteerd via een combinatie van doelgerichte sampling en *snowball sampling*, waarbij is gestreefd naar een evenwichtige vertegenwoordiging van verschillende perspectieven (Creswell & Creswell, 2018). Er zijn 15 respondenten verdeeld over de drie projecten (Zie bijlage 10). Voor de interviews is een interviewhandleiding ontwikkeld (zie bijlage 5) dat bestaat uit vijf onderdelen, gebaseerd op het conceptueel model. De interviews duurden gemiddeld 42 minuten en zijn met toestemming van de respondenten opgenomen en getranscribeerd. Voor elke respondent is een "*informed consent*" procedure (zie bijlage 1 en 2) doorlopen conform de ethische richtlijnen voor het onderzoek.

3.4 Operationalisering van kernconcepten

3.4.1 Bestuurlijke samenwerking (MLG)

Ten eerste is **bestuurlijke samenwerking** geoperationaliseerd als een multidimensionaal concept. In deze operationalisatie wordt bestuurlijke samenwerking gedefinieerd als een relatie tussen meerdere overheden die samenwerken aan publieke doelen. Een belangrijke dimensie hiervan zijn de 'verticale coördinatiemechanismen', die de interacties tussen verschillende bestuurslagen (zoals gemeenten, provincies en rijk) beschrijven. De specifieke indicator 'overlegstructuren' meet hoe deze bestuurslagen via formele en informele overleggen met elkaar afstemmen. Deze benadering past binnen de *multi-level governance* theorie en biedt een meetbare manier om te onderzoeken hoe verschillende overheidsniveaus samenwerken, al is dit slechts één aspect van het bredere concept bestuurlijke samenwerking.

Tabel 1: Operationalisatietabel Multi-Level Governance

Abstract concept & Werkdefinitie	Dimensies	Variabelen	Indicatoren	Methode
<u>Bestuurlijke samenwerking</u> Een relatie tussen twee of meerdere overheden of besturen, waarbij zij	Structurele dimensie	-Formele <i>governance</i> -structuur -Verticale coördinatiemechanismen -Horizontale coördinatiemechanismen	Hiërarchische structuur Overlegstructuren Decentralisatiegraad Centralisatiegraad Diversiteit stakeholders	Interviews Interviews Documenten Documenten Documenten

samen werken aan het realiseren van publieke doelstellingen		-Participatie en inclusiviteit		
	Contextuele dimensie	-Institutionele fit -Padafhankelijkheid -Externe invloeden	Aansluiting bestaande structuren Historische patronen Economische context Politieke context	Documenten Documenten Documenten Documenten
	Procesmatige dimensie	-Interactiepatronen -Vertrouwen tussen actoren -Besluitprocessen	Contact variatie Conflictmanagement Transparantie van besluit Besluitvormingssnelheid	Interviews Documenten Interviews Interviews

3.4.2 Effectiviteit van regionale ontwikkelingsprojecten

Ten tweede is **effectiviteit** geoperationaliseerd. Zo wordt effectiviteit bijvoorbeeld gedefinieerd als de behaalde resultaten in de vorm van output, waarbij het streven is om maximale resultaten te behalen. Eén van de dimensies hiervan is 'inhoudelijke effectiviteit', die zich richt op de mate waarin vooraf bepaalde doelen daadwerkelijk worden gerealiseerd. De specifieke indicator 'doelbereiking' wordt gebruikt om te meten in hoeverre de gestelde projectdoelen zijn behaald. Deze benadering sluit aan bij de doelrationaliteit in beleidsevaluatie en biedt een concrete manier om de prestaties van beleid of projecten te beoordelen op basis van de realisatiegraad van de vooraf gedefinieerde doelstellingen.

Tabel 2: Operationalisatietabel Effectiviteit

Abstract concept & Werkdefinitie	Dimensies	Variabelen	Indicatoren	Methode
<u>Effectiviteit</u> De behaalde resultaten als <i>output</i> , waarbij het doel is om maximale	Inhoudelijke effectiviteit	-Realisatiegraad van projectdoelen -Kosten en batenverhouding -Tijdigheid van realisatie	Doelbereiking Rendement Doorlooptijd Economische effecten Economische effecten Demografische effecten	Interviews Documenten Documenten Interviews Interviews Interviews

resultaten te behalen.		-Bijdrage aan bredere regionale ontwikkelingsdoelen		
	Procesmatige effectiviteit	-Efficiëntie van besluitvorming en implementatie -Adaptieve capaciteit en flexibiliteit -Transactiekosten van samenwerking -Leervermogen en innovatie	Besluitvormingstijd Implementatiesnelheid Aanpassingsvermogen Administratieve belasting Evaluatie	Interviews Interviews Interviews Documenten Interviews
	Institutionele effectiviteit	-Duurzaamheid van samenwerkingsrelaties -Institutionele verankering en capaciteitsopbouw -Doorwerking in nieuwe initiatieven en samenwerkingen	Continuïteit van betrokkenheid Relatie kwaliteit <i>Governance</i> stabiliteit	Documenten Interviews Interviews
	Democratische effectiviteit	-Legitimiteit en draagvlak -Transparantie en verantwoording -Inclusiviteit en representativiteit -Responsiviteit naar burgers en stakeholders	Maatschappelijk draagvlak Invloed politieke wisselingen Informatietoegankelijkheid Toegankelijkheid participatie Feedbackverwerking	Interviews Interviews Documenten Interviews Interviews

3.4.3 Regionale ontwikkeling

Als laatst is **Regionale ontwikkeling** geoperationaliseerd. Regionale ontwikkeling wordt gedefinieerd als een proces gericht op het verbeteren van de economische, sociale, culturele, ecologische en bestuurlijke omgeving binnen een geografisch gebied, met als doel het bevorderen van welvaart en welzijn. Een belangrijke dimensie hiervan is de 'endogene ontwikkelingsdynamiek', die zich richt op de interne groeifactoren en capaciteiten van een regio. De specifieke indicator 'menselijk kapitaal' wordt gemeten aan de hand van kenmerken van de 'beroepsbevolking'. Deze benadering sluit aan bij moderne regionale ontwikkelingstheorieën die benadrukken dat duurzame regionale groei voortkomt uit het benutten en versterken van eigen regionale kwaliteiten en hulpbronnen, waarbij de kennis, vaardigheden en arbeidsparticipatie van de lokale bevolking een cruciale factor vormen voor het ontwikkelingspotentieel van de regio.

Tabel 3: Operationalisatie Regional Development

Abstract concept & Werkdefinitie	Dimensies	Variabelen	Indicatoren	Methode
<u>Regionale ontwikkeling</u> Een proces gericht op het verbeteren van de economische, sociale, culturele, ecologische en bestuurlijke omgeving binnen een geografisch gebied. Het doel is om de welvaart en het welzijn van de omgeving te bevorderen.	Endogene ontwikkelingsdynamiek	-Menselijk kapitaal -Ondernemerschap en innovatie -Sociaal kapitaal -Institutioneel kapitaal -Financieel kapitaal	Beroepsbevolking Innovatie ontwikkeling Netwerkgrootte Regionale samenwerking Investeringskapitaal	Documenten Interviews Documenten Interviews Documenten
	Exogene ontwikkelingsdynamiek	-Externe investeringen -Infrastructurele connectiviteit -Overheidsinvesteringen -Externe kennis en technologie import	Vestiging van externe bedrijven Transport infrastructuur Rijksinvesteringen Externe onderzoeksnetwerken Nationale beleidsinterventies	Documenten Documenten Documenten Documenten Documenten

		-Invloed hogere overheid		
	Institutionele dichtheid	-Kwaliteit instituties -Kwantiteit instituties -Verbindingen instituties	Institutionele capaciteit Aantal instituties <i>Governance</i> netwerken	Interviews Documenten Interviews
	Territoriale inbedding	-Economische verankering -Relationele verankering -Institutionele verankering -Sociaal-culturele verankering -Ruimtelijk-fysieke verankering	Regionaal economisch verweven Intensiteit samenwerkingsrelaties Vertrouwensrelaties Betrokkenheid regionale besluiten Integratie identiteit en cultuur Ruimtelijke verbindingen	Documenten Interviews Interviews Documenten Interviews Documenten
	Transformatieve capaciteit	-Transitie <i>Governance</i> -Leercapaciteit -Veerkracht	Transformationeel leiderschap Reflexiviteit Adaptief vermogen	Interviews Interviews Interviews

3.5 Data-analyse

Het analyseproces bestond uit drie fasen: In de eerste fase is per casus een analyse gemaakt van de formele en informele *governance*-structuren. Deze analyse resulteert in verheldering die de complexe relaties tussen actoren laat zien. Voor de tweede fase is er een analyse van documenten en interviewtranscripten uitgevoerd met behulp van ATLAS.ti. Hierin wordt de ruwe verzamelde data geanalyseerd, zodat conceptuele eenheden in codes verwerkt worden, ook wel ‘open coderen’ genoemd (Strauss &

Corbin, 1990). Daarna volgt de stap ‘axiaal coderen’, waarbij verbanden worden gelegd tussen verschillende codes die in het ‘open coderen’ proces zijn geïdentificeerd, en vervolgens worden gecategoriseerd in subcategorieën. In de derde fase zijn de bevindingen uit de verschillende databronnen en analyses samengevoegd in een *cross-case analyse* (Borman, Clarke, Cotner &, 2012). Deze methodieken combineren de diepgang van kwalitatieve casestudies met vergelijkbaarheid van kwantitatieve benaderingen.

3.6 Kwaliteitscriteria en methodologische reflectie

3.6.1 Betrouwbaarheid en validiteit

Voor waarborging van methodologische kwaliteit werden verschillende strategieën toegepast. De operationalisering van kernconcepten baseert zich op de theoretische basis in hoofdstuk 2. Triangulatie van databronnen (documenten, interviews, financiële data) versterkt de validiteit verder. Hoewel casestudies beperkingen voor generaliseerbaarheid kennen, verhoogt de onderbouwing van casusselektie de generaliseerbaarheid (Yin, 2018). Bevindingen worden gecontextualiseerd binnen bredere *multi-level governance* en *regional development*. Documentatie van onderzoeksprocessen en consistente dataverzameling en analyse vergroten betrouwbaarheid.

De gekozen casussen zijn representatief voor de Zeeuwse context door hun regionale impact en bestuurlijke uitdagingen, wat een breed scala aan bestuurlijke interacties tussen Rijk, provincie en gemeenten biedt. Respondenten participeerden in kerngroepen, stuurgroepen of ondersteuningsgroepen met relevante input, grotendeels verzameld via *snowball sampling*. Deze methode leverde rijke informatie maar kan wel tot enige bias hebben geleid (Creswell & Creswell, 2018).

Ondanks de valide en betrouwbare opzet heeft het onderzoek beperkingen. Focus op drie casussen in één provincie beperkt generaliseerbaarheid naar andere regio's, hoewel theoretische inzichten breder toepasbaar blijven. Politieke gevoeligheid van interbestuurlijke samenwerking kan sociaal wenselijke antwoorden hebben veroorzaakt, maar dat is verminderd door vertrouwelijkheidsgaranties.

3.6.2 Ethische overwegingen

Het onderzoek is uitgevoerd conform de ethische richtlijnen. Specifieke maatregelen omvatten bijvoorbeeld *Informed consent* procedures voor alle interviewrespondenten, anonimisering van persoonsgebonden data, veilige opslag van vertrouwelijke documenten en interviewtranscripten, transparante communicatie over onderzoeksdoelen en methoden naar betrokken organisaties.

4. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van de drie onderzochte casussen; NSPD, WIZ en RMS gepresenteerd. De resultaten van elke casus worden vergeleken met de eerder besproken theorie en vervolgens onderling vergeleken om patronen en verschillen te identificeren.

4.1 Bevindingen North Sea Port District

4.1.1 Bestuurlijke samenwerking en *governance*-structuur

NSPD kent een complexe bestuursstructuur die verticale en horizontale samenwerkingsvormen combineert. De formele organisatie verloopt via de Benelux Groepering voor Territoriale Samenwerking (BGTS), waarin Nederlandse en Vlaamse overheden participeren. Zoals respondent 4 stelt:

“Die *governance* structuur: technisch hebben we dus de BGTS waar de regio in zit en het NOVEX gebied waar we in principe afspraken met het rijk willen maken;”

Deze structuur toont de samenhang van verticale bestuurlijke relaties en horizontale grensoverschrijdende samenwerking. Hoewel de BGTS statutaire vergaderingen kent, blijkt de praktische vergaderfrequentie hoger door de complexiteit van het samenwerkingsverband. Dit verschil tussen formele afspraken en dagelijkse praktijk typeert complexe *governance*-structuren. Een opvallend aspect is de ophoping van verschillende overheden (zie bijlage 9). De provincie fungeert zowel als voorzitter als kassier (Investeringsprogramma NSPD, 2023, p. 19), wat zorgt voor geïntegreerde besturing maar ook eventuele belangenconflicten. Informele contacten blijken cruciaal naast formele structuren. Respondent 3 beschrijft hoe bestuurders elkaar in verschillende contexten ontmoeten en daardoor goed inschatten "hoe ze in de wedstrijd zitten". Deze netwerken vullen formele procedures aan.

Het Rijk speelt een faciliterende rol met €30 miljoen financiering en ondersteuning bij samenwerking en regelruimte (Investeringsprogramma NSPD, 2023, p. 10). De provincie neemt een centrale positie in als "scharnier" tussen Rijk en gemeenten, aldus respondent 5. Deze sleutelpositie maakt haar tot belangrijke speler in het beleidsvormingsproces. Grensoverschrijdende coördinatie brengt specifieke uitdagingen. Bestuurlijke bevoegdheden verschillen aanzienlijk tussen Nederland en België. Waar Provincie Zeeland vrij autonoom opereert, toont Oost-Vlaanderen meer afhankelijkheid van de Vlaamse overheid. Deze verschillen vereisen meer inspanningen voor gezamenlijke besluitvorming. Diverse overlegstructuren faciliteren horizontale afstemming, waaronder secretarissenoverleg en thematische werkgroepen. Deze structuren bevorderen kennisdeling maar dragen ook bij aan bestuurlijke drukte. De lading aan overlegmomenten kan de efficiëntie verminderen. Intensieve contacten tussen betrokkenen stimuleren netwerkvorming. Respondent 5 beschrijft hoe ontmoetingen nieuwe verbindingen creëren:

“Dus je kunt ook snelle lijntjes leggen, bijvoorbeeld als ze dan wordt gevraagd. Van ja, hoe is de status van dit project? Dan kun je dat gewoon even chatten onder elkaar.”

Deze netwerkvorming legt de basis voor toekomstige initiatieven en regionale integratie. Ondanks belangenverschillen tussen partners wordt de samenwerking als hanteerbaar ervaren, wat wijst op een constructieve samenwerkingscultuur.

Het NSPD past bij Hooghe en Marks' (2003) Type 2 *multi-level governance*: flexibele structuren met overlappende verantwoordelijkheden die territoriale grenzen overstijgen. De combinatie van BGTS en NOVEX-kader (Nationale OmgevingsVisie EXecutiekraacht) vormt een complex geheel dat traditionele bestuurlijke grenzen doorbreekt. Deze complexiteit sluit aan bij Teisman en Klijn's (2002) bevindingen dat informele, netwerkgerichte samenwerking bij complexe opgaven effectiever is dan hiërarchische structuren. De extra vergaderingen bovenop officiële momenten illustreren deze praktische aanvulling. De verticale samenwerking toont spanning tussen formele hiërarchie en wederzijdse afhankelijkheid (Fleurke & Willemsse, 2006). De provincie's schakelrol past bij Van Popering-Verkerk en Van Buuren's (2016) bevindingen over intermediaire bestuursniveaus. De grensoverschrijdende dimensie creëert een institutionele leegte waarin bestaande kaders niet voldoende zijn (Hajer, 2003). De BGTS biedt hiervoor een innovatieve oplossing. De uitgebreide overlegstructuren illustreren bestuurlijke drukte (Boogers & Reussing, 2019). Deze lading kan besluitvorming vertragen maar biedt ook ruimte voor specialistische inbreng.

Het NSPD functioneert als hybride *governance*-structuur die Type 1 en Type 2 *multi-level governance combineert*. De BGTS biedt het formele kader, terwijl informele netwerken de praktische samenwerking sturen. Provincie Zeeland vervult een centrale schakelrol tussen bestuursniveaus, versterkt door haar positie als Regio Deal penvoerder. Horizontale coördinatie onderscheidt zich door uitgebreide overlegstructuren die kennisdeling faciliteren maar ook bestuurlijke drukte veroorzaken. De grensoverschrijdende dimensie introduceert complexiteit door verschillen in bestuursystemen, waarvoor de BGTS een institutionele oplossing biedt. Het succes hangt af van vertrouwensopbouw en relatiekwaliteit. Ondanks belangenverschillen realiseren partners constructieve samenwerking door compromisvorming. De combinatie van formele BGTS-structuren en informele netwerken zijn cruciaal. Formele kaders bieden stabiliteit en juridische basis, informele contacten zorgen voor flexibiliteit en probleemoplossend vermogen. Dit is kenmerkend voor succesvolle *governance* in complexe *multi-level* contexten.

4.1.2 Regionale ontwikkeling

Het NSPD zet in op endogene groei door investeringen in talentontwikkeling, innovatie, onderwijs, kennisinfrastructuur en culturele vernieuwing (Investeringsprogramma NSPD, 2023, p. 7). Deze focus op lokale capaciteiten sluit aan bij moderne regionale ontwikkelingsbenaderingen die eigen kwaliteiten centraal stellen (Pike et al., 2017). De samenwerking genereert nieuwe netwerken. Respondent 4 van Provincie Zeeland observeert:

“Ik denk wel dat er andere samenwerkingen door ontstaan, want je treft elkaar, je ziet elkaar, je maakt afspraken met elkaar, je bent afhankelijk van elkaar.”

Formele structuren leiden zo tot informele relaties die regionale dynamiek en veerkracht versterken. Institutionele versterking manifesteert zich in professionele capaciteitsontwikkeling, zoals de aanstelling van een fulltime secretaris gedetacheerd vanuit Oost-Vlaanderen. Deze bestuurlijke capaciteitsopbouw is belangrijk voor duurzame regionale ontwikkeling (Elke regio telt, 2023, p. 27). Naast endogene factoren spelen externe investeringen een belangrijke rol. De Regio Deal brengt €30 miljoen rijksinvestering (Investeringsprogramma NSPD, 2023, p. 3), waarmee lokale initiatieven worden versterkt en opgeschaald. Dit verduidelijkt hoe exogene en endogene ontwikkelingsfactoren elkaar versterken. Bereikbaarheid krijgt aandacht door investeringen in openbaar vervoer. Respondent 4 benadrukt het belang van rijks erkenning:

“Dat hadden we nooit gekregen zonder dat label NOVEX-gebied, omdat het NOVEX-gebied zegt het rijk, jullie zijn belangrijk. Jullie hebben een gigantische opgave waar wij ook iets mee willen.”

Toenemende samenwerking verbetert bestuurskracht en concurrentiekracht van Zeeland, maar capaciteitstekorten remmen ontwikkeling. Respondent 4 legt uit:

“Wat wel in de BGTS speelt aan conflicterende belangen is echt het *governance* vraagstuk omdat, heel concreet, die ene secretaris die we hebben, die heeft het heel druk voor de BGTS, dus eigenlijk is er teveel werk voor haar en ze zou ondersteuning nodig hebben.”

Deze beperking laat spanning zien tussen ambities en beschikbare middelen in perifere regio's. Leiderschap blijkt cruciaal voor transformatieve capaciteit. De Commissie Balkenende wordt genoemd door respondent 3 als keerpunt dat nieuwe dynamiek creëerde. Sleutelfiguren en sleutelmomenten kunnen als katalysator werken voor bestaande initiatieven. Betrokkenen tonen aanpassingsvermogen bij nieuwe werkwijzen. Respondent 5 zegt dat ze "maar wat doen" bij gebrek aan voorbeelden. Dit adaptief vermogen en deze experimenten zijn belangrijke factoren voor regionale innovatie.

De NSPD-aanpak past bij Pike et al.'s (2017) geïntegreerde benadering van interne en externe factoren. Talentontwikkeling, institutionele capaciteitsopbouw en netwerkvorming vertegenwoordigen interne factoren, terwijl Regio Deal en infrastructurele investeringen externe impulsen bieden.

Toenemende bestuurlijke samenwerking sluit aan bij Rodríguez-Pose's (2018) bevindingen over cruciale voorwaarden voor succesvolle regionale ontwikkeling, vooral in perifere gebieden. Bestuurskracht wordt expliciet als waardevol resultaat genoemd. De spanning tussen ambities en beschikbare capaciteit, zichtbaar bij de overbelaste BGTS-secretaris, illustreert Pike et al.'s (2017) typische uitdaging voor perifere regio's: beperkte institutionele capaciteit tegenover complexe opgaven.

Bestuurlijke samenwerking in het gebied intensificeert en draagt bij aan duurzame regionale ontwikkeling. Deze institutionele verdichting versterkt regionale veerkracht en concurrentiekracht. Tegelijkertijd worden capaciteitsbeperkingen zichtbaar, wat een kenmerkende uitdaging is voor perifere regio's. De ambitie voor grensoverschrijdende

samenwerking stelt hoge eisen aan beschikbare capaciteit, met risico op overbelasting van sleutelfunctionarissen.

4.1.3 Effectiviteit van de samenwerking

De resultaten van het NSPD worden positief beoordeeld door respondenten 2, 3, 4 en 5. Respondent 5 gebruikt de “stoplicht” metafoor om aan te geven dat het programma "op groen" staat. Deze evaluatie hangt samen met beschikbare middelen en een duidelijke uitvoeringsagenda waarmee Zeeland "best wel aan de weg timmert", aldus respondent 2. Deze nadruk op resultaten toont het belang van duidelijke uitkomsten voor effectiviteit. Respondent 5 vraagt zich af wat inwoners direct merken van projecten, wat wijst op spanning tussen bestuurlijke en maatschappelijke percepties van effectiviteit. Deze kloof is kenmerkend voor samenwerkingsverbanden waarbij institutionele focus soms ten koste gaat van directe burgereffecten. Besluitvorming kost tijd door afstemming van verschillende agenda's en systemen. Respondent 4 beschrijft hoe schema's niet goed passen en inclusiviteit ten koste gaat van snelheid. Dit illustreert het klassieke dilemma tussen inclusiviteit en efficiëntie in complexe partnerschappen. Uitvoering wordt bemoeilijkt doordat projecten "een beetje een parallelle structuur" vormen, aldus respondent 5. Duidelijke afspraken bevorderen snellere uitvoering. "Er is tussen het rijk en de provincie een convenant gesloten op 23 september 2023. En in dat convenant zijn dus samenwerkingsafspraken gemaakt." Bij heldere convenanten kun je "meteen doorpakken" naar praktische zaken, wat het belang van expliciete verantwoordelijkheden versterkt, aldus respondent 3. Institutionele continuïteit wordt cruciaal geacht:

“Zorg nou dat je die structuren intact houdt. Zorg maar dat je daar ambtelijke bemensing op hebt. Houdt dat in leven.” Aldus respondent 1.

Deze nadruk op duurzame samenwerkingsstructuren gaat verder dan concrete projectresultaten. Relaties tussen partners blijven nuttig ondanks belangenverschillen. Respondent 3 illustreert:

"tot nu toe is mijn ervaring dat er steeds gewoon oplossingen worden bedacht waar niemand last heeft van wat de ander wil. En dat wordt aan de stuurgroep voorgelegd."

Dit wijst op een cultuur van compromisvorming, wat belangrijk is voor complexe partnerschappen. Het democratisch gehalte wordt positief beoordeeld. Respondent 5 stelt:

“Wat betreft het democratisch gehalte, ik denk dat. De gemeente en onze partners best wel veel ruimte hebben, want ja, ook bij het aanleveren van een voorgangsrapportage of als er iets is, zijn wij vanuit de provincie het eerste aanspreekpunt.”

Transparantie wordt geborgd doordat bestuurders verantwoording afleggen via bestuursorganen. Deze verankering in democratische structuren bevordert legitimiteit en acceptatie. Er bestaat wel zorg over informatieverbreiding naar inwoners:

“Volgens mij wordt er wel gewoon heel actief gecommuniceerd over alle uitkomsten. Ik weet alleen niet of dat voor iedere inwoner nou zo snel relevant en bereikbaar is en of dat ook bij de bakker om de hoek landt, zeg maar.” Aldus respondent 2.

De positieve inhoudelijke beoordeling past bij *output*-effectiviteit (Boyne, 2003). Besluitvormingsuitdagingen illustreren Pressman en Wildavsky's (1984) complexiteit van gezamenlijke actie en toenemende coördinatieproblemen bij meer actoren. De nadruk op duurzame samenwerkingsrelaties sluit aan bij institutionele effectiviteit (Koppejan, 2008). De spanning tussen bestuurlijke processen en maatschappelijke betrokkenheid toont Bovens et al.'s (2012) uitdaging van democratische effectiviteit in complexe samenwerkingsverbanden. Formele legitimiteit via democratische structuren scoort positief, maar maatschappelijke betrokkenheid blijft een aandachtspunt.

NSPD kent verschillende dimensies met uiteenlopende resultaten. Inhoudelijk en institutioneel wordt de samenwerking als succesvol beoordeeld, met concrete resultaten en duurzame relaties. Procesmatige en democratische effectiviteit tonen gemengde resultaten, met uitdagingen rond besluitvormingssnelheid en maatschappelijke betrokkenheid. De spanning tussen bestuurlijke efficiëntie en maatschappelijke relevantie vraagt voortdurende aandacht.

4.2 Bevindingen Wind in de Zeilen

4.2.1 Bestuurlijke samenwerking en *governance*-structuur

Wind in de Zeilen ontwikkelde een complexe *governance*-structuur als reactie op de vertrouwensbreuk met het Rijk na het terugdraaien van de marinierskazerne verplaatsing naar Vlissingen in 2020. Deze teleurstelling vereiste een fundamenteel andere benadering van samenwerking. De organisatie kent een onafhankelijke uitvoeringsregisseur voor de praktische uitvoering, een stuurgroep bestaande uit de Minister, Commissaris van de Koning, Waterschap en burgemeester van Vlissingen, plus twee portefeuillehouders (gedeputeerde provincie en wethouder Vlissingen) die bestuurlijke besluitvorming voorbereiden. Het onafhankelijke karakter van de uitvoeringsregisseur is cruciaal, zoals respondent 1 stelt:

"Er is een onafhankelijk uitvoeringsregisseur aangesteld die de uitvoering van Wind in de Zeilen doet. Om onafhankelijk te zijn, mag die dan echt de verschillende bestuurslagen aanspreken op hun verantwoordelijkheden."

Deze structuur ontstond uit de noodzaak vertrouwen te herstellen na diepe teleurstelling. Respondent 7 illustreert de emotionele impact:

"Mensen vonden het moeilijk. De marinierskazerne ging niet door. Ze waren gewoon bedonderd. Dit leidde tot grote woede in Zeeland. Is dit dan voldoende compensatie? In het verleden werden er ook beloftes gedaan. Kunnen we elkaar nog steeds recht in de ogen aankijken? Niks is vanzelfsprekend, we moeten het eerst zien."

Vertrouwensherstel vereiste duidelijke compensatie en een fundamenteel andere samenwerkingsmanier waarbij partijen zich kwetsbaar opstellen. De verticale

coördinatie verloopt via duidelijke afspraken over communicatielijnen en verantwoordelijkheden. Respondent 1 verduidelijkt:

"We hebben afgesproken dat er per overheidsorgaan, dus hebt rijk, je hebt provincie en je hebt gemeente, dat er één aanspreekpunt is voor de verbinding intern. We moeten als er dingen uit de stuurgroep komen die doorgeven richting onze organisatie. Voorbereiding van besluitvorming, voorbereiden van stuurgroepen. Het helpen bij het blussen van brandjes in het pakket."

Deze structuur biedt helderheid maar vereist intensieve procesondersteuning en constante afstemming tussen organisaties met andere werkwijzen. Een belangrijk aspect is het disciplinerende effect op alle betrokkenen. Regelmatige stuurgroepen en rapportages creëren constante druk op prestatie en voortgang. Respondent 1 beschrijft dit mechanisme:

"Die stuurgroep en die onafhankelijke uitvoeringsregisseur zorgen dat we bij de les blijven. Door de concreetheid vooral, als dat niet zo concreet had geweest, had het waarschijnlijk lastig geweest om daarop te sturen."

Dit werkt wederzijds: regionale partijen worden aangemoedigd tot presteren terwijl het Rijk aan toezeggingen wordt gehouden. De structuur creëert wederzijdse verantwoordelijkheid, wat samenwerking bevordert. Naast formele structuren spelen informele netwerken een belangrijke rol door flexibiliteit en probleemoplossend vermogen te bieden waar formele procedures tekortschieten.

Deze *governance*-structuur vormt een innovatieve *multi-level governance* vorm die elementen van Type 1 en Type 2 governance combineert (Hooghe & Marks, 2003). Formele hiërarchische verhoudingen worden ondersteund met flexibele, taakgerichte structuur rond de onafhankelijke uitvoeringsregisseur, passend bij Skelcher's (2005) observatie over samenkoppeling van publieke actoren in complexe bestuurlijke overeenkomsten. De onafhankelijke uitvoeringsregisseur functioneert als coördinatiemechanisme dat spanning tussen bestuursniveaus overbruggt (Peters, 2015). Deze constructie adresseert de spanning tussen hiërarchische rijkssturing en horizontale regionale samenwerking (Van Popering-Verkerk en Van Buuren, 2016). De nadruk op vertrouwensherstel sluit aan bij Teisman en Klijn's (2002) beschrijving van procesmanagement en vertrouwen als succesfactoren voor complexe ontwikkelingsopgaven.

Wind in de Zeilen creëerde een unieke *governance*-structuur specifiek ontworpen voor vertrouwensherstel en effectieve samenwerking na bestuurlijke frictie. De combinatie van horizontale stuurgroep en onafhankelijke uitvoeringsregisseur vormt een hybride *multi-level governance* met stabiliteit én flexibiliteit, waarbij het disciplinerende effect belangrijk is voor succes. Deze innovatieve benadering biedt waardevolle lessen voor andere complexe interbestuurlijke samenwerkingsverbanden.

4.2.2 Regionale ontwikkeling

Wind in de Zeilen hanteert een geïntegreerde ontwikkeling die endogene en exogene factoren combineert. Het compensatiepakket compenseert niet alleen het wegvallen van de marinierskazerne, maar pakt structurele zwaktes in de regionale economie aan. Deze transformatie van compensatie naar structuurversterking vormt de kern van de ontwikkelingsstrategie. De benadering baseert zich op grondige analyse van de regionale economische structuur en identificatie van strategische zwaktes. In plaats van kortzichtige compensatie werd gekozen voor investeringen voor lange termijn. Een centrale pijler is de focus op kenniseconomie en hoger onderwijs, gebaseerd op Zeeland's structurele tekort aan hoogwaardige onderwijs. Respondent 9 illustreert:

"We hebben gezegd, met name op dit stukje academisch onderwijs. Dit missen wij in Zeeland... academische master. Dit gaf eigenlijk aan dat Nederlandse universiteiten aangehaakt moesten worden. We hebben het steeds belangrijker gevonden om ook expertise en kennis van buitenaf te werven."

Bewust werd gekozen voor een langetermijnperspectief met realistische verwachtingen over de tijd voor structurele verandering, in contrast met overheidsprogramma's die snelle resultaten beloven zonder rekening te houden met complexiteit van regionale verandering. Externe impulsen, voornamelijk rijksinvesteringen, worden strategisch ingezet om endogene ontwikkelingsprocessen te versterken. De investeringsomvang biedt mogelijkheden voor structurele verandering:

"Daar kwamen zoveel middelen, hebben we 100 miljoen ongeveer gekregen. We hebben gezegd van er zijn 6 founders, jullie zijn verantwoordelijk om tot een goed plan te komen. We hebben KPI's geformuleerd, het is nu wel een zelfstandige stichting," aldus respondent 9.

Dit toont hoe externe middelen lokale capaciteit opbouwt. Het samenwerkingsmodel met meerdere *founding* partners creëert duurzame institutionele structuren die voortbestaan na externe ondersteuning. De verzelfstandiging illustreert de ambitie voor blijvende institutionele verandering. De regionale ontwikkelingsstrategie versterkt bestaande netwerken en samenwerkingsrelaties. Bewust wordt aangesloten bij wat er al is, volgens respondent 9:

"We wilden eigenlijk niet eens een Delta Climate Centrum los van datgene wat er is. Je moet natuurlijk ook een organisatie iets gunnen. We spreken veel mensen, dus we hebben echt wel een beeld."

Deze aanpak erkent het belang van institutionele continuïteit en bouwt voort op bestaande sterktepunten in plaats van nieuwe structuren te creëren die mogelijk botsen met bestaande structuren. De ontwikkelingsstrategie heeft een belangrijke experimentele dimensie. Zeeland wordt gepositioneerd als testgebied voor nieuwe benaderingen. Respondent 9 stelt:

"Maak van ons een pilotgebied. We zijn qua fysieke omgeving een fysiek afgescheiden gebied. We weten elkaar allemaal heel makkelijk te vinden."

Dit benadrukt Zeeland's specifieke karakteristieken: afgescheiden schaal en sterke onderlinge netwerken, waardoor innovatieve ontwikkelingsmodellen kunnen worden getest die mogelijk daarbuiten toepasbaar zijn.

Wind in de Zeilen's benadering sluit aan bij Pike et al.'s (2024) gebalanceerde regionale ontwikkelingsstrategie die endogene en exogene factoren combineert. De focus op *human capital* en institutionele capaciteitsopbouw past bij theorieën die deze factoren als cruciaal identificeren voor duurzame groei (Rodríguez-Pose, 2018).

Het pakket illustreert Barca et al.'s (2012) *place-based approach*, waarbij interventies worden afgestemd op specifieke contextuele factoren van de regio. De aansluiting bij bestaande sterktepunten en vraaggerichte werkwijze tonen hoe externe impulsen endogene ontwikkelingen kunnen versterken.

De ontwikkelingsstrategie sluit aan bij Teisman et al.'s (2009) beschrijving van het belang van langetermijnperspectief bij complexe transformatieprocessen. De erkenning dat institutionele verandering tijd kost contrasteert met kortetermijngerichte overheidsprogramma's.

Wind in de Zeilen hanteert een heldere benadering van regionale ontwikkeling die externe compensatie transformeert in endogene capaciteitsopbouw. Door strategische investeringen in kennis, onderwijs en institutionele versterking wordt duurzame regionale ontwikkeling gestimuleerd die verder reikt dan compensatie voor het wegvallen van de marinierskazerne. De geïntegreerde aanpak erkent de complexiteit van regionale ontwikkeling en combineert verschillende interventies met langetermijnvisies.

4.2.3 Effectiviteit van de samenwerking

De effectiviteit van Wind in de Zeilen wordt overwegend positief beoordeeld door betrokkenen, waarbij verschillende dimensies van effectiviteit kunnen worden onderscheiden. De beoordeling is complex omdat het programma verschillende doelstellingen heeft, die elk eigen criteria en tijdsbestekken hebben. Opvallend is het disciplinerende effect van de *governance*-structuur op alle betrokken partijen, wat zorgt voor continue druk op prestatie en voortgang. Respondent 1 illustreert:

"Siebe Riedstra gaf het afgelopen woensdag of donderdag een mooi woord, maar ik kan even niet op het woord komen. Dat brengt een soort discipline met zich mee van iedereen. Die als je het niet in deze structuur had gegoten, misschien niet had gezien. Dit maakt ons ook meer gelijkwaardige partners, in tegenstelling tot wat je ziet bij misschien andere trajecten waar je echt het rijk hebt, die de middelen beschikbaar stelt en de regio die daar wat moois mee kan doen."

Deze disciplinerende heeft concrete resultaten en structuurvorming opgeleverd. De combinatie van regelmatige rapportage, zichtbaarheid naar het hoogste bestuurlijke niveau en de onafhankelijke uitvoeringsregisseur creëert een sterke prikkel voor effectieve uitvoering voor alle partijen. Het disciplinerende effect werkt op meerdere niveaus: niet alleen individuele prestaties worden gemonitord, maar ook de samenwerkingskwaliteit tussen organisaties staat onder toezicht. Dit creëert een

cultuur van wederzijdse verantwoordelijkheid die verder reikt dan hiërarchische controle. De procesmatige effectiviteit kenmerkt zich door zorgvuldigheid, soms ten koste van snelheid. Deze afweging wordt door respondent 9 als bewust en functioneel beschouwd:

"Bouwen in de samenwerking kost gewoon tijd. Je moet elkaar leren kennen, dat is gewoon. Dat vraagt gewoon tijd en iedereen heeft het zeker in deze tijd druk. Alle organisaties hebben te weinig mensen, die zijn superdruk overal."

Dit toont dat tijdsinvestering in relaties en vertrouwen essentieel wordt gezien voor effectieve samenwerking, ook al kan dit processen vertragen. De nadruk ligt op het creëren van wederzijds vertrouwen dat duurzame samenwerking mogelijk maakt. De institutionele effectiviteit toont zich in de opbouw van duurzame samenwerkingsstructuren en capaciteiten. Het programma heeft niet alleen concrete projecten opgeleverd, maar ook nieuwe samenwerkingsvormen tussen verschillende organisaties en bestuursniveaus gecreëerd. Deze institutionele intensivering wordt gezien als belangrijke opbrengst die verder reikt dan de directe programmadoelstellingen. Respondent 10 verduidelijkt:

"Nou wat ik al zei, één: de verbinding op politiek bestuurlijk niveau en ander niveau tussen Vlissingen, Zeeland en Den Haag is versterkt. En de paden lopen makkelijker dus er, zeg maar, je bent integraal onderdeel uit van een netwerk van samenwerking. Nou, dat is gewoon capaciteitsverbetering. Twee, want je ziet nu bij Zeeland 2050 dat de samenwerking tussen Zeeland en de verschillende partijen ook makkelijker, veel makkelijker gaat."

De democratische effectiviteit wordt door respondenten 1, 6, 9, 10 en 11 als adequaat beoordeeld binnen de gekozen benadering. Legitimatie verloopt via bestaande democratische kanalen, zoals respondent 7 illustreert:

"Volksvertegenwoordigers zijn daarin betrokken. Zijn daarover geïnformeerd en hebben daar van alles over mogen vinden. En daar is ook gewoon een debat over geweest. Dus ja, die zijn zeker. Het democratisch gehalte is wel goed geborgd als je het mij vraagt. Samenleving dan ook, want volksvertegenwoordigers zijn eigenlijk een verlengstuk van nou mensen die erop hebben gestemd natuurlijk."

Deze benadering illustreert de keuze voor democratische legitimatie via representatieve kanalen in plaats van directe burgerparticipatie, gerechtvaardigd door de complexiteit van projecten en de noodzaak van snellere besluitvorming.

De bevindingen over effectiviteit kunnen worden geanalyseerd vanuit Koppenjan's (2008) multidimensionale framework. De hoge inhoudelijke effectiviteit door concrete doelrealisatie contrasteert met de gemixte procesmatige effectiviteit, waarbij zorgvuldigheid ten koste gaat van snelheid. Dit illustreert de spanning die Pressman en Wildavsky (1984) beschrijven tussen participatie en efficiëntie in complexe implementatieprocessen. De sterke institutionele effectiviteit past bij wat Mandell en Keast (2008) beschrijven als duurzame netwerkeffectiviteit, waarbij niet alleen concrete

outputs maar ook relatiekwaliteit en capaciteitsopbouw centraal staan. Het disciplinerende effect van de *governance*-structuur illustreert hoe formele overeenkomsten gedrag kunnen beïnvloeden, aansluitend bij institutionele *governance*-theorieën.

Wind in de Zeilen toont hoge effectiviteit op het gebied van doelrealisatie en institutionele ontwikkeling, met name door het disciplinerende effect van de *governance*-structuur. De procesmatige effectiviteit kenmerkt zich door zorgvuldige afstemming die tijd kost maar noodzakelijk wordt gezien voor duurzame samenwerking.

4.3 Bevindingen Regionale Mobiliteit Strategie

4.3.1 Bestuurlijke samenwerking en *governance*-structuur

De Regionale Mobiliteitsstrategie (RMS) heeft een complexe *governance*-structuur ontwikkeld die voortkomt uit de specifieke uitdagingen van mobiliteit in Zeeland. De formele structuur is georganiseerd rond het Overleg Zeeuwse Overheden (OZO), waarin de provincie samen met alle dertien gemeenten een strategie heeft ontwikkeld en vastgesteld. Respondent 12 beschrijft het ontstaan van de RMS:

"Kijk de mobiliteitsstrategie dat is een voorstel geweest vanuit provincie Zeeland om dat samen met de dertien gemeenten te doen. Dus niet alleen het busvervoer regelen, maar eigenlijk zorgen dat je alle dorpen en gehuchten en steden goed bereikbaar maakt."

Deze uitspraak illustreert de ambitie om van traditionele aanpak naar een integrale benadering te gaan waarin verschillende vervoersvormen worden gecombineerd. De keuze voor een gezamenlijke aanpak tussen provincie en alle gemeenten wijkt bewust af van de gebruikelijke verdeling waarbij de provincie verantwoordelijk is voor busvervoer en gemeenten voor WMO-vervoer.

De formele *governance*-structuur heeft verschillende lagen. Respondent 8 legt uit hoe de besluitvorming is georganiseerd:

"We hebben sinds denk ik nu, sinds twee jaar hebben we ook een bestuurlijke kopgroep. En in die kopgroep zit vanuit, nou ja, we hebben 13 gemeenten in Zeeland en we hebben bijvoorbeeld vanuit Zeeuws-Vlaanderen een wethouder. We hebben van Walcheren een wethouder. We hebben van de Bevelanden een wethouder en we hebben van Schouwen-Duiveland en Tholen samen ook een wethouder, dus we hebben 4 gemeentewethouders en een provincie-gedeputeerde zitten samen in de kopgroep."

Deze kopgroep functioneert als voorportaal voor besluitvorming en zorgt voor representatie van alle deelgebieden zonder dat alle dertien wethouders bij elke beslissing betrokken hoeven te zijn. Dit is een praktische oplossing voor het dilemma tussen inclusiviteit en efficiëntie in besluitvormingsprocessen.

Een belangrijk kenmerk is de spanning tussen gezamenlijke ambities en verschillende financiële verantwoordelijkheden. Respondent 12 legt uit:

"Aan de ene kant zeg je, het is van ons allemaal. We doen het met elkaar. Aan de andere kant, zit iedereen op zijn eigen geld. En moet ook over zijn eigen geld kunnen beslissen hoe dat besteed wordt. Er zit altijd wat spanning op een gezamenlijke ambitie."

Deze spanning duidt op een dilemma in interbestuurlijke samenwerking waarbij gedeelde doelen moeten worden gerealiseerd met gescheiden financieringsstromen. De provincie financiert het busvervoer en flexvervoer, terwijl gemeenten verantwoordelijk zijn voor WMO-vervoer, wat complexiteit meebrengt bij het realiseren van mobiliteitsoplossingen.

De verticale coördinatie tussen Rijk, provincie en gemeenten verloopt via verschillende kanalen. Respondent 8 beschrijft de rijksbetrokkenheid:

"In die bestuurlijke kopgroep die ik net noemde, ben ik net vergeten te noemen, zit ook een directeur vanuit het ministerie van I&W. Dus die praat mee in ieder bestuurlijk kopgroep overleg. In Zeeland zit dus de directeur van I&W erbij, dus die mag meebeslissen en mee bepalen welke koers we varen."

Deze directe rijksbetrokkenheid op bestuurlijk niveau toont dat de RMS wordt gezien als belangrijke pilot voor Nederlandse mobiliteit. Het Rijk faciliteert niet alleen financieel maar neemt ook inhoudelijk deel aan strategieontwikkeling.

De horizontale coördinatie tussen gemeenten verloopt via verschillende overlegstructuren. Respondent 14 beschrijft de ambtelijke samenwerking:

"We hebben ook een ambtelijk overleg RMS en dat is dan met de ambtenaren van de gemeenten. Die zitten daarbij, dat is eenmaal in de maand, maar dat gaat volgens mij opgespoord worden naar eenmaal in de 6 weken, 8 weken zoiets omdat er zijn niet zo heel veel vragen."

Deze flexibiliteit in overlegfrequentie toont hoe de *governance*-structuur zich aanpast aan praktische behoeften. Wanneer er minder vragen zijn, wordt de frequentie verminderd, wat een pragmatische samenwerkingsbenadering laat zien. Informele elementen spelen een belangrijke rol in het functioneren van formele structuren. Respondent 12 benadrukt het belang van informele contacten:

"Ja kijk die moet je niet onderschatten. Kijk de formele setting dat zijn je momenten waarop je met een agenda werkt. En richting besluiten toewerkt of je bent beleidsvoorbereidend bezig. Maar je informele setting is onmisbaar. Dat noem ik ook wel de wandelgangen."

Deze wandelgangen vormen een essentieel onderdeel van de *governance*-structuur. Het stelt betrokkenen in staat constant contact te onderhouden en problemen op te lossen voordat ze in formele overleggen komen. Dit informele netwerk functioneert als onderdeel voor formele besluitvorming.

De *governance*-structuur van de RMS kan worden geanalyseerd vanuit verschillende theoretische perspectieven. De combinatie van formele overlegstructuren (OZO, kopgroep) en informele netwerkrelaties (wandelgangen) past bij Teisman en Klijn's

(2002) observatie dat bij complexe opgaven informele, netwerkgerichte samenwerking vaak effectiever is dan puur hiërarchische structuren. De rijksbetrokkenheid via een directeur in de kopgroep toont een vorm van wat Peters (2015) beschrijft als verticale coördinatie, waarbij hogere overheden niet alleen financieren maar ook inhoudelijk sturen. Dit past bij de trend naar meer geïntegreerde beleidsvorming tussen verschillende bestuursniveaus.

De RMS functioneert als innovatieve vorm van *multi-level governance* die traditionele bestuurlijke grenzen en sectorale scheidingen overstijgt. Door de combinatie van formele structuren en informele netwerken wordt een flexibele *governance*-structuur gecreëerd die zowel stabiliteit als aanpassingsvermogen biedt. De provincie Zeeland vervult een belangrijke scharnierfunctie tussen verschillende bestuursniveaus, waarbij de spanning tussen gezamenlijke ambities en gescheiden financieringsstromen een structurele uitdaging vormt die voortdurende aandacht vereist.

4.3.2 Regionale ontwikkeling

De Regionale Mobiliteitsstrategie representeert een verschuiving in de benadering van regionale ontwikkeling in Zeeland, waarbij mobiliteit niet langer wordt gezien als technische kwestie maar als strategische factor voor regionale concurrentiekracht en leefbaarheid. Deze benadering erkent dat de specifieke context van Zeeland als dunbevolkt, gefragmenteerd gebied traditionele mobiliteitsoplossingen onvoldoende effectief maakt. Respondent 8 legt uit waarom een nieuwe benadering noodzakelijk was:

"Nou als we kijken naar personenmobiliteit, dan regelen we dat in de provincie vooral met, zeg maar een ov-concessie. We hebben allerlei busvervoer. We zien eigenlijk als je 20 jaar terugkijkt dat je altijd een basisnetwerk hebt gehad van vervoer, maar dat daar eigenlijk ook steeds minder reizigers in kwamen en dat je steeds minder plekken goed kon bereiken."

Dit toont dat de traditionele benadering van openbaar vervoer in Zeeland in een negatieve spiraal terecht was gekomen waarbij verminderde gebruikersaantallen leidden tot verminderd aanbod, wat resulteerde in verder dalende aantallen. Deze vicieuze cirkel vormde een bedreiging voor regionale ontwikkeling, omdat slechte bereikbaarheid de regionale concurrentiekracht beïnvloedt.

De nieuwe ontwikkelingsstrategie baseert zich op het combineren van verschillende vervoersvormen in één systeem. Respondent 12 legt uit:

"En dat is weer het mooie. Dat je dus, als je dit met zoveel partijen doet. Kom je ook gewoon heel ver. En dat systeem kun je ook niet één op één uitrollen. Bijvoorbeeld in Amsterdam of een dikbevolkt gebied."

Dit laat zien dat de RMS een context-specifieke innovatie is afgestemd op Zeeland's unieke karakteristieken. Het systeem combineert vaste buslijnen, flexibel vervoer en WMO-vervoer in één gecoördineerd aanbod aangestuurd vanuit één mobiliteitscentrale.

De strategie erkent Zeeland's geografische en demografische karakteristieken. Respondent 12 verduidelijkt:

"Want als je kijkt, we zijn een dunbevolkt gebied. Weinig inwoners in een groot gebied. Als je kijkt naar oppervlakken, eilandenstructuur. Nou, als je dan naar kaartje kijkt, dan zie je in de tallen, verhoudingswijs lange afstanden. Hoe hou je alle dorpen en steden en wijken goed bereikbaar?"

Dit illustreert dat de RMS een *place-based* benadering hanteert waarbij Zeeland's geografische en demografische context centraal staat in oplossingsontwerp. Een belangrijk element is de focus op innovatie en experimenteren. Respondent 8 beschrijft hoe Zeeland functioneert als proeftuin:

"En we zijn ook afhankelijk voor financiële stromen. En op het moment dat we dat niet goed met elkaar doorspreken, ja, dan worden wij gekort op geld. Terwijl we eigenlijk juist op zoek zijn naar een betere samenwerking, waardoor we misschien ja wij wat meer geld van het rijk binnenhalen in de proefperiode en het rijk dan op termijn ons concept kan uitrollen over de rest van Nederland."

Dit experimentele idee positioneert Zeeland als innovatiegebied voor Nederlandse mobiliteit. Door nieuwe concepten te testen draagt de regio bij aan nationale beleidsontwikkeling terwijl ze eigen mobiliteitsproblemen oplost. De endogene ontwikkeling toont zich in het opbouwen van regionale capaciteit en expertise. Respondent 14 beschrijft haar werk in het Living Lab:

"Binnen het Living Lab zijn wij op zoek naar innovatieve pilots op het gebied van mobiliteit of sociale innovatie. Mobiliteit die we naar Zeeland kunnen halen. Dat willen we dan. En dan proberen we het nou succesvol pilot over te dragen aan de reguliere organisatie."

Dit Living Lab illustreert hoe de RMS niet alleen gericht is op het oplossen van huidige mobiliteitsproblemen maar ook op het opbouwen van regionale innovatiecapaciteit. Door pilots te ontwikkelen en over te dragen aan reguliere organisaties wordt structurele capaciteitsopbouw gerealiseerd. De institutionele dimensie toont zich in de opbouw van nieuwe samenwerkingsstructuren. Respondent 8 beschrijft het effect op regionale samenwerking:

"Ik denk dat wij elkaar als overheden in ieder geval wel meer opzoeken. We zien elkaar iedere maand op dit onderwerp. We praten elkaar bij en we weten elkaar ook via de mail en de telefoon makkelijker te vinden."

Deze intensivering van bestuurlijke samenwerking vormt belangrijke institutionele ontwikkeling die verder gaat dan alleen mobiliteit. De netwerken en relaties rond de RMS kunnen worden benut voor andere regionale uitdagingen.

De RMS illustreert verschillende aspecten van moderne regionale ontwikkelingstheorie. De context-specifieke benadering sluit aan bij Barca et al.'s (2012) *place-based* approach waarbij interventies worden afgestemd op specifieke regionale karakteristieken. De benadering past bij Pike et al.'s (2024) gebalanceerde regionale ontwikkelingsstrategie die endogene en exogene factoren combineert. De focus op *human capital* en institutionele capaciteitsopbouw past bij theorieën die deze factoren als belangrijk identificeren voor duurzame groei (Rodríguez-Pose, 2018). De experimentele dimensie waarbij Zeeland functioneert als proeftuin voor Nederlandse mobiliteit sluit aan bij theorieën over regionale innovatiesystemen die benadrukken dat regio's kunnen concurreren op basis van innovatiecapaciteit (Pike, Rodríguez-Pose & Tomaney, 2024).

De RMS illustreert een moderne benadering van regionale ontwikkeling waarbij mobiliteit wordt gezien als strategische factor voor regionale concurrentiekracht en leefbaarheid. Door de context-specifieke benadering die rekening houdt met Zeeland's geografische en demografische realiteit wordt een strategie ontwikkeld dat kan dienen als voorbeeld voor vergelijkbare regio's. De experimentele dimensie toont hoe perifere regio's kunnen transformeren van passieve beleidsontvangers naar actieve innovators.

4.3.3 Effectiviteit van de samenwerking

De effectiviteit van de Regionale Mobiliteitsstrategie wordt door respondenten overwegend positief beoordeeld, hoewel verschillende dimensies uiteenlopende resultaten laten zien. De beoordeling is ingewikkeld door de langetermijnvisie van het project en het feit dat belangrijke onderdelen zich nog in de implementatiefase bevinden.

De inhoudelijke effectiviteit toont concrete vooruitgang op verschillende gebieden. Respondent 8 legt dit uit:

"Projecten, zoals bijvoorbeeld het FLEX-vervoer. Zeg maar als je in Schouwen-Duiveland in een dorpje woont en je wil naar twee dorpjes verderop, ja, dan rijdt er in de huidige situatie waarschijnlijk geen bus, dus moet je fietsen of met je eigen auto, maar er is geen mogelijkheid tot vervoer vanuit de overheid georganiseerd. Nou, sinds januari hebben we daar flexibel vervoer."

De introductie van FLEX-vervoer verbetert de bereikbaarheid in delen van Zeeland. Dit nieuwe vervoersysteem vult een tekort op in het traditionele openbaar vervoer en biedt een innovatieve oplossing voor het mobiliteitsdilemma in dunbevolkte gebieden. De procesmatige effectiviteit laat gemengde resultaten zien. Enerzijds zijn er successen van samenwerking en afstemming, anderzijds zijn vertragingen opgetreden bij belangrijke onderdelen. Respondent 8 beschrijft de uitdagingen bij de busconcessie:

"De aanbesteding van de busconcessie liep op zich allemaal volgens plan. Alleen kwam er geen inschrijving. Nou, daar konden de overheden allemaal niks aan doen. Ja, misschien de provincie Zeeland. Misschien hadden wij er wat meer geld tegenaan moeten leggen of de eisen wat anders moeten opschrijven."

Deze vertraging toont hoe externe factoren de proceseffectiviteit kunnen beïnvloeden, ondanks goede voorbereiding en samenwerking tussen betrokken partijen. De reactie door de concessie te verlengen en opnieuw aan te besteden toont adaptief vermogen van de provincie.

Een positief aspect van de proceseffectiviteit is de flexibiliteit in werkwijzen.

Respondent 14 beschrijft hoe wordt omgegaan met tegenslagen:

"We waren van plan om het eerst in een ander deel van Zeeland uit te rollen. Dat ging niet. Dan wordt er gekeken naar waar dan wel. Nou nu is het uitgerold op Schouwen-Duiveland en dan zo gaan we naar andere delen van Zeeland."

Deze flexibiliteit en veerkracht in uitvoering draagt bij aan effectiviteit, doordat problemen leiden tot alternatieve aanpakken.

De institutionele effectiviteit bevindt zich in de opbouw van duurzame samenwerkingsstructuren en onderlinge relaties. Respondent 8 vertelt hierover:

"We zien elkaar iedere maand op dit onderwerp. We praten elkaar bij en we weten elkaar ook via de mail en de telefoon makkelijker te vinden. Dus op het moment dat we ergens een knooppunt ontwikkelen, dan werken provincie en gemeente en ingenieursbureaus samen."

Deze samenwerkingsrelaties vormen een belangrijke institutionele opbrengst. De netwerken en routines die zijn ontwikkeld kunnen worden benut voor andere regionale projecten.

De democratische effectiviteit wordt als voldoende beoordeeld binnen de gekozen benadering door respondenten 8, 13 en 15. Respondent 8 beschrijft hoe legitimatie wordt georganiseerd:

"We zijn in gemeenteraden en in Provinciale Staten regelmatig met uitwerkingen van deelplannen langs geweest, dus daar mochten de volksvertegenwoordigers er wat van vinden en konden ons bijsturen. We hebben ook voortgangsrapportages die we 4 keer per jaar richting de Staten brengen."

Deze rapportage naar volksvertegenwoordigers zorgt voor democratische legitimatie en controle. De mogelijkheid om bij te sturen door raden en staten houdt de uitvoering democratisch verantwoordelijk.

Een uitdaging voor langetermijn effectiviteit is de spanning tussen gezamenlijke ambities en verschillende financiële verantwoordelijkheden. Financiën zijn een belangrijk onderdeel in dit proces, die duidelijk invloed hebben op de kwaliteit van relaties tussen provincie en gemeenten. Enerzijds willen volksvertegenwoordigers meewerken aan mobiliteitsverbetering in hun gemeente, anderzijds willen zij niet bijdragen aan financiële lasten en verschillen de belangen aanzienlijk.

De bevindingen over effectiviteit passen bij verschillende theorieën. De hoge inhoudelijke effectiviteit door concrete resultaten zoals FLEX-vervoer past bij *output*-effectiviteit (Boyne, 2003), waarbij mobiliteitsverbeteringen worden gerealiseerd. De procesmatige effectiviteit laat zien wat Pressman en Wildavsky (1984) beschrijven als de

complexiteit van implementatie bij meerdere actoren. Vertragingen ontstaan niet alleen door coördinatieproblemen maar ook door externe factoren en democratische vereisten. De sterke institutionele effectiviteit past bij Mandell en Keast (2008), waarbij niet alleen concrete *outputs* zoals FLEX-vervoer maar ook relatiekwaliteit, capaciteitsopbouw en structurele veranderingen als belangrijke uitkomsten worden gezien. De democratische effectiviteit illustreert het spanningsveld van Bovens et al. (2012) tussen verschillende evaluatieperspectieven.

De effectiviteit van de RMS laat verschillende dimensies zien met uiteenlopende resultaten. De hoge inhoudelijke en institutionele effectiviteit contrasteert met meer gemengde procesmatige effectiviteit, waarbij vertragingen ontstaan door externe factoren en democratische vereisten. Het adaptieve vermogen bij het omgaan met tegenslagen illustreert de flexibiliteit en het leervermogen van de RMS. De democratische effectiviteit wordt gewaarborgd via representatieve kanalen, waarbij de temporele dimensie erkent dat institutionele verandering tijd kost en bijdraagt aan duurzaamheid van resultaten.

4.4 Vergelijking casussen

4.4.1 Bestuurlijke samenwerking en governance-structuur

De drie projecten hebben elk een eigen antwoord gevonden op de uitdaging van *multi-level governance*. Het NSPD worstelt met de complexiteit van grensoverschrijdende samenwerking, waarbij Nederlandse en Vlaamse bestuurders verschillende opdrachten en culturen meebrengen. De BGTS-structuur biedt een formeel kader, maar de echte samenwerking gebeurt vooral via informele contacte. Dit werkt, maar maakt de samenwerking ook kwetsbaar voor persoonlijke verhoudingen.

Wind in de Zeilen koos bewust voor een radicaal andere aanpak na de teleurstelling rond de marinierskazerne. De onafhankelijke uitvoeringsregisseur fungeert als buffer tussen verschillende bestuursniveaus en zorgt ervoor dat iedereen zich aan afspraken houdt. Deze constructie ontstond uit nood, maar blijkt verrassend effectief omdat het politieke spelletjes voorkomt en focus op resultaten afdwingt.

De RMS bouwt voort op bestaande structuren binnen het OZO, maar voegt daar de kopgroep aan toe om praktische besluitvorming mogelijk te maken. Zonder deze tussenlaag zouden alle dertien gemeenten bij elke beslissing betrokken moeten worden, wat onhaalbaar zou zijn. Het Rijk speelt hier een actiever rol dan bij de andere projecten, omdat Nederland de Zeeuwse aanpak eventueel wil uitrollen naar andere regio's.

4.4.2 Regionale ontwikkeling

De projecten verschillen ook in hun benadering van regionale ontwikkeling. Het NSPD combineert lokale talentontwikkeling met externe investeringen, waarbij beide elementen elkaar versterken. De Regio Deal middelen maken lokale initiatieven mogelijk die anders niet van de grond zouden komen.

Wind in de Zeilen draait om het volgende: Van externe compensatie naar interne capaciteitsopbouw. Door strategisch te investeren in bijvoorbeeld onderwijs en kennis probeert het programma structurele zwaktes in de Zeeuwse economie aan te pakken.

De focus ligt bewust op langetermijneffecten, niet op snelle zichtbare resultaten zoals vaker besproken.

De RMS hanteert Zeeland als proeftuin voor Nederland. Door de specifieke kenmerken van de provincie worden oplossingen ontwikkeld die later elders toegepast kunnen worden. Deze experimentele benadering geeft de regio een voorloper positie maar vereist ook doorzettingsvermogen bij tegenslagen.

4.4.3 Effectiviteit van de samenwerking

Alle drie de projecten scoren redelijk tot goed op inhoudelijke resultaten (tabel 5). Ze realiseren wat ze beloven, al duurt het soms langer dan gepland. De procesmatige effectiviteit loopt meer uiteen. Wind in de Zeilen kiest bewust voor zorgvuldigheid boven snelheid, wat tijd kost maar wel tot stevige fundamenten leidt. Het NSPD kampt met vertragingen door de complexe afstemming tussen vele partijen. De RMS ervaart vooral externe vertragingen, zoals bij de busconcessie waarvoor geen vervoerders inschreven. Opvallend is dat alle projecten leiden tot betere samenwerking tussen overheden, ook buiten de specifieke projectdoelen. Bestuurders en ambtenaren zoeken elkaar makkelijker op, kennen elkaars werkwijzen beter en kunnen sneller schakelen bij nieuwe uitdagingen. Deze institutionele versterking wordt door betrokkenen vaak hoger gewaardeerd dan de projectresultaten.

De democratische effectiviteit verloopt bij alle projecten via de bestaande democratische kanalen. Provinciale Staten en gemeenteraden worden geïnformeerd en kunnen bijsturen, maar directe burgerparticipatie is beperkt. Dit past bij de technische complexiteit van de projecten, maar betekent wel dat communicatie naar inwoners extra aandacht vraagt.

Tabel 5 vat de resultaten van de vergelijking samen.

Tabel 4: Vergelijking casussen

Element	NSPD	WIZ	RMS
MLG-Type	Type 1 en 2 hybride	Type 2	Type 1
Verticale coördinatie	Provincie als scharnier	Gelijkwaardige partners	Rijk dominant
Horizontale coördinatie	Complexe netwerken	Beperkt	Provincie gestuurd
Regionale ontwikkeling	Endogeen en exogeen	+ Exogeen -> + Endogeen	Place-based innovatie
Governance	Complex, informeel	Innovatief, disciplinerend	Traditioneel aangepast
Rol van Rijk	Faciliterend	Gelijke partner	Actief betrokken
Rol van Provincie	Centraal, scharnier	Partner	Coördinerend
Rol van Gemeentes	Uitvoerend	Uitvoerend	Medebeslissend
Inhoudelijke effectiviteit	Goed	Heel goed	Goed
Procesmatige effectiviteit	Traag	Zorgvuldig	Wisselend
Institutionele effectiviteit	Verbeterd	Sterk verbeterd	Verbeterd
Democratische effectiviteit	Voldoende	Voldoende	Voldoende
Belangrijkste kracht	Netwerk	Discipline	Experimenterend
Belangrijkste zwakte	Complexiteit	Kwetsbaarheid	Fragmentatie

Het NSPD combineert traditionele hiërarchische samenwerking (Type 1) met flexibele netwerkvormen (Type 2), terwijl Wind in de Zeilen een geheel nieuwe vorm van samenwerking heeft gecreëerd. De RMS bouwt vooral voort op bestaande structuren maar past deze aan voor nieuwe doelen.

De provincie Zeeland speelt in alle projecten een centrale rol, maar op verschillende manieren, dus van scharnierfunctie bij NSPD tot gelijkwaardige partner bij Wind in de Zeilen. Het Rijk varieert van passief faciliteren tot actief meebesturen, afhankelijk van het strategische belang.

Alle projecten presteren goed op inhoudelijke resultaten, maar verschillen sterk in processnelheid. Wind in de Zeilen kiest bewust voor zorgvuldigheid, het NSPD wordt vertraagd door complexiteit, en de RMS ervaart wisselende snelheden door externe factoren.

Elk project heeft een dominante kracht ontwikkeld. Informele netwerken, disciplinerende structuren, of experimenteerruimte. Maar worstelt ook met specifieke kwetsbaarheden die voortkomen uit diezelfde aanpak. Dit toont aan dat elke *governance* keuze, problemen of oplossingen met zich meebrengt.

5. Conclusie en discussie

Dit hoofdstuk brengt de bevindingen van het onderzoek samen door in te gaan op de geformuleerde deelvragen, waarna de centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord. Vervolgens wordt een kritische reflectie uiteengezet op de praktische implicaties van de resultaten, gevolgd door concrete suggesties voor toekomstig onderzoek.

5.1 Beantwoording deelvragen en hoofdvraag

5.1.1 Hoe draagt samenwerking bij aan de realisatie van de drie projecten?

Samenwerking blijkt essentieel voor projectrealisatie, maar toont zich verschillend per project. Bij het NSPD faciliteert de provincie als “scharnier” tussen verschillende bestuursniveaus, waarbij informele contacten net zo belangrijk zijn als formele structuren voor het oplossen van problemen en het bereiken van overeenkomst. De grensoverschrijdende samenwerking brengt uitdagingen met zich mee, maar creëert ook nieuwe mogelijkheden voor kennisdeling. Wind in de Zeilen toont hoe gestructureerde samenwerking met wederzijdse verantwoording kan leiden tot effectieve uitvoering. Het disciplinerende effect van de *governance*-structuur zorgt ervoor dat alle partijen zich houden aan afspraken, wat resulteert in positieve resultaten. De RMS laat zien hoe samenwerking kan leiden tot innovatieve oplossingen die individualisme overtreffen. Door verschillende vervoersvormen te integreren en Zeeland te positioneren als proeftuin voor Nederlandse mobiliteit, wordt regionale samenwerking gestimuleerd.

5.1.2 In hoeverre zijn de oorspronkelijke doelstellingen van de drie projecten gerealiseerd?

De doelrealisatie varieert per project. Het NSPD behaalt grotendeels zijn doelstellingen rond talentontwikkeling en kennisinfrastructuur dankzij de Regio Deal middelen van €30 miljoen, hoewel grensoverschrijdende uitdagingen zorgen voor vertragingen in besluitvorming. Wind in de Zeilen toont de hoogste doelrealisatie met succesvolle implementatie van het €100 miljoen compensatiepakket, concrete resultaten in kenniseconomie zoals universitaire voorzieningen. De disciplinerende *governance*-structuur heeft effectieve uitvoering binnen gestelde kaders gewaarborgd. De RMS bevindt zich nog in de implementatiefase, maar toont successen zoals FLEX-vervoer in Schouwen-Duiveland en positionering van Zeeland als nationale mobiliteitsproeftuin. Externe factoren hebben vertragingen veroorzaakt, maar het project heeft flexibel gereageerd met alternatieve oplossingen.

5.1.3 Welke factoren bevorderen of belemmerden de samenwerking in de drie projecten?

Bevorderende factoren blijken consistent te zijn over alle projecten. De kwaliteit van persoonlijke relaties en onderling vertrouwen vormt de basis voor effectieve samenwerking, zelfs wanneer formele structuren tekortschieten. Informele contacten en netwerken fungeren als belangrijke aanvulling op formele procedures, waarbij "wandelgangenpolitiek" problemen signaleert en oplossingen faciliteert. Adaptief vermogen en flexibiliteit in werkwijzen blijken cruciaal voor het omgaan met onverwachte uitdagingen. Belemmerende factoren tonen zich vooral in procedures en

bestuurlijke drukte. Het NSPD ervaart vertragingen door de noodzaak alle partijen mee te nemen in besluitvorming. De grensoverschrijdende dimensie vergt extra afstemming tussen de verschillende bestuurlijke systemen. Ook vormen capaciteitsbeperkingen een structurele uitdaging. Dit is zichtbaar bij de zwaarbelaste BGTS-secretaris en de spanning tussen ambities en beschikbare capaciteit. Deze beperking laat de uitdaging van perifere regio's zien om complexe samenwerkingsverbanden te onderhouden met relatief beperkte capaciteit.

5.1.4 Welke samenhang bestaat er tussen de kwaliteit van de bestuurlijke samenwerking en het succes van de drie projecten?

Er bestaat een duidelijk verband tussen de kwaliteit van bestuurlijke samenwerking en succes van een project, maar dit is niet hetzelfde in alle drie projecten. Wind in de Zeilen toont de hoogste effectiviteit en heeft tegelijkertijd de meest gestructureerde *governance* aanpak ontwikkeld. Hierbij zijn discipline en wederzijdse verantwoording geïstitutionaliseerd. Het NSPD behaalt goede resultaten ondanks of mogelijk dankzij de complexe *governance*-structuur, waarbij de combinatie van formele procedures en informele flexibiliteit een balans creëert tussen stabiliteit en aanpassingsvermogen. De RMS toont hoe traditionele samenwerkingsstructuren kunnen worden aangepast voor nieuwe doelen. Hierbij wordt de bestaande basis van het OZO uitgebreid met specifieke *governance* elementen voor mobiliteitsuitdagingen.

5.1.5 Hoofdvraag: Hoe beïnvloeden verschillen in bestuurlijke samenwerking tussen Rijk, provincie en gemeenten de effectiviteit van regionale ontwikkelingsprojecten in Zeeland?

Het onderzoek toont aan dat verschillende opzetten van bestuurlijke samenwerking elk hun eigen sterkte en zwaktes hebben, maar dat effectiviteit vooral wordt bepaald door de mate waarin de *governance*-structuur past bij de specifieke kenmerken van het project en de context waarin het zich afspeelt.

Drie patronen zijn zichtbaar in de relatie tussen bestuurlijke samenwerking en effectiviteit. Ten eerste blijkt dat hybride *governance*-structuren die formele structuren combineren met informele flexibiliteit beter presteren dan hiërarchische of volledig informele structuren. De combinatie biedt stabiliteit en voorspelbaarheid via formele procedures, terwijl informele elementen adaptief vermogen en probleemoplossing faciliteren. Ten tweede toont het onderzoek dat investeren in relatiekwaliteit en vertrouwen essentieel is voor duurzame effectiviteit. Wind in de Zeilen toont aan hoe tijd besteden aan zorgvuldige afstemming en vertrouwensopbouw op korte termijn processen kan vertragen, maar op lange termijn tot hogere effectiviteit leidt. Ten derde blijkt dat effectieve *governance* aanpassingsvermogen een vereiste is. Projecten die flexibel omgaan met tegenslagen en bereid zijn strategieën bij te stellen, behalen betere resultaten dan die vasthouden aan oorspronkelijke plannen. Deze flexibiliteit moet echter wel verankerd worden in institutionele kaders.

5.1.6 Revisie Conceptueel model

Op basis van de drie casussen blijkt het conceptuele model grotendeels te kloppen, maar met belangrijke nuances. De verwachte positieve relatie wordt bevestigd. Alle projecten profiteren van goede afstemming tussen bestuursniveaus. Het NSPD via de provincie als scharnier, Wind in de Zeilen door gelijkwaardige partnerships, en de RMS door geïntegreerde coördinatie. Wel blijkt de kwaliteit van samenwerking belangrijker dan het type *governance*. Duidelijke rollen en wederzijdse verantwoordelijkheid werken beter dan formele hiërarchie.

Projecten die externe impulsen combineren met interne capaciteitsopbouw scoren het hoogst. Wind in de Zeilen transformeert compensatie naar structurele versterking, het NSPD koppelt rijksinvestering aan lokale ontwikkeling, en de RMS creëert innovatiekracht met externe steun.

Daarnaast heeft de Zeeuwse context inderdaad een modererende werking, maar deze is tweedelig. Enerzijds creëren geografische fragmentatie en beperkte capaciteit structurele beperkingen die processen vertragen. Anderzijds creëren kleinschaligheid en goede netwerken tot innovatie en flexibiliteit. Het resultaat hiervan is lagere proceseffectiviteit maar hogere institutionele effectiviteit door adaptief vermogen en bestuurlijke vernieuwing.

5.2 Discussie en aanbevelingen voor verder onderzoek

Wetenschappelijk draagt het onderzoek bij aan de literatuur over *multi-level governance* door de combinatie van Hooghe en Marks (2021) hun typologie met regionale ontwikkelingstheorie van Pike et al. (2017). De bevinding dat Type 1 en Type 2 *governance* kunnen worden gecombineerd in hybride structuren verbetert de bestaande theoretische categorieën. De focus op perifere regio's vult een tekort in de *multi-level governance* literatuur, die vaak uitgaat van stedelijke of centraal gelegen gebieden (Hooghe & Marks, 2021). Het onderzoek ondersteunt de stelling van Teisman en Klijn (2002) dat informele netwerken cruciaal zijn bij ingewikkelde opgaven, maar toont ook dat deze informele elementen moeten worden toegevoegd in formele kaders.

Dit onderzoek heeft ook enkele methodologische beperkingen. De keuze voor drie verschillende casussen was bedoeld om patronen te identificeren door vergelijking, maar bleek in de praktijk de complexiteit van elke individuele casus te onderschatten. Elk project bevat meerdere *governance*-lagen, unieke contextuele factoren en geschiedenissen. Het NSPD omvat grensoverschrijdende samenwerking, Wind in de Zeilen heeft een eigen proces rond vertrouwensherstel, en de RMS combineert vervoersbeleid met regionale ontwikkeling. Deze complexiteit resulteert in mijn optiek in onvoldoende diepgang per casus. Een *single-case* studie zou waarschijnlijk meer diepgang hebben opgeleverd.

De samenstelling van respondenten vormt een belangrijke beperking. Van de vijftien geïnterviewden is een te groot deel afkomstig van de provincie Zeeland, terwijl gemeentelijke bestuurders, rijksambtenaren en externen ondervertegenwoordigd zijn. Bestuurlijke samenwerking is een *multi-actor* fenomeen waarbij percepties sterk kunnen verschillen tussen partijen. De eenzijdige focus kan hebben geleid tot een vertekend beeld van de samenwerkingsdynamiek.

Deze vertekening toont zich waarschijnlijk in de positieve beoordeling van provinciale rollen in alle drie projecten. De gemeenten of het rijk hadden kritischer naar provincie *governance* kunnen kijken.

De focus op Zeeland als perifere regio biedt waardevolle inzichten maar beperkt ook de generaliseerbaarheid. Zeeland heeft specifieke kenmerken zoals de eilandenstructuur, de nabijheid van België en een relatief sterke provinciale organisatie die mogelijk niet representatief zijn voor andere perifere regio's. De bevindingen kunnen worden versterkt door vergelijking met andere perifere regio's zoals delen van Limburg of Groningen. Ondanks deze beperkingen heeft het onderzoek waardevolle inzichten opgeleverd over de complexe relatie tussen *governance*-structuren en projecteffectiviteit. De identificatie van hybride *governance* types als effectieve benadering voor complexe regionale opgaven vormt een bijdrage aan zowel de theorie als de praktijk.

Literatuurlijst

- Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. *Public Administration Review*, 66(s1), 56-65.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Ansell, C., & Gash, A. (2012). Stewards, mediators, and catalysts: Toward a model of collaborative leadership. *The Innovation Journal*, 17(1), 1-21.
- Arcadis. (2021, maart). *Plan van Aanpak North Sea Port District NOVI*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Provincie Zeeland.
- Babbie, E. R. (2020). *The practice of social research* (15th ed.). Cengage Learning.
- Bache, I., & Flinders, M. (2004). *Multi-level governance*. Oxford University Press.
- Barca, F., McCann, P., & Rodríguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), 134-152.
- Barrett, S., & Fudge, C. (1981). *Policy and action: Essays on the implementation of public policy*. Methuen.
- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2019). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines* (2nd ed.). University of Michigan Press.
- Bel, G., & Warner, M. E. (2016). Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis. *Journal of Economic Policy Reform*, 19(2), 91-115.
- Boogers, M., & Reussing, G. R. (2023). Regionale samenwerking in Nederland: Een analyse van governance-structuren en besluitvormingsprocessen. *Bestuurswetenschappen*, 77(2), 23-41.
- Boogers, M., Klok, P. J., Denters, B., Sanders, M., & Linnenbank, M. (2016). *Effecten van regionaal bestuur*. Universiteit Twente.
- Borman, K. M., Clarke, C., Cotner, B., & Lee, R. (2012). Cross-case analysis. In *Handbook of complementary methods in education research* (pp. 123-139). Routledge.
- Bovens, M., 't Hart, P., & Kuipers, S. (2012). The politics of policy evaluation. In R. Goodin, M. Moran & M. Rein (Eds.), *The Oxford handbook of public policy* (pp. 319-335). Oxford University Press.
- Boyne, G. A. (2003). Sources of public service improvement: A critical review and research agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3), 367-394.
- Breeman, G., Scholten, P., & Timmermans, A. (2015). Analysing local policy agendas: How Dutch municipal executive coalitions allocate attention. *Local Government Studies*, 41(1), 20-43.
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2018). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (5th ed.). Sage Publications.
- Crosby, B. C., & Bryson, J. M. (2010). Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaborations. *The Leadership Quarterly*, 21(2), 211-230.
- De Vries, M. S. (2018). Fragmentatie en fusie in het lokaal bestuur. *Bestuurswetenschappen*, 72(4), 54-68.

- Economic Board Zeeland. (2023). *Investeringsprogramma 'Op de grens van kracht en kwetsbaarheid': Regio Deal North Sea Port District*.
- Eisenhardt, K. M., & Graebner, M. E. (2007). Theory building from cases: Opportunities and challenges. *Academy of Management Journal*, 50(1), 25-32.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.
- Feiock, R. C. (2007). Rational choice and regional governance. *Journal of Urban Affairs*, 29(1), 47-63.
- Feiock, R. C. (2013). The institutional collective action framework. *Policy Studies Journal*, 41(3), 397-425.
- Feiock, R. C., & Scholz, J. T. (2010). *Self-organizing federalism: Collaborative mechanisms to mitigate institutional collective action dilemmas*. Cambridge University Press.
- Feiock, R. C. (2023). The institutional collective action framework: Policy design and implementation in metropolitan governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(1), 112-130.
- Fereday, J., & Muir-Cochrane, E. (2006). Demonstrating rigor using thematic analysis: A hybrid approach of inductive and deductive coding and theme development. *International Journal of Qualitative Methods*, 5(1), 80-92.
- Fetters, M. D., Curry, L. A., & Creswell, J. W. (2013). Achieving integration in mixed methods designs—principles and practices. *Health Services Research*, 48(6pt2), 2134-2156.
- Fleurke, F., & Willemse, R. (2006). Measuring local autonomy: A decision-making approach. *Local Government Studies*, 32(1), 71-87.
- Gerring, J. (2017). *Case study research: Principles and practices* (2nd ed.). Cambridge University Press.
- Hajer, M. (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences*, 36(2), 175-195.
- Head, B. W. (2008). Wicked problems in public policy. *Public Policy*, 3(2), 101-118.
- Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society*, 47(6), 711-739.
- Hefetz, A., Warner, M. E., & Vigoda-Gadot, E. (2012). Privatization and intermunicipal contracting: The US local government experience 1992–2007. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30(4), 675-692.
- Hendriks, F., Loughlin, J., & Lidström, A. (2010). European subnational democracy: Comparative reflections and conclusions. In F. Hendriks, A. Lidström, & J. Loughlin (Eds.), *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe* (pp. 715-742). Oxford University Press.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2021). Multi-level governance and the challenge of regional development in an era of populism. *European Journal of Politics and Regional Development*, 8(4), 401-422.
- Hospers, G. J., & Reverda, N. (2015). *Managing population decline in Europe's urban and rural areas*. Springer.

- Hulst, R., & Van Montfort, A. (2012). Institutional features of inter-municipal cooperation: Cooperative arrangements and their national contexts. *Public Policy and Administration*, 27(2), 121-144.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. Routledge.
- Klijn, E. H., Steijn, B., & Edelenbos, J. (2010). The impact of network management on outcomes in governance networks. *Public Administration*, 88(4), 1063-1082.
- Klijn, E. H., Edelenbos, J., & Steijn, B. (2013). Management and complexity in networks: A theoretical examination of the concept of network management and its value for public management. In J. Torfing & P. Triantafillou (Eds.), *Interactive policy making, metagovernance and democracy* (pp. 131-150). ECPR Press.
- Knill, C., & Tosun, J. (2012). *Public policy: A new introduction*. Palgrave Macmillan.
- Koliba, C. J., Mills, R. M., & Zia, A. (2019). Accountability in governance networks: An assessment of public, private, and nonprofit emergency management practices following Hurricane Katrina. *Public Administration Review*, 79(4), 485-496.
- Koppenjan, J. (2007). Consensus and conflict in policy networks: Too much or too little. In E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Theories of democratic network governance* (pp. 133-152). Palgrave Macmillan.
- Koppenjan, J. (2008). Creating a playing field for assessing the effectiveness of network collaboration by performance measures. *Public Management Review*, 10(6), 699-714.
- Landis, J. R., & Koch, G. G. (1977). The measurement of observer agreement for categorical data. *Biometrics*, 33(1), 159-174.
- Mandell, M. P., & Keast, R. (2008). Evaluating the effectiveness of interorganizational relations through networks: Developing a framework for revised performance measures. *Public Management Review*, 10(6), 715-731.
- Marks, G., & Hooghe, L. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Rowman & Littlefield.
- May, P. J., & Winter, S. C. (2009). Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 453-476.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). Sage Publications.
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative research and evaluation methods* (4th ed.). Sage Publications.
- Peters, B. G. (2015). *Pursuing horizontal management: The politics of public sector coordination*. University Press of Kansas.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2004). Multi-level governance and democracy: A Faustian bargain? In I. Bache & M. Flinders (Eds.), *Multi-level governance* (pp. 75-89). Oxford University Press.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2024). *Local and regional development: Theory and practice* (3rd ed.). Routledge.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press.
- Provincie Zeeland. (2024). *Regionale Mobiliteitsstrategie: Een plan van Zeeuwse gemeenten en de Provincie Zeeland om reizigers in Zeeland beter en sneller van A naar B te laten reizen*. Provincie Zeeland.

- Provincie Zeeland, Gemeente Vlissingen, Waterschap Scheldestromen, & Rijksoverheid. (n.d.). *Wind in de zeilen* [Informatiebrochure].
- Przeworski, A., & Teune, H. (1970). *The logic of comparative social inquiry*. Wiley-Interscience.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur [RLI], Raad voor het Openbaar Bestuur [ROB], & Raad voor Volksgezondheid & Samenleving [RVS]. (2023). *Elke regio telt!: Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's*. <https://www.elkeregiotelt.nl>
- Ragin, C. C. (2014). *The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. University of California Press.
- Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189-209.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1980). The implementation of public policy: A framework of analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4), 538-560.
- Salet, W., Thornley, A., & Kreukels, A. (2003). *Metropolitan governance and spatial planning: comparative case studies of European city-regions*. Spon Press.
- Schaap, L. (2017). *Lokaal bestuur*. Boom uitgevers Amsterdam.
- Schneider, C. Q., & Wagemann, C. (2012). *Set-theoretic methods for the social sciences: A guide to qualitative comparative analysis*. Cambridge University Press.
- Schouten, C., Ollongren, K. H., van Engelshoven, I. K., Slob, A., Keijzer, M. C. G., van Ark, T., & Polman, J. M. M. (2018). *Regio Deal Zeeland*. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Silvia, C., & McGuire, M. (2010). Leading public sector networks: An empirical examination of integrative leadership behaviors. *The Leadership Quarterly*, 21(2), 264-277.
- Skelcher, C. (2005). Jurisdictional integrity, polycentrism, and the design of democratic governance. *Governance*, 18(1), 89-110.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1990). *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques*. Sage Publications.
- Teisman, G., & Klijn, E. H. (2002). Partnership arrangements: Governmental rhetoric or governance scheme? *Public Administration Review*, 62(2), 197-205.
- Teisman, G., & Klijn, E. H. (2008). Complexity theory and public management. *Public Management Review*, 10(3), 287-297.
- Teisman, G., van Buuren, A., & Gerrits, L. (2009). *Managing complex governance systems*. Routledge.
- Tjeenk Willink, H. (2018). *Groter denken, kleiner doen: Een oproep*. Prometheus.
- Toonen, T. A. J. (1987). *Denken over binnenlands bestuur: Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*. VUGA.
- Tordoir, P., Poorthuis, A., & Renooy, P. (2015). *De veranderende geografie van Nederland: De opgaven op mesoniveau*. Regioplan.
- Torring, J. (2012). *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford University Press.
- Torring, J., Peters, B. G., Pierre, J., & Sørensen, E. (2022). *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford University Press.

- Van Buuren, A., & Edelenbos, J. (2007). Collaborative governance. In M. Bevir (Ed.), *Encyclopedia of governance* (pp. 104-107). SAGE Publications.
- Van Dijk, J., & Folmer, H. (2017). Demographic change and regional competitiveness: The effects of an ageing population and declining population growth on regional labour markets. *Regional Studies*, 51(8), 1235-1247.
- Van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2018). *Boundary spanners in public management and governance: An interdisciplinary assessment*. Edward Elgar Publishing.
- Van Popering-Verkerk, J., & Van Buuren, A. (2016). Decision-making patterns in multilevel governance: The contribution of informal and procedural interactions to significant multilevel decisions. *Public Management Review*, 18(7), 951-971.
- Voor de Statistiek, C. V. D. C. B. (2010). *Regionale prognose 2009-2040: Vergrijzing en omslag van groei naar krimp*.
- Wientjes, B. (2020, 26 juni). *Wind in de zeilen ~ Een nieuwe start: Advies compensatiepakket Vlissingen en Zeeland*. Speciaal adviseur.
- Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public Administration*, 80(1), 103-124.
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). Sage Publications.
- Young, O. R. (2002). *The institutional dimensions of environmental change: fit, interplay, and scale*. MIT press.

Bijlagen

Bijlage 1: Informatieformulier

Informatieformulier

Introductie

Mijn naam is Floris Wielard en ik ben masterstudent Publiek Management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Ik doe onderzoek naar de invloed van verschillende vormen van bestuurlijke samenwerking tussen Rijk, provincie en gemeenten op de effectiviteit van regionale ontwikkelingsprojecten in Zeeland.

Dataverzameling

Er wordt data verzameld op basis van drie cases; North Sea Port District, Wind in de Zeilen en de Regionale Mobiliteitsstrategie. Specifiek worden er verschillende onderdelen bevraagd; Formele en informele samenwerkingsstructuren, Procesverloop en dynamiek van de samenwerking, Percepties van effectiviteit en doelrealisatie, Bevorderende en belemmerende factoren, Lessen en verbeterpunten

Potentiële ongemakken en risico's

Er zijn geen fysieke, rechtelijke of economische risico's verbonden aan uw deelname in dit onderzoek. U bent niet verplicht om alle vragen te beantwoorden. Uw deelname is vrijwillig en kan op ieder moment beëindigd worden.

Vertrouwelijkheid en databescherming

De verzamelde data zal worden gebruikt voor een geaggregeerde data-analyse en vertrouwelijke informatie of persoonlijke gegevens zullen niet worden gebruikt in de uitkomsten van het onderzoek. De data zal worden opgeslagen op een beveiligde locatie voor 3 maanden.

Het delen van data

Ik deel de data met Erasmus Universiteit Rotterdam en de Provincie Zeeland, met als het reden het onderzoeken en schrijven van mijn masterscriptie, wat verplicht is voor het voltooien van mijn studie aan de Erasmus School of Social and Behavioural Sciences, Erasmus Universiteit.

Vrijwillige deelname en individuele rechten

Uw deelname is vrijwillig en het is mogelijk om op ieder moment te stoppen. Tijdens uw deelname aan het onderzoek heeft u het recht om meer informatie over de dataverzameling en analyse te vragen. Daarnaast heeft u het recht om uw toestemming in te trekken en te vragen naar verwijdering van uw data voordat de dataset is geanonimiseerd of het manuscript is ingeleverd om gepubliceerd te worden. U kunt dit bewerkstelligen door contact op te nemen met [naam student].

Mocht u klachten hebben aangaande het verwerken van persoonlijke gegevens in dit onderzoek, neem dan gerust contact op met Floris Wielard

Bijlage 2: Toestemmingsformulier

Toestemmingsformulier *Bestuurlijke samenwerking en regionale ontwikkelingsprojecten*

Door het tekenen van dit toestemmingsformulier bevestig ik dat:

Ik geïnformeerd ben over het doel van het onderzoek, de dataverzameling en het opslaan van data zoals beschreven in het informatieformulier;

Ik het informatieformulier heb gelezen, of dat het aan me is voorgelezen;

Ik mogelijkheden heb gehad om vragen te stellen over het onderzoek; de vragen zijn voldoende beantwoord;

Ik vrijwillig toestemming geef tot deelname aan dit onderzoek;

Ik begrijp dat er vertrouwelijk wordt omgegaan met de informatie;

Ik begrijp dat ik de deelname op ieder moment kan beëindigen of het beantwoorden van vragen kan weigeren zonder enige consequenties;

Ik begrijp dat ik mijn toestemming kan intrekken voor de dataset is ingeleverd voor goedkeuring.

	Ja	Nee
Ik geef toestemming om audio van het interview op te nemen		
Ik geef toestemming om video van het interview op te nemen		
Ik geef toestemming om citaten van mijn interview te gebruiken		
Ik geef toestemming om mijn naam te gebruiken bij de citaten		

Naam van de deelnemer aan het onderzoek: _____

Datum: _____

Handtekening: _____

Bijlage 3: Respondentenlijst

De respondentenlijst zijn op alfabetische volgorde in de tabel weergegeven. In de lopende tekst zijn de respondenten anoniem vermeldt en genummerd op basis van interviewdatum. De interviewdatums zijn uitsluitend bekend bij Floris Wielard.

Respondent	Functie	Organisatie
Alex Maas	Programma adviseur Regio Deals	Provincie Zeeland
Arnold Barentsen	Programma coördinator en bestuurlijk adviseur	Provincie Zeeland
Burak Sahin	Programma adviseur Regio Deals	Provincie Zeeland
Evelien de Schipper	Accountmanager NSP	Provincie Zeeland
Fred Witteveen	Concessiemanager openbaar vervoer	Provincie Zeeland
Garib Bouziani	Manager functioneel-en informatiebeheer	Provincie Zeeland
Harry van der Maas	Gedeputeerde Provincie Zeeland	Provincie Zeeland
Hugo de Jonge	Commissaris van de Koning	Provincie Zeeland
Kaya ver der Grift	Projectleider slimme mobiliteit	Provincie Zeeland
Lea Krijger	Netwerkgeregisseur North Sea Port District	Provincie Zeeland
Margriet van Groeningen	Programmamanager Campus Zeeland	Provincie Zeeland
Martijn Biermans	Senior beleidsadviseur verkeersmanagement en digitalisering	Provincie Zeeland
Mathieu van Woerkom	Programmamanager Zeeland 2050	Provincie Zeeland
Siebe Riedstra	Uitvoeringsregisseur WIZ	Het Rijk
Steven Meerburg	Coördinator Regionale Mobiliteitsstrategie	Provincie Zeeland

Bijlage 4: Documenten

Kern set Documenten:

Investeringsprogramma NSPD	NSPD
NOVI	NSPD
WIZ eindrapport speciaal advies	WIZ
WIZ pakketvoorstellen	WIZ
Regionale Mobiliteitsstrategie	RMS
Elke Regio Telt	NSPD, WIZ
Regio Deal	NSPD, WIZ, RMS

Bijlage 5: interviewhandleiding

Welkom en hartelijk dank voor uw deelname aan dit interview. Mijn naam is Floris Wielard en ik ben masterstudent Publiek Management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Ik doe onderzoek naar de invloed van verschillende vormen van bestuurlijke samenwerking tussen Rijk, provincie en gemeenten op de effectiviteit van regionale ontwikkelingsprojecten in Zeeland.

Specifiek richt mijn onderzoek zich op drie cases:

- North Sea Port District
- Regionale Mobiliteitsstrategie
- Wind in de Zeilen

Dit onderzoek wordt uitgevoerd voor de Provincie Zeeland. Uw ervaringen en inzichten zijn van grote waarde voor mijn scriptie en kunnen bijdragen aan verbeterde samenwerkingsvormen in toekomstige regionale projecten.

Het interview zal ongeveer 30-60 minuten duren en bestaat uit een reeks open vragen. Als een vraag niet duidelijk is, aarzelt u dan niet om toelichting te vragen.

De vragen zullen gaan over verschillende aspecten van bestuurlijke samenwerking binnen het project waar u bij betrokken bent (geweest). Ik ben geïnteresseerd in uw persoonlijke ervaringen, observaties en meningen. Er zijn geen goede of foute antwoorden. Uw inzichten helpen mij om beter te begrijpen hoe verschillende samenwerkingsvormen tussen overheden de effectiviteit van regionale ontwikkelingsprojecten beïnvloeden.

Tijdens dit gesprek zullen we ingaan op:

1. Formele en informele samenwerkingsstructuren
2. Procesverloop en dynamiek van de samenwerking
3. Percepties van effectiviteit en doelrealisatie
4. Bevorderende en belemmerende factoren
5. Lessen en verbeterpunten

Voordat we beginnen, wil ik graag enkele praktische zaken met u doornemen. Dit interview wordt opgenomen om de verwerking te vergemakkelijken. De opname wordt na transcriptie verwijderd. Uw deelname is volledig vrijwillig en u kunt op elk moment stoppen zonder opgaaf van reden. Alle informatie wordt vertrouwelijk behandeld. In de scriptie worden citaten mogelijk geanonimiseerd gebruikt. De resultaten van dit onderzoek worden gedeeld met de Provincie Zeeland en kunnen worden gebruikt voor beleidsvorming en het verbeteren van toekomstige samenwerkingsverbanden. Gaat u akkoord met deze voorwaarden? Dan starten we nu met het interview.

Introductie vragen

1. Kunt u kort vertellen wie u bent en wat u doet binnen de Provincie Zeeland?

2. Wat motiveert u om voor een publieke organisatie te werken zoals de Provincie Zeeland?

Deel 1: Formele en informele samenwerkingsstructuren

1. Kunt u beschrijven welke rol u heeft/ heeft gehad binnen het project North Sea Port District / Regionale Mobiliteitsstrategie / Wind in de Zeilen?
2. Hoe is de formele bestuursstructuur van dit project ingericht, en zijn er ook informele samenwerkingsvormen in deze structuur?
 - Welke partijen zijn formeel betrokken?
 - Hoe zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden verdeeld?
 - Kunt u voorbeelden geven van deze informele interacties?
 - Welke rol spelen deze in de besluitvorming?
3. Hoe beoordeelt u de coördinatie tussen Rijk, provincie, gemeenten en stakeholders binnen dit project?
 - Welke coördinatiemechanismen worden gebruikt? Bijv. financiële prikkels, regelgeving
 - In hoeverre is er sprake van beleidsovereenstemming tussen de verschillende bestuurslagen?
 - Is er sprake van bestuurlijke drukte of fragmentatie?
 - Hoe worden conflicterende belangen geadresseerd?

Deel 2: Procesverloop en dynamiek van de samenwerking

4. Hoe heeft de samenwerking zich ontwikkeld sinds de start van het project?
 - Zijn er belangrijke keerpunten of ontwikkelingen geweest?
 - Welke factoren hebben bijgedragen aan deze ontwikkeling?
 - Is dit vertrouwen gegroeid of afgenomen tijdens het project?
 - Wat heeft hieraan bijgedragen?
 - Kunt u voorbeelden geven van situaties waarin plannen zijn aangepast?
 - Hoe verloopt de besluitvorming over dergelijke aanpassingen?
5. In hoeverre speelt de Zeeuwse context, dus bijvoorbeeld geografisch, demografisch, economisch gebied, een rol in de samenwerking?
 - Hoe wordt hiermee rekening gehouden door andere partijen?

Deel 3: Percepties van effectiviteit

6. Hoe beoordeelt u de effectiviteit en het proces van de besluitvorming en implementatie van het project?
 - Zijn er onnodige vertragingen of complicaties opgetreden?
7. Hoe beoordeelt u het democratisch gehalte van het project?
 - Is er voldoende transparantie en verantwoording?
 - In hoeverre zijn burgers en andere stakeholders betrokken bij het project?

-Is er maatschappelijk draagvlak voor het project?

8. Heeft de samenwerking geleid tot institutionele versterking of capaciteitsopbouw in de regio?

-Zijn er nieuwe samenwerkingsverbanden of structuren ontstaan?

Deel 4: Bevorderende en belemmerende factoren

9. Welke factoren hebben volgens u bijgedragen aan succesvolle of belemmerende samenwerking binnen dit project??

-Kunt u concrete voorbeelden geven?

-Hoe zijn deze aangepakt of overwonnen?

-Welke belemmeringen bestaan nog steeds?

Deel 5: Lessen en verbeterpunten

10. Welke lessen kunnen worden getrokken uit dit project voor toekomstige regionale ontwikkelingsprojecten in Zeeland?

-Hoe betreft u dit op bestuurlijke samenwerking tussen Rijk, provincie en gemeenten

11. Als u dit project opnieuw zou kunnen opzetten, wat zou u anders doen qua governance en samenwerking?

- Welke elementen van de huidige aanpak zouden volgens u behouden moeten blijven?

Afronding

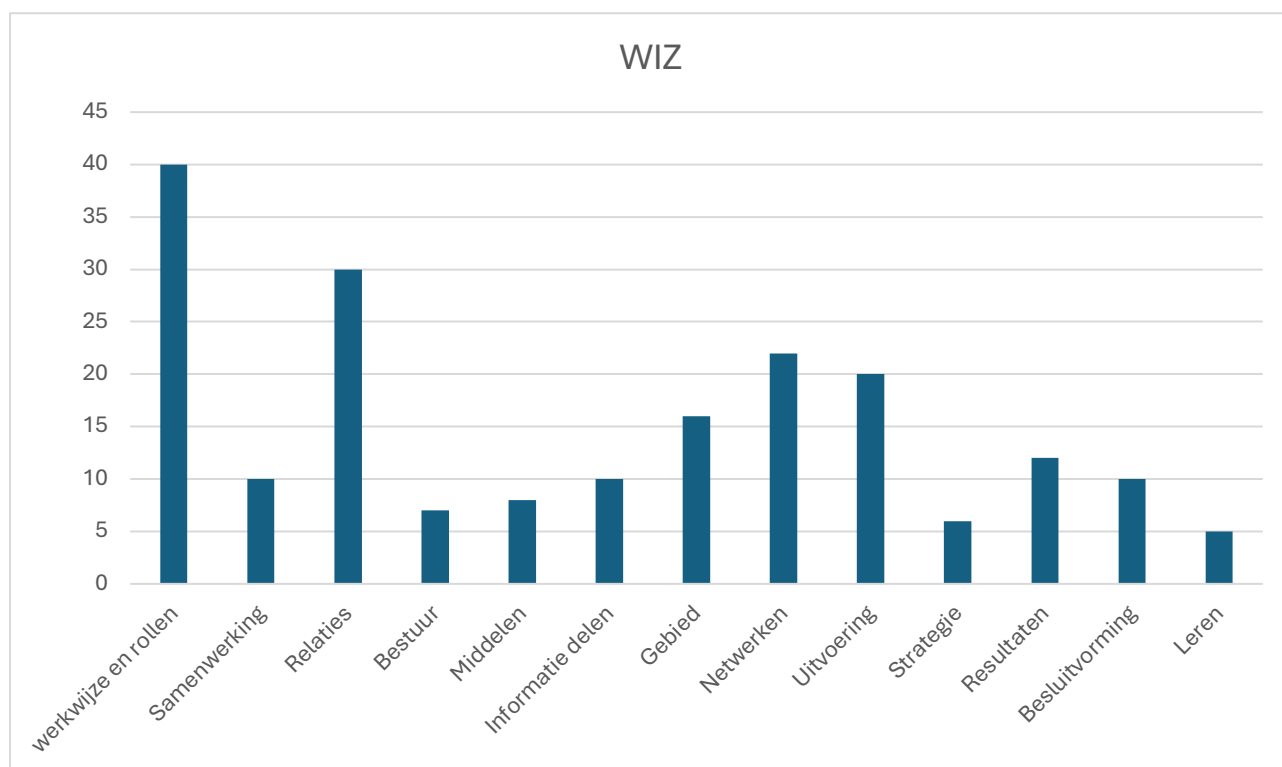
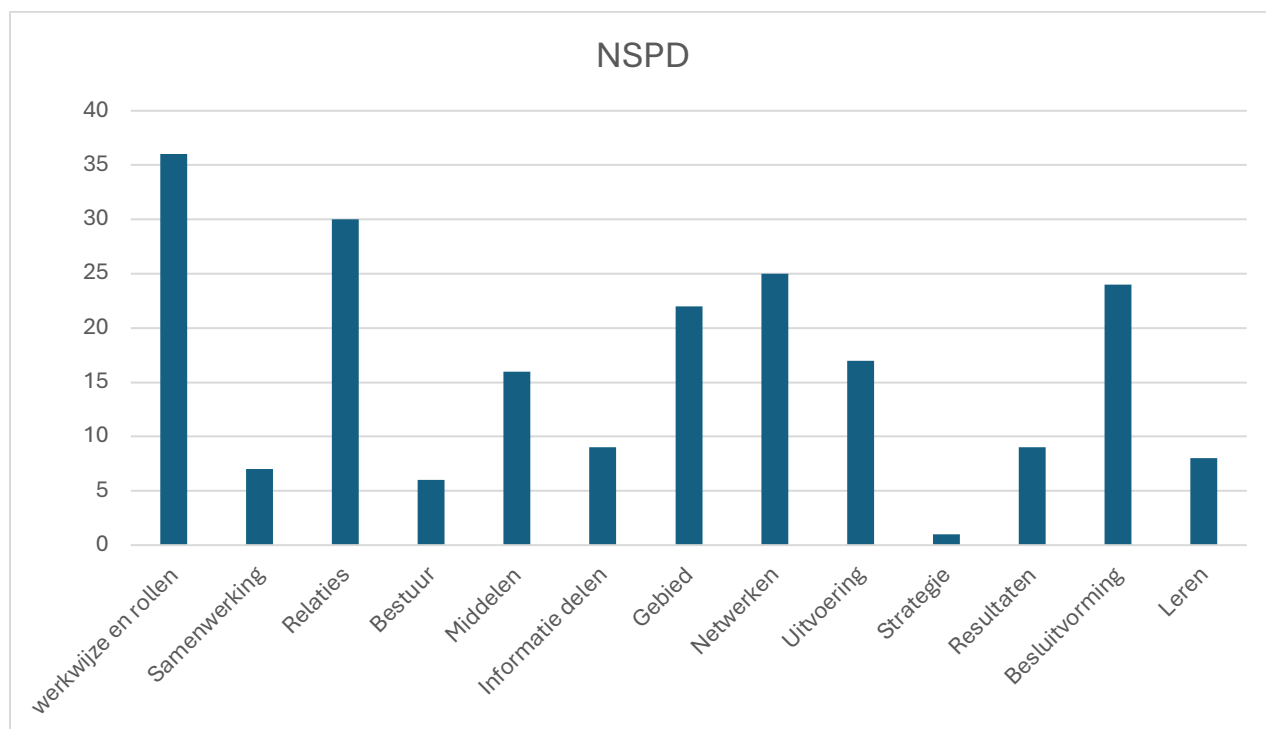
12. Zijn er nog andere aspecten van bestuurlijke samenwerking, regionale ontwikkeling of effectiviteit die we niet hebben besproken maar die volgens u belangrijk zijn voor dit onderzoek?

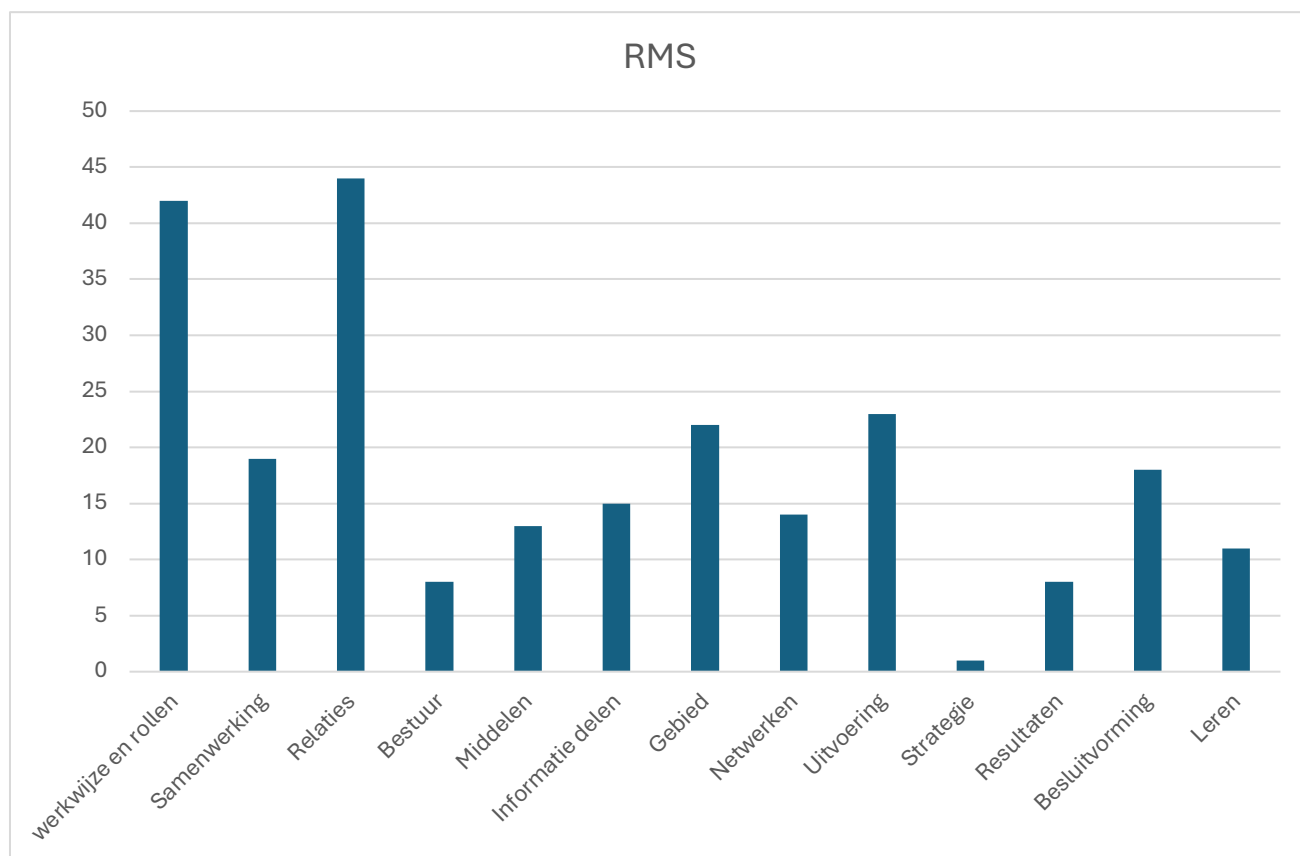
Hartelijk dank voor uw tijd. Uw gegevens zullen zoals eerder vermeld vertrouwelijk en professioneel behandeld worden, door middel van AVG-richtlijnen. Gaat u akkoord met vermelding van uw naam, functie en organisatie in de lijst van respondenten? Uw naam wordt niet in de lopende tekst vermeld, dus uw citaten zijn volledig geanonimiseerd.

Bijlage 6: Codeboom

NSPD	WIZ	RMS
Hoofdcodes	Hoofdcodes	Hoofdcodes
Werkwijze en rollen	Werkwijze en rollen	Relaties
Relaties	Relaties	Werkwijze en rollen
Netwerken	Netwerken	Uitvoering
Besluitvorming	Uitvoering	Gebied
Gebied	Gebied	Samenwerking
Uitvoering	Resultaten	Besluitvorming
Middelen	Samenwerking	Informatie delen
Informatie delen	Informatie delen	Netwerken
Resultaten	Besluitvorming	Middelen
Leren	Middelen	Leren
Samenwerking	Bestuur	Bestuur
Bestuur	Strategie	Resultaten
Strategie	Leren	Strategie

Bijlage 7: Subcodes per hoofdcode





Bijlage 8: Afkortingen uiteengezet

Afkorting	Uiteenzetting
NSPD	North Sea Port District
WIZ	Wind in de Zeilen
RMS	Regionale Mobiliteitsstrategie
BGTS	Benelux Groepering voor Territoriale Samenwerking
NOVEX	Nationale OmgevingsVisie EXecultiekracht
MLG	<i>Multi-level governance</i>
OZO	Overleg Zeeuwse Overheden
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning

Bijlage 9: Volledige uitleg cases

Case	Uitleg
NSPD	Het North Sea Port District is een bijzonder gebied waar Nederlandse en Belgische gemeenten samenwerken rond hun gezamenlijke haven. Het district bestaat uit zes gemeenten: Vlissingen, Terneuzen en Borsele in Nederland, en Gent, Evergem en Zelzate in België, plus de provincies Zeeland en Oost-Vlaanderen <i>Architectureworkroom</i> Zeeland. Deze gemeenten hebben een officiële samenwerkingsvorm opgericht (BGTS) om beter samen te kunnen werken Naar een concept werkagenda voor het North Sea Port District. Het gebied draait om North Sea Port, die ontstond toen de havens van Gent, Terneuzen en Vlissingen in 2018 fuseerden. Deze haven is belangrijk voor Europa: met 12,6 miljard euro aan toegevoegde waarde staat North Sea Port op de derde plaats van Europese havens en biedt werk aan ruim 100.000 mensen. Het havengebied is 60 kilometer lang en beslaat 9100 hectare. Het gebied heeft de status van NOVEX-gebied gekregen omdat de ruimtelijke uitdagingen zo complex zijn. Het bodemsysteem en watersysteem staat onder druk door alle ontwikkelingen in de regio. Daarom moeten de overheden samen keuzes maken over hoe ze de ruimte gebruiken. Plannen voor de toekomst. Het doel is ambitieus: in 2050 moet het North Sea Port District klimaatneutraal en leefbaar zijn, met een duurzame economie. De haven speelt hierin een belangrijke rol door in te zetten op hernieuwbare energie en het verminderen van CO2-uitstoot. De samenwerking werkt via vier hoofdonderwerpen: betere verbindingen, mooiere leefomgeving, huisvesting en werk, en duurzame energie. In 2023 maakten ze plannen die in 2025 worden uitgewerkt in concrete projecten en investeringen. Het North Sea Port District laat zien hoe gemeenten over landsgrenzen heen kunnen samenwerken. Het gebied combineert economische groei met duurzaamheid en leefbaarheid. Als dit lukt, kan het een voorbeeld zijn voor andere havenregio's in Europa die voor vergelijkbare uitdagingen staan.
WIZ	Wind in de Zeilen is een groot compensatiepakket dat ontstond toen de Nederlandse regering besloot om de marinierskazerne niet naar Vlissingen te verhuizen. Op 26 juni 2020 tekenden het kabinet, provincie Zeeland, gemeente Vlissingen en waterschap Scheldestromen een bestuursakkoord voor dit pakket, dat was opgesteld door speciaal adviseur Bernard Wientjes. Het pakket is bedoeld als ruimhartige compensatie voor de sociaal-economische effecten die de marinierskazerne voor Zeeland zou hebben gehad. Het Rijk investeert de komende 10 jaar ongeveer 650 miljoen euro in de regio. De verwachting is dat dit op lange termijn zeker meer dan 1.000 banen zal opleveren. Wind in de Zeilen bestaat uit 11 verschillende projectonderdelen, ook wel 'fiches' genoemd. Deze projecten hangen onderling sterk samen en moeten zowel de sterke kanten van de regionale economie stimuleren als op de zwakkere punten een goed antwoord bieden. Het pakket zorgt voor een structurele versterking van het vestigingsklimaat in Zeeland, vooral voor jongeren en jonge professionals. Het compensatiepakket is niet alleen voor Vlissingen, waar de marinierskazerne zou komen. Ook de rest van de provincie profiteert van de extra aandacht vanuit Den Haag. Verschillende projectonderdelen zijn al afgerond, terwijl andere nog in uitvoering zijn. De voortgang wordt via halfjaarlijkse rapportages gemonitord. Voor de uitvoering is een goede <i>governance</i> cruciaal. Er is een stuurgroep aangesteld met de minister van Binnenlandse zaken en bestuurlijke vertegenwoordigers van de provincie en gemeente Vlissingen. Ook is er een onafhankelijk uitvoeringsregisseur aangesteld die knelpunten moet oplossen en draagvlak moet creëren.
RMS	De Regionale Mobiliteitsstrategie is een gezamenlijk plan van alle Zeeuwse gemeenten en de provincie Zeeland om reizigers beter en sneller van A naar B te laten reizen. Het plan kwam tot stand na uitgebreid overleg met ruim zestig betrokken partijen, van reizigers en maatschappelijke organisaties tot onderwijs en zorginstellingen. Het huidige openbaar vervoerssysteem past steeds minder bij deze tijd. Bussen rijden altijd een vaste route volgens een vaste dienstregeling, sommige dorpen zijn nauwelijks bereikbaar met openbaar vervoer, en 's avonds en in het weekend is er amper openbaar vervoer beschikbaar. Vaak is het veel sneller om met de auto van A naar B te reizen. Vanaf 2025 wordt het vervoerssysteem anders georganiseerd. De bus, boot en trein worden aangevuld met flextaxi's, buurtbussen, deelfietsen en deelauto's. Het systeem werkt via verschillende onderdelen:

	Grote bussen gaan snel lange afstanden afleggen tussen verschillende 'hubs' (knooppunten). Op zo'n hub kunnen reizigers overstappen op andere vervoersmiddelen zoals flextaxi's, buurtbussen of deelvervoer. Er komen meer opstappunten: binnen de bebouwde kom op maximaal 500 meter en buiten de bebouwde kom op maximaal 2,5 kilometer. De reistijden worden uitgebreid naar 6.00 tot 23.00 uur, zeven dagen per week. Reizigers kunnen ritten plannen en boeken via apps of door te bellen met een mobiliteitscentrale. De strategie zet ook in op duurzaamheid. Vanaf 2025 rijden alleen nog zero-emissie bussen die geen schadelijke stoffen uitstoten. Er moeten 3.000 laadpalen komen in 2025 en 10.000 in 2030. Het doel is om de CO2-uitstoot van wegvervoer in 2030 bijna te halveren. Zeeland fungeert als Living Lab Slimme Mobiliteit, waarbij het ministerie 5 miljoen euro heeft vrijgemaakt om vernieuwingen in het vervoer eerst uit te proberen. Dit helpt bepalen wat wel en niet werkt in een provincie als Zeeland, die andere uitdagingen heeft dan grote steden. Het huidige contract met busvervoerder Connexxion is geëindigd in december 2024. De nieuwe concessie loopt voor acht jaar. Ondertussen worden pilots gedaan om onderdelen van het nieuwe systeem te testen, zoals het realiseren van hubs en het ontwikkelen van apps. De strategie betekent een verandering, waar vroeger vooral grote bussen werden ingezet, wordt het budget nu verdeeld over verschillende flexibele vervoersmiddelen die beter aansluiten bij de behoeften van reizigers in verschillende delen van Zeeland.
--	--

Bijlage 10: Verdeling Interviews

NSPD	WIZ	RMS
4 respondenten	6 respondenten	5 respondenten

Rijk	Provincie Zeeland
1	14