

De stem van Zuidoost Friesland



rijksuniversiteit
 groningen

Prof. dr. Marijn Molema



rijksuniversiteit
groningen

Inleiding



Mogelijk denkt u dat regio's geen stem hebben en dat ze niet tot u kunnen spreken. Maar dan heeft u het mis, geachte politici, bestuurders en ambtenaren van Zuidoost Friesland (mocht u niet tot deze doelgroep behoren, maar wel graag meebouwen aan een sterke regio, dan bent ook u van harte welkom in dit verhaal). Alles wat er tot nu toe gezegd en geschreven is over de 'regio Zuidoost Friesland' zijn bouwstenen van mijn identiteit. Ik geef grif toe dat die identiteit niet heel sterk is en buiten uw burelen ronduit zwak - voor velen besta ik zelfs helemaal niet. Maar ik kan als een organisme tot wasdom komen. U heeft de kracht om mij te voeden, mijn ontwikkeling een sterke stimulans te geven en de talenten die ik in me draag, te activeren.

Misschien zult u zich afvragen, waarom u dat zou moeten doen. Ik ga u vertellen dat de maatschappelijke opgaven een regionaal karakter hebben. Dat vereist van het algemeen bestuur samenwerking over oude grenzen heen. Misschien kan dit u overtuigen, en zult u geïnteresseerd zijn in het hoe, over wat u kunt doen om mijn regionale potenties te benutten. Als het leidend voorwerp denk ik daar graag over mee. Ik trok al uw aandacht door de komst van Regio Deal, een paar jaar geleden. En wellicht komen er nieuwe kansen voorbij. De nieuwe regering wil immers inzetten op meerjarige, regionale investeringsagenda's. Daarmee wordt mijn stem urgent en nodig ik uit: verplaatst u zich in mij, Zuidoost Friesland.



Eén

Wie ben ik? Het is de centrale vraag van iedereen die zoekt naar identiteit. Op de vraag 'wie ben ik?' volgt een antwoord dat altijd in een verhalende vorm komt. Al die verhalen bij elkaar vormen onze identiteit. Verhalen geven mij kleur en karakter, ze scheiden mij af van de grijze massa en zorgen ervoor dat ik zichtbaar ben. En hoe meer samenhang en overeenkomsten in al die verschillende verhalen zit, hoe sterker de identiteit. Ik constateerde al dat mijn identiteit, de identiteit van Zuidoost Friesland, niet zo sterk is. Niet dat de verhalen ontbreken, maar ze tellen niet op tot een eendrachtig geheel waarmee inwoners zich kunnen identificeren. In het sociale bewustzijn van mensen in Zuidoost Friesland en daarbuiten heb ik een marginale positie. U begrijpt wat ik bedoel als u mij vergelijkt met een regio als Twente. Stel dat u een ondernemer bent in pakweg de gemeente Heerenveen. U wilt trots en zelfbewustzijn uitstralen, u wilt mensen het gevoel geven dat uw omgeving veel te bieden heeft. Wat doet u? Vlaggen ophangen met 'Welkom in de regio Zuidoost Friesland? Heerenveense ondernemers hebben daar zelf in elk geval niet voor gekozen. Zij hezen vlaggen met de tekst: 'Welkom in de regio Heerenveen'.

De Finse geograaf Anssi Paasi heeft een theorie over de vorming van regio's die al zo'n veertig jaar invloedrijk is in de sociale wetenschap. Om regio's te vormen is het volgens Paasi allereerst nodig dat mensen een territoriale vorm gaan herkennen. Er ontstaat zo een gebied dat met symbolische waarde 'geladen' kan worden. Dat klinkt ingewikkeld, maar we kennen voortdurend symbolische waarde toe aan heel verschillende zaken. Bijvoorbeeld: bij het Nederlandse landschap horen koeien. Bijvoorbeeld: Poiesz is een fijne supermarkt omdat het Friese producten heeft. In plaats van reële waarde (berekend in euro's) staat symbolische waarde voor zaken die we belangrijk of achtenswaardig vinden. Het toekennen ervan gaat vaak gepaard met gevoelens zoals trots, verbondenheid en inspiratie.

Mijn territoriale vorm is eigenlijk best goed ontwikkeld. Stel dat u mij zou moeten samenstellen uit diverse gemeenten. Al snel zult u er vijf opsommen: Heerenveen, Opsterland, Ooststellingwerf, Smallingerland en Weststellingwerf. De buitengrenzen van deze vijf gemeenten vormen mijn territoriale vorm. Welk gevoel en welke betekenis wordt er aan mij gegeven? Hiervoor kunnen we te rade gaan bij de stichting Toerisme Regiomarketing Zuidoost Friesland. Deze stichting presenteert mij als 'het andere Friesland'. De regiomarketeers schilderen een bont portret: ik heb een afwisselende natuur met heide, bos en duinen; een rijke cultuur met turfwinning en adel als *highlights*; en ik ben zowel een buitensportwalhalla als een culinaire regio. Zoveel mooie woorden vleien mij. Maar ik twijfel ook. De kenmerken die aan mij worden toegeschreven zijn op zich prima, maar hebben de verhalen uit de folders van de toeristische stichting wel diepgang? Zijn de verhalen opgebouwd uit doorleefde praktijken onder mijn inwoners? Zullen inwoners zich herkennen in de teksten en beelden? Met deze kritische vragen wil ik de regiomarketeers overigens niet afvallen – in tegendeel, zij spelen een belangrijke rol in regiovorming.

Regiovorming vereist volgens Paasi dat er na de territoriale vorming (stap 1) en symbolische waardetoekenning (stap 2) nog twee stappen gezet worden. Ten derde is dat de stap van institutionalisering. Organisaties, verenigingen, samenwerkingsverbanden etc. moeten zich expliciet op mij gaan richten. Zij moeten aan mijn toekomst willen bouwen, een bepaalde visie nastreven op wat zij willen vormgeven en verbeteren in mij. Met andere woorden, zij moeten mijn regionale kracht bewust en doelgericht willen stimuleren en versterken. De stichting Toerisme Regiomarketing Zuidoost Friesland is een voorbeeld van een instituut dat bijdraagt aan regiovorming. We kunnen ook de organisatie van de Regio Deal, waarover later meer, als voorbeeld van regionale

institutionalisering noemen. Een vierde stap, tenslotte, is de verankering van de regio in het bewustzijn van mensen. Bewoners van de betreffende regio moeten er bekend mee zijn en zich onderdeel voelen van. De regio (inclusief de instituties) nestelt zich dan in de samenleving. De regio krijgt een gevestigde rol in het grotere geheel van personen, organisaties en organisatiestructuren. Dat is bij mij helaas nog niet het geval.



Twee

Ik wil u graag inspireren en bewegen naar het stappenplan van Paasi: u kunt bijdragen aan de symbolische betekenis, de institutionele kracht en de sociale verankering van Zuidoostrifland. Deze ambitie vereist van mij dat ik de verbinding en afstemming met uw belevingswereld zoek. In uw wereld is waarschijnlijk niet de regio, maar uw gemeente dominant. Immers, ambtenaren worden betaald door een gemeente. Bestuurders en raadsleden worden gelegitimeerd door de kiezers van een gemeente. In de hele cyclus van vooruitkijken en plannen maken, van beleidsuitvoering en -verantwoording is uw blik gericht: primair op uw gemeente, en (mogelijk) secundair op dat van andere schaalniveaus zoals de provincie, het land, de Europese Unie en ook op het schaalniveau van een regio.

Alles heeft een reden, ook het gegeven dat mijn gemeenten langvormig zijn. Dat is geen toeval. Landschapshistorici kunnen u precies vertellen hoe dit samenhangt met mijn Ee in Smalingerland, mijn Koningsdiep in Opsterland,

mijn Tsjonger in Heerenveen, en mijn Linde in Oost- en Weststellingwerf. Zoals water van hoog naar laag stroomt, zo strekken deze riviertjes zich uit van het hoger gelegen noordoosten naar het lager gelegen zuidwesten. Eens werd door deze riviertjes het bruine moeraswater afgevoerd. De middeleeuwen ontgonnen mijn moerassen en er ontstond vaste grond onder de voeten van deze kolonisten. Er kon een samenleving in mij groeien die niet zonder bestuur en rechtspraak kon. Daarom werden er grietenijen gesticht, de voorlopers van uw gemeenten. Je zou dus kunnen zeggen dat de riviertjes die ik zojuist benoemde, de draden zijn die de richting van de huidige gemeentegrenzen bepaalden. Dat geldt tenminste voor Opsterland, Smallingerland, Oost- en Weststellingwerf (voor Heerenveen is dat door gemeentelijke herindelingen weer net even anders). Het verloop van hoog naar laag en het samenspel tussen bodem en water heeft niettemin voor een zeer afwisselend en rijk geschakeerd landschap, dat uniek is voor onze provincie. Een rijkdom waarvan de volle potentie nog lang niet is benut.

Kunnen we deze metafoor nog een slag verder brengen? Een stap verder door voorbij de gemeentegrenzen te kijken? Als u dat durft, dan ziet u de riviertjes wellicht als sterke, tijdloze draden waartussen u een kleurrijke regio kunt weven.



De vijf gemeenten met hun bestuurlijke kernen en de riviertjes, bron: <https://www.regiodealzuidoostfriesland.nl>



Drie

Overigens hebben uw voorgangers al meerdere proeflapjes geweven. Als begrip maakt 'Zuidoost Friesland' sinds de jaren 1990 onderdeel uit van de beleidstaal waarmee u probeert elkaar te begrijpen. Begrippen ontstaan altijd in de context van een bepaalde tijd. Neem het begrip 'handschoenenkastje'. Iedereen weet direct dat dit over het vakje in de auto gaat, aan de zijde van de rijder in een auto. In dat kastje zit van alles: kauwgom, een ijskrabber en een zonnebril, maar hoogstwaarschijnlijk geen handschoenen. Waarom heet het dan toch 'handschoenenkastje'? Uiteraard heeft dat te maken met de eerste generatie auto's, waarin de tocht je om de oren vloog. Bestuurders konden maar beter hun handen warm houden. Daarvoor waren handschoenen nodig die dus zo belangrijk waren, dat ze een eigen vakje kregen.

Oudere en/of belezen lezers van dit essay zullen weten dat er nog een begrip in omloop is, namelijk 'Zuid-Oost Hoek' of Zuidoosthoek. Het begrip was onder andere naamgever van de zuivelfabriek te Oosterwolde. Samen met 'Zuidoost-Friesland' worden deze begrippen na de Tweede Wereldoorlog regelmatig gebruikt als een geografische aanduiding. Berichtgeving in de Leeuwarder Courant bijvoorbeeld. Maar het overgrote deel van deze krantenartikeltjes waren advertenties en familie- of weerberichten. In de twintigste eeuw kwamen er weinig achtergrondartikelen of reportages over mijn eigenheid, mijn identiteit. Wel deed mijn naam zijn intrede bij provinciale beleidsmakers. In de Leeuwarder Courant van 26 juni 1954 werd een fietspadenplan afgekondigd. Provinciale Waterstaat ging samen met de provinciale VVV en de ANWB in mijn toeristische potentieel investeren, want ik zou 'binnen een redelijke tijd van een keurig stel paden [worden] voorzien'. Het is een van de eerste keren dat 'Zuidoost-Friesland' als begrip door beleidsmakers in de mond genomen wordt.

Ook in de planologie zie je mijn genese uit vijf gemeenten als een proces dat in stapjes verloopt. Mijn naam keerde terug in het Streekplan van 1982, een doorwrocht document waar ambtenaren jarenlang aan gewerkt hebben. De gemeenten Smallingerland en Opsterland worden echter bij een andere regio ingedeeld, namelijk 'oost'. De planologen bleven met mijn gemeenten schuiven, want in 1989 ben ik weer verdwenen als zelfstandige entiteit in het Streekplan.



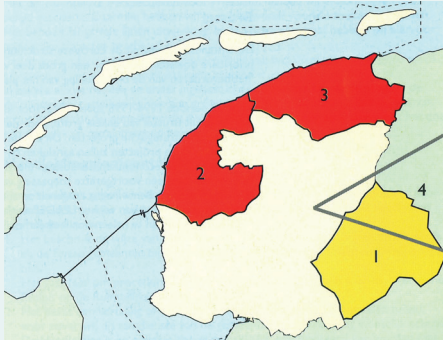
De regio 'zuidoost' in het Streekplan van 1982



De regio 'oost' in het Streekplan van 1989

Pas vanaf de jaren 1990 kreeg ik vastere vorm in de provinciale planologie. Dit heeft te maken met zowel landelijke als Europese ontwikkelingen. De aanleiding om Oost- en West-Stellingwerf, Opsterland, Smallingerland en Heerenveen tot een regio te kneden, was een experiment dat werd ingezet door de beleidsmakers uit Den Haag. Zij kregen hoofdpijn van de spaghettiberg aan beleidskaders en wettelijke regels die door decennia van overheidszorg was ontstaan. Om die slierten te ontwarren, werd de gebiedsgerichte aanpak geïntroduceerd. Er kwamen ROM-gebieden (ROM staat voor Ruimtelijke Ordening en Milieu). Zuidoost Friesland werd begin jaren 1990 aangewezen als een van de tien ROM-gebieden in Nederland. De keuze voor mijn contreien had te maken met de landschappelijke eenheid die ik in me draag. De stroomgebieden van de Linde, de Tjonger en het Koningsdiep vormden de rode draden van de gebiedsafbakening. Wat grappig dat het niet de abstracte begrippen van planologen of juristen waren, die mijn ROM gebied bepaalden. Daarentegen werden mijn oeroude riviertjes gebruikt als gebiedsafbakening. In het 'ROM-gebied Zuidoost Friesland' werd geprobeerd om alle belangen rond natuur en milieu, recreatie en toerisme, alsook landbouw, landschap en leefbaarheid op elkaar af te stemmen.

De opkomst van het gebiedsgerichte werken heeft het begrip 'Zuidoost Friesland' dus verankerd in de beleidstaal. Het is trouwens goed om nog wat verder uit te zoomen. Uiteindelijk ben ik onderdeel van een veel groter organisme dat Europa heet. En in Europa werd al lang geleden gewerkt aan een onderscheid tussen platteland enerzijds en landbouw anderzijds. Natuurlijk, beide grootheden hebben met elkaar te maken; de landbouw is als sociaal-economische en culturele drager belangrijk voor het platteland. Tegelijkertijd omvat het platteland meer dan het boerenleven. Neem mijn



Regionale plannen op basis van de Vierde Nota Extra

- 1 Plan van aanpak Zuidoost Friesland
- 2 Regionaal ontwikkelingsplan Noordwest Friesland
- 3 Regionaal ontwikkelingsplan Noordoost Friesland / Noordwest Groningen
- 4 Ontwikkelingsgebied voor de DAG-Driehoek

In het Streekplan van 1995 verscheen de huidige regio Zuidoost Friesland voor het eerst op de kaart

eigen gronden, de hectares van Zuidoost Friesland. Drie kwart van mijn grondgebied heeft een agrarische bestemming. Toch wordt het sociale leven niet gedomineerd door de landbouw.

Volgens de tekstenschrijvers van de Regio Deal tel ik negentig dorpen – zij baseerden zich op het Centraal Bureau voor de Statistiek. En ja, mijn dorpen tellen veel kleine bedrijven en organisaties die nauwelijks of niets met de landbouw van doen hebben. Die bedrijvigheid is een kans voor mijn 'leefbaarheid'. Met deze term uit u uw zorgen over mijn voorzieningen, mijn buslijnen, mijn 'gebouwde omgeving'. De instellingen van de Europese gemeenschap (EU) hadden dit al vroeg door en startten in 1991 met het LEADER-programma. Sindsdien krijgen lokale netwerken ondersteuning van de EU voor projecten die de leefbaarheid van het platteland bevorderen.

En de Friezen? Die pikten vanaf het begin mee uit de LEADER-ruif. Het beviel allemaal zo goed dat ze het eigen plattelandsbeleid afstemden op de wat

grotere regionale eenheden, waarmee geld in Brussel viel te halen. In het provinciehuis verscheen vanaf 2001 een nieuwe afdeling, *Plattelânsprojekten*, die weer uiteenviel in zes gebieden. Denkt u nog even terug aan Paasi en zijn vier stappen. Dan ziet u hoe het Europese beleid heeft bijgedragen aan de institutionalisering van diverse regio's in Fryslân – naast mezelf gaat het ook om Noordoost- Fryslân Noordwest- Fryslân en Zuidwest- Fryslân. In 2014 werd deze organisatie in deelgebieden tot *Streekwurk* gebombardeerd, de gebiedsgerichte aanpak bleef overeind. Ik voelde me op mijn beurt gevleid dat ik als eigen regio werd erkend. Het gevoel was wel dubbel. In theorie zou alle initiatief 'van binnenuit' moeten komen. Alle projecten moesten draaien om de initiatiefrijke personen en organisaties uit de regio zelf.

In de praktijk ontstond echter een projectencarrousel waarin echte regionale samenwerking nauwelijks van de grond kwam. De samenwerking duurde zolang er subsidies waren. Bovendien was de structuur van aanvragen en verantwoording zo gericht op controle en verantwoording, dat het soms haaks stond op de theorie van organisch groeiende *bottom-up* initiatieven. Het bracht mij in verwarring. Volgde mijn institutionalisering binnen *Plattelânsprojekten* en *Streekwurk* nu een inhoudelijke logica, of was het vooral een subsidielogica die aan het werk was? Subsidielogica is een logica die het toewijzen en verantwoorden van overheidsgeld volgt. Kun je op basis daarvan wel een identiteit versterken, zodanig dat inwoners van een regio die gaan omarmen?

De nieuwste episode in de programma-gedreven regiovorming is de Regio Deal. In 2019 werd mijn Regio Deal voorbereid. Een aantal vooruitstrevende burgemeesters stonden aan de wieg van het programma. De vijftien miljoen

voor 'vitale kernen' en een 'veerkrachtig landschap' worden tussen 2020 en 2025 uitgegeven. Ze houden de regionale samenwerking brandend, hoewel de projectencarrousel kritiek ook hier weleens klinkt. Het is nog iets te vroeg om conclusies te trekken. Evaluaties van het Planbureau Fryslân laten wel zien dat er nog ruimte ligt om meer uit de programmatische aanpak te halen. Een term als 'veerkrachtig landschap' klinkt mooi, maar wat de samenwerkende partijen er concreet mee bedoelen is onduidelijk. Het lijkt alsof mijn instituties (in dit geval de bestuurlijke en ambtelijke organisatie achter de Regio Deal) geen duidelijk beeld hebben waar ze naartoe willen. Wat is het dat ze sterker willen maken in mij, en waarom? Wat is hun visie op mijn toekomst, die vervolgens als het richtpunt van concrete projecten en programma's kan dienen?



Vier

Het staat als een paal boven water dat de Regio Deal de regionale samenwerking heeft versterkt. Betrokken bestuurders en ambtenaren hebben gepassioneerd aan mij geschaafd en geschuurd, er zijn mooie resultaten geboekt. Toch is het vreemd dat er na zo'n dertig jaar van regionale beleidsprogramma's een gezamenlijke visie op mij ontbreekt. Ik wil graag in verbinding met u blijven, dus ik hoop niet dat ik u beledig. Toch gebruik ik mijn stem om dit te agenderen: u voert dertig jaar regionaal beleid maar heeft nog steeds een gefragmenteerde visie op mij. Uw beleidsdiscussies gaan veel over projectmatige onderdelen maar weinig over mijn regionale geheel. Kijken we

naar de meest recente coalitieakkoorden, dan zien we eenzelfde gebrek aan een samenhangend perspectief op mijn toekomst.

Ik wil u daar niet om veroordelen. Alles gebeurt vanwege iets. De gronden van ons handelen kunnen echter wel verouderd zijn. Verandering begint dan bij het inzicht dat er een scheiding ligt tussen het verleden en het heden. Voor het gemak leg ik die scheiding tussen de twintigste en de 21ste eeuw. Natuurlijk is er geen sprake van een waterscheiding, eerder van een geleidelijke overgang die nog steeds niet is voltooid. Maar de eeuwwissel helpt om duidelijk te maken wat ik bedoel. Ik wil u duidelijk maken wat het verschil is tussen een leeg land en een vol land, en wat dit verschil voor u betekent.



Vijf

De architectuurhistoricus Auke van der Woud publiceerde een boek, *Het lege land*. Deze titel is een prachtige metafoor voor de aanblik van Nederland rond het midden van de negentiende eeuw. Nederland lag er grotendeels bij als een onbeschreven blad. Natuurlijk, er waren dorpen en steden - in vergelijking met andere landen waren dat er veel. Maar daartussen lagen bossen, moerassen, weilanden en woeste gronden. In die tijd werd het Huis van Thorbecke ingericht, vernoemd naar de grootste staatsman van het Koninkrijk der Nederlanden. Drie bestuurslagen kreeg het huis: het Rijk, de provincies en de gemeenten. Samen worden ze het algemeen bestuur genoemd, dat overigens geholpen wordt door specifieke besturen zoals de waterschappen. Met de gemeentewet

van 1851 werden de Friese grietenijen ook tot 'gemeente' benoemd, als in alle provincies. Elke bestuurslaag had een eigen, afgebakende taak.

Dit stelsel was net ingericht toen Nederland begon te groeien. De bevolking nam in omvang toe, en industriële innovaties zorgden voor een geweldige economische expansie (zo ontstonden op mijn grondgebied zuivelfabrieken). De mobiliteit nam toe door de aanleg van sporen en wegen. Allerlei lokale gebuiken werden geharmoniseerd, zodat Nederland sneller kon moderniseren. In 1951 wees het Rijk lokale centra van bedrijvigheid aan als industriekern. Met Drachten, Gorredijk, Heerenveen, Oosterwolde en Wolvega kreeg elk van mijn gemeenten één industriekern. Acht jaar later viel Gorredijk af (ondanks de lobby van de lokale industrievereniging die - jawel - de 'Zuidoosthoek' werd genoemd). De snelwegen A7 en A32 maakten de regio goed bereikbaar. Hoofdarchitect was het Rijk, die voor de industrie en infrastructuur een meerjarige planning opstelde. Gemeenten voerden uit, bijvoorbeeld door de aanleg van industrieterreinen en woonwijken te begeleiden. Vanaf pakweg 1960 kreeg ook de provincie een actieve rol in de modernisering van Fryslân. Sturend was zij bijvoorbeeld bij de modernisering van de landbouw en energievoorziening, het woningbeleid en bij recreatie & toerisme.

Rijk, provincies, gemeenten en de waterschappen begeleiden samen de transitie van een leeg land naar een vol land, in pakweg 150 jaar. Alle hoekjes en gaatjes van Nederland werden toegewezen aan het wonen en werken. Ook is plaats gemaakt voor natuur, nutsvoorzieningen, cultuurhistorie, noem maar op. In de eerste anderhalve eeuw na Thorbecke hebben de overheden een hoofdtaak gehad aan de inrichting van het moderne Nederland. Het heeft ons land in de 21ste eeuw helemaal vol gepland. En in die drukte laten zich allerlei

onbedoelde gevolgen van de modernisering zien. Voorheen netjes toegewezen functies blijken zich niet te houden aan de eens bedachte orde. Neem de verhouding tussen landbouw en natuur. Beiden blijken op vele manieren afhankelijk van elkaar te zijn, zodat de orde die ooit is aangebracht helemaal niet blijkt te werken. Of neem de gecombineerde inrichting van wonen en werken. De idee leek goed: elke gemeente zijn eigen industriekern, waaromheen de woonwijken gebouwd kunnen worden. Deze idee lijkt nu kinderlijk naïef. Industrie laat zich nauwelijks nog door de overheid beïnvloeden. Lokale ondernemers moeten zich bovendien voortdurend aanpassen aan mondiale, economische trends. Een laatste voorbeeld van de omslag, de kentering van het moderne naar het 'postmoderne' Nederland, komt met de energievoorziening. Want wat hadden we het goed voor elkaar met onze gas- en elektriciteitsnetwerken! Maar we zijn ingehaald door ons eigen succes! De atmosfeer warmt op en dreigt zich tegen ons te keren, dus moeten we verduurzamen. Maar hoe doe je dat in een land waarin op alle stukjes ruimte claims en tegenclaims liggen?

Mijn gemeenten zijn voortgekomen uit de grietenijen, die de stroom van mijn riviertjes volgden. Mijn grietenijen van de 21ste eeuw staan, samen met de provincie, het *Wetterskip* en het Rijk voor immense uitdagingen. Gelukkig zijn mijn bestuurders, ambtenaren en politici vernuftige mensen. In de chaos van alle problemen creëren zij een begin door te spreken in termen van 'opgaven'. Een opgave is een set van min of meer afgebakende problemen die opgelost moeten worden. In vergelijking met onze tijd was het voor de oude overheden nog simpel, zij hoefden enkel in te richten. Maar in de 21ste eeuw hebben wij de onbedoelde gevolgen geërfd. We kunnen niet anders dan de hardnekkige problemen omarmen en in onderlinge samenhang met elkaar (proberen) op te

lossen.

Door het opgavegerichte werken kom ik, Zuidoost Friesland, beter in beeld. Want er is een afgebakende ruimte nodig om concreet te werken aan opgaven. Een uniforme, nationale aanpak werkte goed in een leeg land. In een vol land zijn de maatschappelijke problemen echter te complex geworden voor een centralistische aanpak. Neem de eerder gestelde disbalans tussen landbouw en natuur. Op mijn gronden dreigt een specifiek probleem, namelijk verdroging - daar zijn zowel de landbouwers als de natuurliefhebbers het over eens. Die verdroging heeft te maken met mijn waterhuishouding en mijn ondergrond. Beiden stoppen niet bij de gemeentegrens maar hebben in wezen een regionaal karakter. Hetzelfde geldt voor het evenwicht tussen wonen en werken - je zou beiden ook als een gecombineerde opgave kunnen zien. De arbeidsmarkt en de woonmarkt zijn nauw met elkaar verwoven en het bijzondere is: deze markten functioneren meer regionaal dan lokaal. Immers, veel mensen wonen in de ene en werken in de andere gemeente. Dit leidt tot wederzijdse afhankelijkheden tussen gemeenten. Woon/werk afhankelijkheden kunnen op een regionaal schaalniveau geanalyseerd worden, zodanig dat er ook een handelingsperspectief voor overheden uit volgt. Tenslotte het voorbeeld van de elektriciteitsnetwerken. Tja, die zijn overvol en de oplossing lonkt in het tijdelijk opslaan van elektriciteit in grote batterijen, in een uitgekende planning van grootafnemers, en in andere technologische en sociale innovaties. Al die oplossingen gaan de schaal van een enkele gemeente al snel te boven. Er wordt nu op provinciaal niveau samengewerkt, maar dat geeft mij nog geen garantie dat mijn belangen ook goed behartigd worden. Ook hier zou een Zuidoost-Fries perspectief kunnen helpen.

Dit pleidooi voor regionale samenwerking kent u natuurlijk wel. Nieuw is wellicht mijn tweedeling tussen oud en nieuw, tussen modern en postmodern. Hopelijk helpt het u een beetje om te begrijpen *waarom* ik u oproep om in actie te komen. In de resterende twee paragrafen van dit essay reik ik nog wat ideeën over het *hoe* van regionale samenwerking aan.



Zes

Moedig is uw omgang met complexe opgaven, die u ‘landelijk gebied’, ‘energietransitie’ of ‘volkshuisvesting’ noemt. Maar ik zie ook twee manieren van werken die niet bijdragen aan echte regionale samenwerking. Hopelijk staat u mij toe om deze kritische gedachten met u te delen. De eerste wijze waarop gemeenten complexiteit reduceren, is door de focus te leggen op de eigen gemeente. Aan het begin van mijn verhaal bracht ik direct naar voren, dat ik daarvoor alle begrip heb. Ambtenaren worden betaald door de gemeente; bestuurders en raadsleden krijgen hun mandaat van kiezers uit een gemeente. Geheel begrijpelijk dat iedere gemeente eigen plannen en nota’s maakt voor wonen, werken, natuur & landschap, economie etc. En misschien blijven lokale nota’s en visies over allerlei onderwerpen die een overwegend regionaal karakter hebben, nog altijd noodzakelijk.

Toch heeft de focus op het lokale iets halsstarrigs in zich, iets tragisch zelfs, iets van ontkenning dat de ene gemeente zeer afhankelijk is van de andere gemeente. Alsof de gemeente trouw moet blijven aan de Middeleeuwse

grietenijen, van wie de grenzen de loop van de riviertjes volgden. Maar wordt lokaal bestuur dan geen doel op zich, in plaats van een middel om de opgaven effectief aan te pakken? Want de opgaven, zo zagen we, hebben in vele gevallen een regionaal (in plaats van lokaal) karakter.

Ik lees in uw lokale nota's de aandacht voor de omgeving buiten uw gemeente etc. Maar, eerlijk is eerlijk: woorden zijn iets anders dan daden. Het samenwerken zelf, en dat is een tweede kritiek van mij op u, besteedt u uit. Als er LEADER-programma's geschreven moeten worden, of een Regio Deal gesmeed moet worden, dan steunt u niet genoeg op uw eigen apparaten. Plannen voor regionale samenwerking worden grotendeels door externe consultants geschreven. Ook een deel van de uitvoering belegt u elders. Maar neemt u mij daarmee wel serieus genoeg? Ziet u regionale samenwerking als een kerntaak van uw apparaat, of ziet regionale samenwerking als iets extra's, iets dat je kunt bestellen?

Ik moest deze kritiek wel even met u delen, want in het spiegelbeeld van de feiten/problemen tonen zich de oplossingen/acties. Laat me daarvoor nog een metafoor inzetten. Het oude land werd ingericht op basis van planologische kaarten: deze functie hier en deze functie daar. Denk aan de regionale industrialisatieschema's, waarin een aantal Zuidoost-Friese kernen werden aangewezen als de groeipolen van het gebied. Ook het algemeen bestuur had een 2D-karakter. De taakverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten was logisch en schematisch. In de 21ste eeuw moeten we leren om het land op een 3D-manier te lezen. Dat betekent afscheid nemen van het simpele bovenaanzicht. Daarentegen moeten we, als het ware, de ruimte zelf betreden. We moeten de zaken van verschillende kanten kunnen bekijken, zien hoe

functies zich tot elkaar verhouden, hoe het ene een schaduw werpt op het andere. Als u die ruimte betreedt vanuit gemeentelijk perspectief, dan ontdekt u uw wederzijdse afhankelijkheden. In een 3D-perspectief wordt duidelijk hoe het bereiken van uw doelstellingen afhangt van de medewerking en samenwerking van uw buurgemeenten.

Daar komt nog iets bij. Als gemeenten gaan samenwerken rond regionale opgaven dan kan dat ook de samenwerking met de provincie, het *Wetterskip* en het Rijk bevorderen. Ook deze bestuurslagen zijn gedoemd om in complexiteit hun weg te zoeken. De complexiteit wordt gereduceerd als zij met vertegenwoordigers van een regionaal samenwerkingsverband kunnen samenwerken (in plaats van met vijf gemeenten afzonderlijk).

Als een gemeente op een 3D manier aan opgaven wil werken, dan zijn er twee voorwaarden. Ten eerste moet het proces tijd gegeven worden. Er moet ervaring opgebouwd worden, bijvoorbeeld rond de samenwerking in *Streekwurk* en de Regio Deal. Van de ervaring kan geleerd worden. Een tweede voorwaarde is capaciteit. In de gemeentelijke organisaties moeten ambtenaren vrijgesteld worden die (een deel van hun) tijd kunnen besteden aan samenwerking. Er moet ruimte komen voor het 'warme proces' waarin mensen informeel met elkaar kennismaken en wederzijds vertrouwen opbouwen. Zo ontstaan er netwerken van mensen met kennis en vaardigheden die nodig zijn voor regionaal denken en doen.



Zeven

Wie ben ik, Zuidoost Friesland? Ik begon mijn zoektocht met wat theoretische overpeinzingen. Over Paasi en diens stappenplan. Misschien heb ik de institutionele kant wat teveel benadrukt. Dat komt omdat ik mij rechtstreeks tot u richt als zijnde ambtenaar, bestuurder en/of politicus. Ik heb nog een laatste paragraaf om iets dieper in te gaan op de symbolische noodzaak voor regiovorming. We definieerden symbolische waarde als iets dat we toeschrijven aan zaken die we belangrijk of achtenswaardig vinden. Die symbolische waarde kunnen we als een extra dimensie toevoegen aan de eerder opgeworpen metafoor. Misschien bent u weleens in zo'n film geweest waarin je naast diepte ook lichamelijke sensaties ervaart. Bijvoorbeeld doordat de stoel beweegt, of omdat er een rookmachine wordt aangezet bij een spannende scene. Dus waar 3D-samenwerking staat het ruimtelijk perspectief, daar benadrukt 4D-samenwerking de rol van lichamelijke sensaties.

Ik hoop niet dat ik mezelf nu buiten de logische orde plaats door over het gevoel van regionale samenwerking te beginnen. Ik neem het risico, want uiteindelijk is regionale samenwerking mensenwerk. Mensen doen hun werk met gevoel, en dat gevoel beïnvloedt dus het werk. Gevoelens zullen effect hebben op de prioriteiten die iemand stelt en de kwaliteit van het eindresultaat. Negatieve gevoelens kunnen ertoe leiden dat regionale samenwerking uit de weg gegaan wordt, of dat werkzaamheden hieromtrent worden afgeraffeld. Vice versa geldt het omgekeerde, zodat een laatste vraag in de lucht hangt: welke positieve gevoelens kunnen een positief effect hebben op regionale samenwerking?

Ik gebruik de ruimte die het genre 'essay' (letterlijk: 'probeersel') biedt door drie gevoelens met u te beproeven. Ten eerste nieuwsgierigheid. Als we nieuwsgierig

zijn, dan zijn we gefascineerd door iets, we willen er meer over weten. Daarom wordt onze aandacht naar iets getrokken. Als we meer leren, krijgen we een blij gevoel. Maar als we het ondanks enige inspanning nog steeds niet snappen, raken we gefrustreerd. De frustratie en/of blijheid voelen we in onze buik. Het kan een drijfveer zijn om meer kennis en ervaring met iets op te doen, of juist (door een negatieve ervaring) minder. Nieuwsgierigheid is een cruciaal gevoel voor regionale samenwerking, omdat het nieuwe kennis en vaardigheden van ons verlangt. Je kunt alleen samenwerken als je je verdiept in de wereld van de ander. Immers, je hebt iets van die ander nodig, je wilt de ander tot iets bewegen. Maar je kunt de ander niet direct beïnvloeden, je kunt alleen samenwerken door verbinding te zoeken. Daarvoor moet je erachter zien te komen wat de zorgen, de dromen en de (te overwinnen) obstakels van de ander zijn. Iemand die niet nieuwsgierig is, zal veel moeite hebben om het geduld en de moeite te investeren.

Een tweede gevoel voor regionale samenwerking is verbondenheid. We voelen verbondenheid als we in een staat van nabijheid tot elkaar verkeren. Bijvoorbeeld doordat we dezelfde symbolische waarde aan een gebied toekennen. Voor het voelen van verbondenheid is een collectief geheugen belangrijk en vaak worden herinneringen aan plaatsen vastgemaakt. Verbondenheid zit ook in positieve associaties die bij een regio 'horen' en die door een groep zo gevoeld en benadrukt worden. Als je je verbonden met elkaar voelt, ben je eerder geneigd om iets voor de ander te betekenen zonder dat je er iets voor terug krijgt. Bij het denken aan een regio en de mensen die daar wonen, kun je warme gevoelens ervaren.

Inspiratie tenslotte wordt opgewekt door een externe stimulans die ons aanzet tot denken en handelen. Vaak leidt de stimulus ertoe dat je iets of iemand wilt verbeteren, mooier of beter wilt maken. Inspiratie geeft een energiek

gevoel. Soms komen we in een flow waarin we heel geconcentreerd tot grote prestaties kunnen komen. Inspiratie leidt tot inspiratie. Het essay 'Zuidoost Fryslân: de herontdekking van een uniek gebied' van Bert Looper is ongetwijfeld het product van persoonlijke inspiratie. Maar het heeft u als bestuurders en ambtenaren ook geïnspireerd in de voorbereiding van de eerste Regio Deal. Momenten van inspiratie zijn cruciaal voor de verbeeldingskracht, die nodig is om een regio tot leven te wekken.

Besluit

Mijn stem heeft over meer dingen niet dan wel gesproken. Ik heb het niet met u gehad over de democratische legitimatie van regionale samenwerking. Ook niet over de samenwerking tussen (lokale) overheden met ondernemers en kennisinstellingen. Dat zijn allemaal belangrijke onderwerpen. Mijn bedoeling was echter om uw aandacht te trekken, om u te bewegen om te investeren in mij, de mooie regio Zuidoost Friesland. Hoe gaat u in mij investeren, wat gaat u doen om mij tot wasdom te laten komen?

Veel van mijn stichtelijke woorden hebben te maken met leiderschap. Met 'ambtelijk leiderschap', met 'bestuurlijk leiderschap', met 'politiek leiderschap'. Leiderschap is de gave om een gemeenschap mee te krijgen in de veranderingen die nodig zijn om onze brede welvaart te behouden. Het denkraam van de oude grietenijen, zo heb ik u voorgespiegeld, kan uw leiderschap ondergraven. Veel van de complexe problemen vragen om een regionaal perspectief. U heeft de middelen in handen om een apparaat in te richten, waarmee kennis en vaardigheden worden opgebouwd. U heeft de creativiteit en de moed om gevoel in onze regio te blazen. Ik nodig u van harte uit.

Dankwoord en verantwoording

Dit essay is geschreven als vrij onderdeel in het wetenschappelijke project waarin Planbureau Fryslân de Regio Deal in Zuidoost Friesland op een lerende manier heeft geëvalueerd. De auteur dankt Dennis Worst voor aanwijzingen m.b.t. de landschapsgeschiedenis. De begeleidingscommissie bestaande uit Wendy van den Daal, Onno Fiechter, Gydo Jansen, Bert Looper, André van de Nadort en Petra Sprado zorgde voor nuttige input en feedback. Datzelfde geldt voor Planbureau-collega's Arlette Bickel, Ymko Braaksma en Joas de Jong. Omwille van de leesbaarheid zijn geen voetnoten geplaatst; hieronder volgt een opgave van werken waarvan gebruik is gemaakt.

Bij inleiding: het laten spreken van een gebied als stijlfiguur is geïnspireerd op de roman van Ramy El-Dardiry, *Tussenmorgenzee en avondland* (Amsterdam en Antwerpen: Querido, 2023).

Bij één: Anssi Paasi, 'The Institutionalization of Regions: A Theoretical Framework for Understanding the Emergence of Regions and the Constitution of Regional Identity', *Fennia* 164 (1):105-146; Lübbe, H. *Geschichtsbegriff und Geschichtsinteresse. Analytik und Pragmatik der Historie* (Basel en Stuttgart: Schwabe, 1977).

Bij twee: Shera van den Wittenboer, Theo Spek, Jeroen Wiersma, Oscar Borsen, Foppe van der Meer, *Het verhaal van Smallerland* (Rijksuniversiteit Groningen, Kenniscentrum Landschap en Landschapsbeheer Friesland; Groningen en Beetsterzwaag, 2018)

Bij drie: Streekplannen van 1982, 1989 en 1994; Ymko Braaksma, Sibilla Hoekstra en Mirre van der Meer, *Landschap in Zuidoost Friesland. Het belang van een gezamenlijke visie* (Leeuwarden: Planbureau Fryslan, 2023); Bart Hoogeboom, *Endogenous development in European rural regions, 1975-present* (proefschrift RUG, 2020); Hans ten Hoopen, 'Uniek projekt in Zuidoost-Friesland', *Noorderbreedte* (1992) 6, 231-234; <https://www.regiodealzuidoostfriesland.nl/geraadpleegd> 19 augustus 2024; Zonder auteur, *Plattelânsprojekten Gebiedskader Zuidoost Fryslân 2007 – 2013* (Provincie Fryslân: Beetsterzwaag, z.j.)

Bij vijf: J.J. Spahr van der Hoek, 'In heale ieu de Gordyk en Omkriten', in: idem (red.), *De vlecke Gorredyck* (Leeuwarden: Fryske Akademy, 1981) 159-165

Bij zeven: Michael S. Brady, *Emotions, The Basics* (Londen en New York: Routledge, 2019); Bert Looper, 'Zuidoost Fryslân: de herontdekking van een uniek gebied' (Leeuwarden: Tresoar, 2019).



Marijn Molema is onderzoeker en adviseur op het gebied van regionale ontwikkeling en sociaaleconomische veerkracht. Hij is bekend vanwege zijn werk op het snijvlak van beleid, wetenschap en regionale innovatie, waarin hij bijdraagt aan strategieën voor duurzame groei in minder stedelijke gebieden. Vanaf 2019 t/m 2024 is hij verbonden aan het Planbureau Fryslân, namens wie hij bijzonder hoogleraar Regionale Vitaliteit & Dynamiek aan de Rijksuniversiteit Groningen is.

Colofon

Marijn Molema, *De stem van Zuidoost Friesland*. Leeuwarden: Planbureau Fryslân en Rijksuniversiteit Groningen, 2024.

