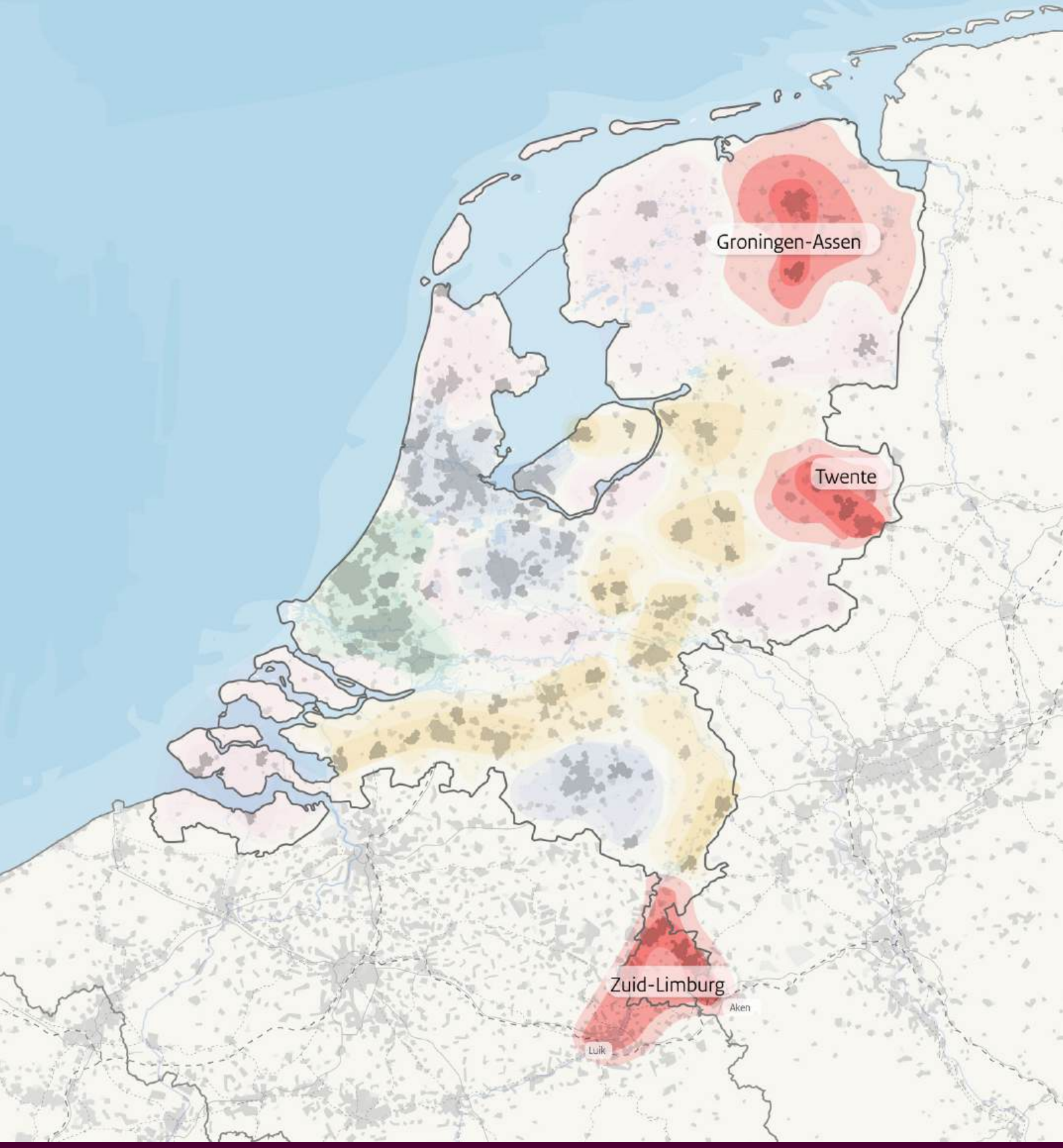


Initiëren van een Schaalsprong

Ontwerpend Onderzoek

September 2026

Initiëren van een Schaalsprong

Met de ontwerp-Nota Ruimte heeft het Rijk uitgesproken dat het in Groningen-Assen, Twente en Zuid-Limburg een schaalsprong wil initiëren. Dat is een uitnodiging en een opdracht tegelijk. Een uitnodiging aan drie regio's om hun potentieel te verzilveren, en een opdracht aan Rijk en regio samen om te bepalen wat daarvoor nodig is.

In opdracht van de Regio Groningen-Assen, mede namens de drie regio's, heeft PosadMaxwan onderzocht wat die schaalsprong inhoudt, waar de regio's staan en welke keuzes voorliggen. De analyses, denkrichtingen en adviezen in dit rapport komen voort uit onze expertise. Zij geven onze lezing van de opgave weer en zijn geen vastgestelde standpunten van de regio's of van het Rijk. Dit rapport is geschreven als gezamenlijke feitenbasis en gespreksagenda.

Het wil geen eindbeeld vastleggen, maar het gesprek tussen Rijk en regio's van een gedeeld verhaal voorzien. Dat gesprek is gestart op het Congres Initieerregio's van 3 september 2026 in Assen. De opbrengst daarvan is als bijlage opgenomen.

PosadMaxwan
Binckhorstlaan 36
2516 BE Den Haag
070 322 2869

September 2026

Inhoud

	Managementsamenvatting	IV
	Leeswijzer	VIII
Deel 1	Opgave	1
Deel 2	Positionering	
	Wat zijn de regio's?	14
	Economische motor	20
	Menselijk kapitaal	34
	Ruimtelijk-economische condities	44
	Sociaal-ruimtelijke condities	56
	Bestuurlijk-institutioneel kapitaal	68
Deel 3	Handelingsperspectief	
	Initiëren van een schaalsprong	74
	12 verhaallijnen	76
	Van verhaallijnen naar afspraken	102
Bijlagen		
	Instrumentarium	118
	Opbrengst congres initieerregio's	140

Managementsamenvatting

De kernboodschap

De ontwikkeling van Groningen-Assen, Twente en Zuid-Limburg is een nationale investeringskeuze. Het Rijk wees deze drie regio's in de ontwerp-Nota Ruimte aan als initieerregio's. Dat zijn regio's met groot economisch en maatschappelijk potentieel dat zonder gerichte inzet onderbenut blijft. Elk van de drie bevindt zich in een andere fase en heeft eigen behoeften om dat potentieel te verzilveren. Inmiddels heeft het Rijk ook de Regio Emmen als initieerregio aangemerkt. Dit onderzoek richt zich op de drie oorspronkelijk aangewezen regio's. Met die aanwijzing lag er een opdracht zonder handleiding. De regio's nemen daarom zelf het initiatief om betekenis te geven aan het begrip initiëren. Dit onderzoek vertaalt die aanwijzing naar een samenhangende set verhaallijnen die beschrijven wat initiëren inhoudt en welke keuzes daarbij per regio voorliggen.

Een groot deel van de Nederlandse welvaart komt tot stand in een beperkt aantal economische kerngebieden, met name in de grote stedelijke agglomeraties. Banen, kapitaal en talent concentreren zich daar, terwijl juist die gebieden tegen hun ruimtelijke en maatschappelijke grenzen aanlopen. Het aandeel van de grote agglomeraties in de Nederlandse werkgelegenheid steeg tussen 1996 en 2022 van 27,4 naar 29,1 procent. Die toename maakt het nationale systeem kwetsbaar. De concentratie van werkgelegenheid en economische activiteit in een beperkt aantal kerngebieden maakt het versterken van agglomeratiekracht in de initieerregio's des te belangrijker. Daarmee ontstaat een polycentrisch en weerbaarder ruimtelijk-economisch systeem, waarin meerdere sterke regio's gezamenlijk het verdienvermogen van Nederland dragen. Daarmee dragen de regio's ook bij aan de Europese concurrentiekrachtopgave. De regio's hebben daarvoor veel mogelijkheden én ruimte te bieden.

Strategische autonomie, de energietransitie, defensie en digitalisering vragen om productiecapaciteit, kennis en fysieke ruimte. Juist die zijn in de initieerregio's aanwezig. De nationale AI-fabriek landt in Groningen. Zuid-Limburg ontwikkelt zich met meerdere campussen midden in een dynamische Europese regio. De hightechindustrie en de specialistische kennis die de chipsector en defensie nodig hebben, staan in Twente. Deze drie regio's zijn daarmee onmisbaar voor het waarmaken van de nationale ambities. Het potentieel is er en de regionale coalities staan klaar om het te verzilveren. Wat ontbreekt is wederzijdse langjarige zekerheid, van het Rijk over zijn betrokkenheid en van de regio's over hun prioriteiten. Juist die zekerheid bepaalt of publieke en private investeringen loskomen. De schaalsprong vraagt daarom om wederkerige, meerjarige afspraken tussen Rijk en regio's.

De schaalsprong is daarbij meer dan een economisch project. De sprong is er voor de mensen die er wonen en voor wie komt. Het versterken van bestaande gemeenschappen is het vertrekpunt. Dat betekent bouwen voor doorstroming, voorzieningen en bereikbaarheid op peil houden en gezondheid en vertrouwen verbeteren waar die achterlopen. De schaalsprong mag de kloof die de regio's willen overbruggen niet vergroten. Brede welvaart is daarom uitgangspunt bij de vormgeving van de schaalsprong en versterkt op haar beurt het regionale verdienvermogen.

De opzet van het onderzoek

Het onderzoek is opgebouwd uit drie delen. Het eerste deel stelt de schaalsprongopgave scherp. Het beschrijft hoe de aanwijzing als initieerregio zich laat lezen in het licht van de nationale opgaven. Het tweede deel positioneert de drie regio's langs vijf dimensies en trekt per dimensie conclusies. Dit is het feitelijke fundament van het onderzoek. Het derde deel vertaalt die conclusies naar verhaallijnen. Die geven een doorkijk naar de toekomst en benoemen de keuzes die per regio voorliggen. Het zijn interpretaties op basis van de analyse. De keuzes zelf zijn bestuurlijk nog niet gemaakt. Dat gebeurt in het vervolg. Het instrumentarium in de bijlage geeft een overzicht van de middelen waarmee die keuzes uiteindelijk vorm kunnen krijgen.

Vijf dimensies

Het beeld dat uit de analyse oprijst is genuanceerd. In alle drie de regio's zien we opwaartse spiralen, ontwikkelingen die elkaar in gunstige richting versterken. De steden groeien, campussen trekken talent en bedrijvigheid aan en grote transities zijn er in beweging gezet, van de energietransitie in Groningen-Assen tot de hightech groei in Twente en de ontwikkeling van de campussen in Zuid-Limburg. Daartegenover staan enkele neerwaartse spiralen, ontwikkelingen die elkaar in ongunstige richting versterken. Meer talent vertrekt na het afstuderen dan de regio's zich kunnen veroorloven, netcongestie remt de industriële vernieuwing en de woningbouw, en de woningvoorraad van vandaag past nog niet bij de bevolking van morgen, ondanks de bouwplannen die inmiddels in uitvoering zijn.

De schaalsprong draait om het vergroten van de agglomeratiekracht die er al is, tot het niveau waarop die zichzelf versterkt. Die kracht ontstaat wanneer bedrijven, kennisinstellingen en talent dicht bij elkaar zitten en goed met elkaar verbonden zijn. In het polycentrische Nederland komt dat punt zonder gerichte keuzes niet vanzelf in zicht. De regio's lopen dan het risico in een agglomeratieschaduw te blijven, te klein om zelfstandig schaalvoordelen te realiseren en onvoldoende verbonden om die via grotere centra te benutten. De schaalsprong versterkt wat opwaarts draait en keert wat neerwaarts draait. Dat vraagt om bewuste keuzes op vijf dimensies tegelijk. Die dimensies, de economische motor, het menselijk kapitaal, de ruimtelijk-economische condities, de sociaal-ruimtelijke condities en het bestuurlijk-institutioneel kapitaal, vormen het analysekader van dit onderzoek en keren terug tot in de verhaallijnen.

De drie regio's, samen goed voor ruim twee miljoen inwoners, zijn langs vijf dimensies geanalyseerd op basis van CBS-, LISA- en aanvullende regionale data. Groningen-Assen is daarbij op twee schaalniveaus beschouwd, omdat Groningen-Assen e.o. en Delfzijl en Oost-Groningen wezenlijk verschillende opgaven kennen. Voor Zuid-Limburg geldt de kanttekening dat vanwege beschikbaarheid van vergelijkbare data met de andere regio's, het Duitse en Belgische deel van de initieerregio niet volledig konden worden meegenomen in het onderzoek, terwijl dit wel zeer relevant is voor de schaalsprong. Elk hoofdstuk sluit per regio af met wat sterk is, wat knelt en wat dat betekent. Hier brengen we vervolgens per dimensie de hoofdconclusie samen.

Economische motor: De motor draait onder zijn kunnen

De regio's beschikken over sterke specialisaties, van hightech systemen tot chemie en energie, met posities in vrijwel alle nationale sleuteltechnologieën. Die specialisatie levert echter nog geen productiviteitspremie op, ook binnen de kernsectoren blijft de productiviteit achter. De keten van kennis naar productie is gebroken. Wat hier ontstaat, groeit te vaak elders door, mede omdat groeikapitaal zich in Amsterdam en de Brainport concentreert. De opbouw van het bedrijfsleven verschilt daarbij per regio. Waar de werkgelegenheid plaatselijk op enkele grote werkgevers leunt, is verbreding van het mkb nodig. Waar het brede mkb juist de drager is, zoals in Twente, ligt de opgave in de doorgroei van bedrijven. De opgave is het completeren van de regionale ecosystemen, zodat kennis zich hier vertaalt in verdienvermogen.

Menselijk kapitaal: Veel opleiden en weinig oogsten

Alle drie de regio's beschikken over een compleet onderwijsaanbod, van mbo via hbo naar wo, en over een krappe arbeidsmarkt die om mensen vraagt. De instroom van talent is op orde, maar juist bij de overgang naar de eerste baan gaat talent verloren. Veel afgestudeerden blijven in de regio, maar de retentie ligt lager dan in andere universiteitsregio's. Tegelijkertijd is de natuurlijke aanwas negatief geworden en leunt de bevolkingsontwikkeling op migratie. Van de internationale afgestudeerden blijft landelijk circa een kwart in Nederland werken,

van wie 7 procent in de initieerregio's. Daar staat onbenut potentieel tegenover, in de arbeidsdeelname, in de polycentrische arbeidsmarkt die nog als losse delen functioneert en in de grensarbeidsmarkt. Het vasthouden van zelf opgeleid talent is daarmee een van de belangrijkste hefbomen voor de schaalsprong.

Ruimtelijk-economische condities: De fysieke condities knellen eerder dan de ruimte

Er is meer fysieke ruimte dan in de economische kerngebieden, al heeft ook hier elke vierkante meter een bestemming. De fundamenten zijn sterk, van de waterstofinfrastructuur tot de campussen en de ligging op internationale corridors. Wat knelt zijn netcapaciteit, de beschikbaarheid van water voor wonen en werken, de nationale en internationale bereikbaarheid en een aanbod van werkmilieus dat nog onvolledig aansluit op de kennisketen. Tegelijk herschikt Europees beleid rond emissies, grondstoffen en schone industrie de vestigingslogica van bedrijven, in het voordeel van regio's met duurzame energie, ruimte en industriële cultuur. Dat opent een strategisch venster. De opgave is om die uitgangspositie te benutten door de randvoorwaarden op orde te brengen, verbindingen te versterken en ontbrekende schakels in het ecosysteem te completeren.

Sociaal-ruimtelijke condities: Wonen weegt zwaar mee in de schaalsprong

De regio's bieden wat elders schaars wordt, betaalbaar wonen, landschap en complete leefomgevingen binnen bereik. De woningmarkt is daarbij een systeem waarin de huisvesting van de toekomstige beroepsbevolking één van de opgaven is, naast onder meer de vergrijzing. De voorraad loopt uit de pas met wat de schaalsprong vraagt en het voorzieningenniveau staat in delen van de regio's onder druk, al zijn de eerste bouwplannen inmiddels in uitvoering. Belangrijker nog is de plansystematiek erachter. Trendprognoses schrijven het verleden door. Zo wordt een prognose een zichzelf waarmakend beleid. De schaalsprong vraagt daarom om een omgekeerd vertrekpunt. De eerste vraag is welke woon- en werkmilieus de regio wil bieden en voor wie. Brede welvaart is daarbij het integrerende perspectief.

Bestuurlijk-institutioneel kapitaal: Het bindende tekort is zekerheid

De regionale coalities functioneren en bouwen voort op decennia aan samenwerkingservaring, werkende triple helix-structuren en grensoverstijgende verbanden. Toch ligt er aan beide kanten een opgave. De regionale samenwerking rust deels op vrijwillige verbanden en vraagt om scherpere prioritering en één gezamenlijke stem, zodat het Rijk weet waar het aan toe is. Tegelijkertijd ontbreekt het aan langjarige zekerheid vanuit het Rijk. Versnipperde sectorale financiering en wisselende beleidsaandacht maken dat publieke en private investeringen op elkaar wachten, terwijl een schaalsprong vraagt om vijftien tot dertig jaar koers houden. Zekerheid is daarmee zelf een voorwaarde voor investeren geworden, en die moet van twee kanten komen.

Drie regio's, drie sprongen

De schaalsprong betekent in elke regio iets anders. Groningen-Assen staat voor versnelling. De transformatie van gaswinning naar duurzame energie en biotechnologie is ingezet, met Groningen-Assen e.o. als motor en Delfzijl en Oost-Groningen als strategische ruimte voor energie en industrie. De kennisketen, met de Universiteit van het Noorden als schakel, verbindt die twee delen. Twente staat voor doorbouwen. De hightechindustrie rond de Universiteit Twente is bewezen sterk en vraagt om schaal, ingebed in het grensoverstijgende ecosysteem met Münsterland. Zuid-Limburg staat voor actieve transitie en, als enige stedelijke agglomeratie die doorloopt over de landsgrens, voor het verzilveren van de Europese grensligging. De Brightlands-campussen en de verduurzaming van Chemelot bepalen het tempo, op een euregionale schaal waarin Aken en Luik onderdeel uitmaken van de agglomeratie. De profielen van de drie initieerregio's vullen elkaar aan en dekken samen een groot deel van de nationale technologie- en groeimarktenagenda.

De verhaallijnen

Het derde deel van het onderzoek vertaalt de conclusies van de vijf dimensies naar verhaallijnen die samen beschrijven wat initiëren inhoudt. Per verhaallijn staat wat er speelt, welke hoofdkeuze voorligt en wat die keuze oplevert. Een les uit de analyse stuurt daarbij de samenhang. Investeringen renderen pas wanneer de condities eromheen tegelijk op orde zijn. Een campus zonder passende woningen en een brede arbeidsmarkt levert onvoldoende rendement op. Bedrijven die willen groeien maar geen aansluiting op energie of water kunnen krijgen, kunnen hun groeipotentieel niet benutten. Sommige keuzes gelden voor alle drie de regio's en lenen zich voor generieke inzet, zoals netcapaciteit, bereikbaarheid en campusontwikkeling. Andere vragen om regiospecifieke afspraken. De verhaallijnen bieden hiervoor een afwegingskader. Het instrumentarium in de bijlage laat zien met welke bestaande en nieuwe middelen de keuzes vorm kunnen krijgen.

Van analyse naar vervolg

Dit onderzoek vormde de inhoudelijke onderlegger voor het Congres Initieerregio's op 3 september 2026 in Assen. Ruim tweehonderd deelnemers van Rijk en regio's bespraken daar de bevindingen. De opbrengst staat in de bijlage. Het congres bevestigde de diagnose en scherpte drie punten aan. De sprong moet vanaf het begin werken voor de eigen inwoners en het mkb. De uitvoeringskracht verdient meer gewicht dan het rapport haar gaf. En bestuurders willen geen nieuwe overlegtafels, maar een extra stoel aan bestaande tafels.

De richting is helder. Van de regio's vraagt dit scherpe keuzes, prioritering en koersvastheid. Het congres liet zien dat juist dit het moeilijkste deel is. De middelen en de massa die te verdelen zijn, blijven beperkt. Een regio die overal op inzet, komt met een zacht bod bij het Rijk. Van het Rijk vraagt dit continuïteit over kabinetsperiodes heen, gebundelde inzet via bestaande sporen en passend instrumentarium. Een afsprakenkader per regio maakt die wederkerigheid concreet, met een meerjarige ontwikkelagenda over doelen, governance en financiering. De bestuurders van de drie regio's hebben daarvoor op het congres een gezamenlijke brief aan de minister voorbereid.

Leeswijzer

Dit onderzoek bestaat uit drie delen en bijlagen, met daarnaast een afzonderlijke Atlas.

Deel 1 stelt de schaalsprongopgave scherp. Het beschrijft hoe de aanwijzing als initieerregio zich laat lezen in het licht van de nationale opgaven, definieert wat een schaalsprong hier betekent en introduceert de vijf dimensies die het analysekader vormen.

Deel 2 positioneert de drie regio's langs die vijf dimensies. Elke dimensie volgt dezelfde opbouw, van de stand van zaken via wat er verandert naar het perspectief dat daaruit ontstaat. Elk hoofdstuk sluit per regio af met wat sterk is, wat knelt en wat dat voor de schaalsprong betekent. Dit deel is het feitelijke fundament van het onderzoek.

Deel 3 vertaalt die conclusies naar twaalf verhaallijnen. Per verhaallijn staat wat er speelt, welke hoofdkeuzes voorliggen en wat die keuzes per regio betekenen.

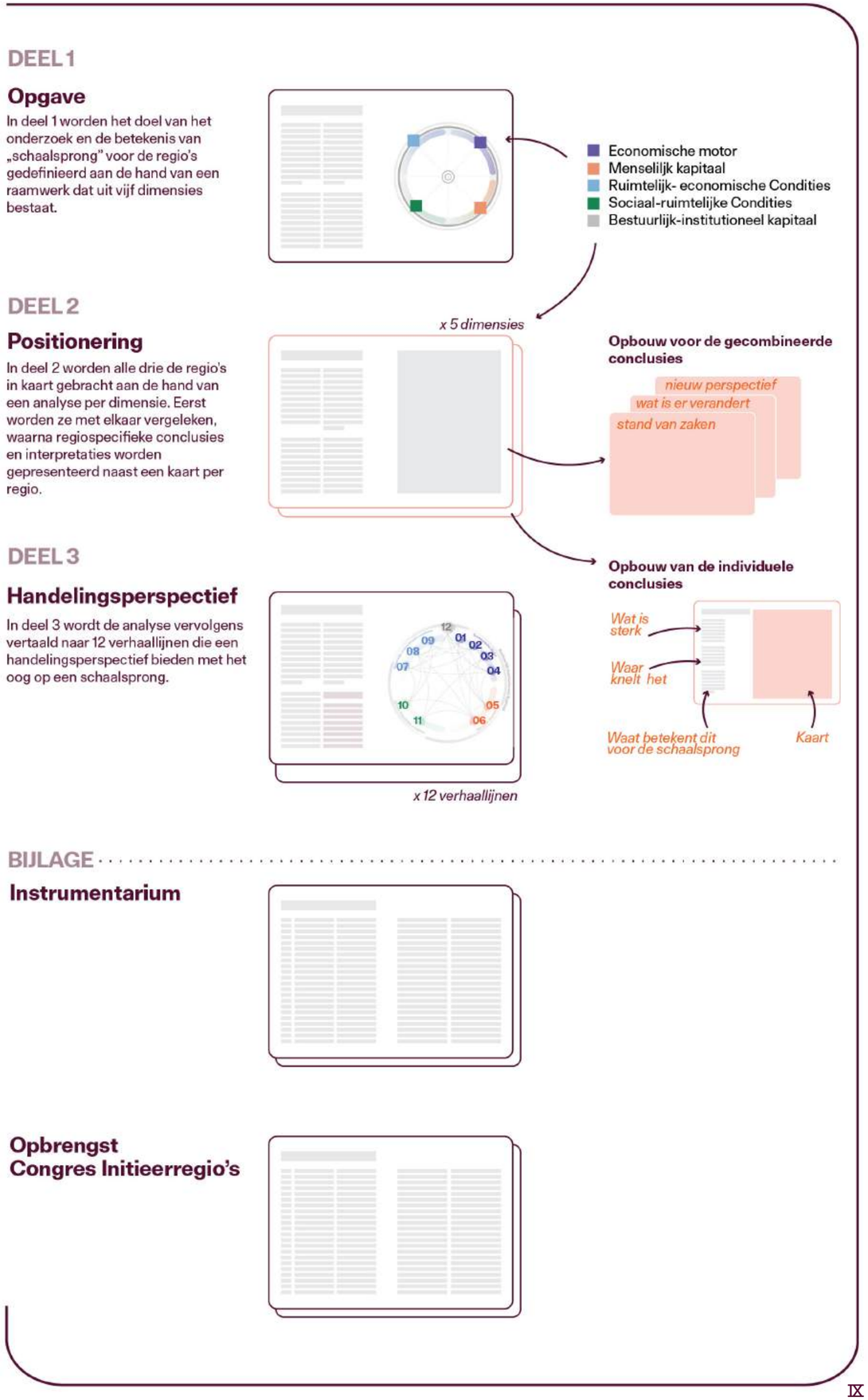
De bijlagen bevatten het instrumentarium en de opbrengst van het congres.

De Atlas van de initieerregio's bevat het onderliggende kaart- en cijfermateriaal.

Het onderzoek combineert drie sporen. Een kwantitatief spoor op basis van CBS, LISA, DUO en aanvullende regionale data, waar mogelijk op laag schaalniveau en met grensdata voor de aangrenzende Duitse en Belgische gebieden. Een beleidsanalytisch spoor waarin de ontwerp-Nota Ruimte, de Nationale Technologiestrategie, het industriebeleid en de regionale agenda's op elkaar zijn gelegd. En een processpoor met werksessies en reviewrondes met de drie regio's.

Alle cijfers dragen een bronvermelding en de volledige onderbouwing per indicator staat in de Atlas. Sommige indicatoren zijn experimenteel en speciaal voor dit onderzoek ontwikkeld om hiaten op te vullen. Die zijn niet wetenschappelijk gevalideerd en als zodanig aangeduid. Groningen-Assen is op twee schaalniveaus beschouwd, omdat Groningen-Assen e.o. en Delfzijl en Oost-Groningen wezenlijk verschillende opgaven kennen. Voor Zuid-Limburg konden het Duitse en Belgische deel van de initieerregio niet volledig worden meegenomen, terwijl die voor de schaalsprong juist zeer relevant zijn.

De verhaallijnen zijn generiek geformuleerd omdat de opgaven gedeeld zijn. De invulling en de keuzes zijn regiospecifiek. Dit rapport legt geen keuzes vast, het levert het afwegingskader en de opties. De keuzes zelf maken Rijk en regio's in het vervolg op het Congres Initieerregio's.



deel 1

DE OPGAVE

1 De opgave voor Nederland

Dit rapport ligt nu voor u, dankzij een zin uit het ontwerp-Nota Ruimte.

"*We initiëren een schaalsprong met onderscheidende ruimtelijk-economische ontwikkeling in de regio's Groningen-Assen, Twente en Zuid-Limburg.*"[1]

Al het gewicht van die zin zit in één werkwoord. **Initiëren**. Het zegt dat deze sprong niet vanzelf komt. Dat een gerichte beweging nodig is. In regio's waar de potentie aanwezig is en zonder die beweging die potentie onbenut blijft. Initiëren betekent daarbij nadrukkelijk niet dat het Rijk als enige of als eerste investeert. De regio's investeren al fors, en de sprong vraagt inzet van Rijk en regio samen. Wie welke beweging maakt, waarmee, en wanneer het gelukt is, laat de ontwerp-Nota Ruimte bewust open. Dit onderzoek geeft, samen met de drie regio's, een eerste antwoord op die vraag.

1.1 Een tweeledige nationale opgave

Om de vraag te kunnen beantwoorden, moet eerst helder zijn waarom het Rijk dit woord nu nodig heeft. De aanleiding is een nationale opgave met twee gezichten.

Het eerste gezicht toont zich in het kerngebied. De Randstad en Brainport zijn de motoren van het Nederlandse verdienvermogen, en precies daar beginnen de agglomeratienadelen de voordelen in te halen. Netcongestie legt nieuwe bedrijvigheid stil, de woningmarkt prijst de mensen uit die de economie draaiend houden, en elke extra investering in ruimte en infrastructuur wordt duurder en trager. Tegelijk vragen de transities op het gebied van energie, defensie, chemie en biotechnologie om extra productiecapaciteit, kennis en fysieke ruimte.[2] Die ruimte is in het kerngebied steeds moeilijker te vinden. Het land vraagt meer van het economische hart dan het kan leveren.

Het tweede gezicht toont zich daarbuiten. In grote delen van Nederland blijft aanzienlijke capaciteit onderbenut. Productiviteit en investeringen blijven achter bij het nationale gemiddelde, jong talent vertrekt na het afstuderen, voorzieningen verschralen en het gevoel groeit dat beleid over de regio gaat in plaats van in samenwerking met de regio.

Het advies Elke regio telt! heeft dit patroon in 2023 expliciet geagendeerd en laten zien dat het meer beschadigt dan de regionale economie alleen. Het tast de brede welvaart aan en ondermijnt het vertrouwen tussen regio en Rijk.[3] De Kamerbrief Industriebeleid met focus voegt daaraan toe dat het nationale verdienvermogen als geheel onder druk staat door stagnerende productiviteit en lage R&D-investeringen.[4]

De twee gezichten zijn geen losse problemen. Zij zijn twee kanten van hetzelfde onevenwichtige ruimtelijk-economische systeem, dat groei concentreert waar die het duurst is en capaciteit onbenut laat waar de ruimte bestaat. De opgave die hieruit volgt is dan ook geen verdelingsvraagstuk. Het is een gezamenlijke opdracht aan Rijk en regio's om de Nederlandse economie weerbaarder te maken.

Die opdracht kent twee bewegingen die elkaar versterken. Meer regio's gaan volwaardig bijdragen aan het nationale verdienvermogen. Elke regio die zijn capaciteit activeert, ontlast het oververaagde kerngebied, biedt ruimte aan transities die daar steeds moeilijker passen en spreidt de risico's van een economie die op enkele motoren draait. Het kerngebied krijgt daardoor de lucht om te blijven doen waar het sterk in is. Verbreding van de economische basis versterkt zo beide delen van het systeem tegelijk.

1 Ministerie van VRO (2025). Ontwerp-Nota Ruimte.

2 Ministerie van Economische Zaken (2024). Nationale Technologiestrategie

3 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur e.a. (2023). Elke regio telt!

4 Ministerie van Economische Zaken (2025). Kamerbrief Industriebeleid met focus.

1.2 Brede welvaart als het integrerende perspectief

De opgave gaat over méér economische dynamiek, en tegelijk over de vraag voor wie die dynamiek werkt. Brede welvaart omvat alles wat mensen van waarde vinden, materiële welvaart en ook gezondheid, wonen, onderwijs, de kwaliteit van de leefomgeving en sociale verbondenheid, hier en nu, later, en elders.[5] Voor de initieerregio's betekent dat drie dingen.

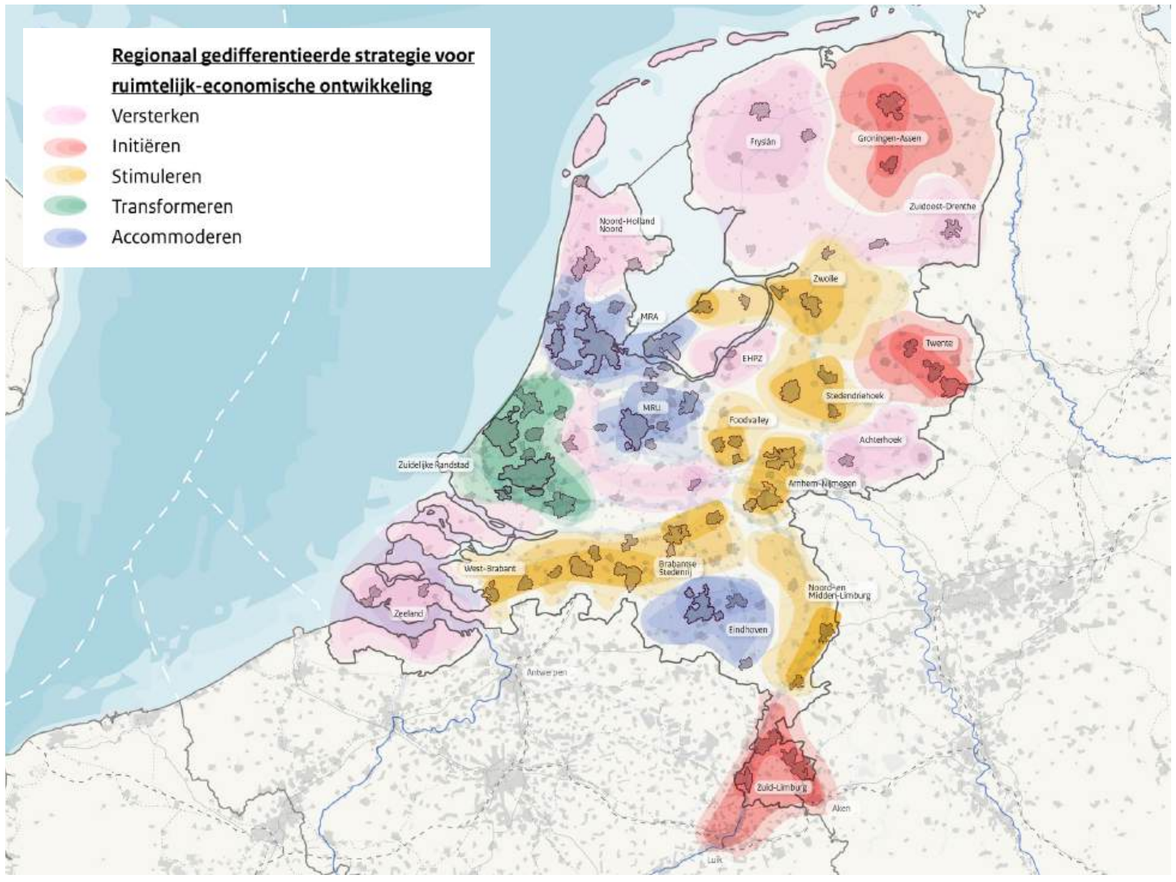
De schaalsprong vergroot de economische dynamiek, want een sterkere motor maakt brede welvaart betaalbaar.

5 CBS (2025). Regionale Monitor Brede Welvaart.

Die dynamiek gaat niet ten koste van de mensen die er al wonen, van betaalbaar wonen tot toegang tot voorzieningen en landschap.

En iedereen doet mee en profiteert, van de kenniswerker op de campus tot de vakkracht in de maakindustrie en de inwoner van een kleinere kern. Brede welvaart is daarom het uitgangspunt bij de vormgeving van de schaalsprong, en een regio met hoge brede welvaart versterkt op haar beurt haar verdienvermogen.

Een schaalsprong in de initieerregio's is een middel. Het doel is een land dat zijn transities kan dragen en drie regio's waarvan de inwoners meer kansen, betere voorzieningen en een aantrekkelijkere leefomgeving krijgen.



VISTA-kaart uit het ontwerp-Nota Ruimte.

2 De aanwijzing als initieerregio's

2.1 Initieerregio's

Met de ontwerp-Nota Ruimte markeert het Rijk een nieuwe fase in het nationale ruimtelijke beleid. Waar eerdere beleidskaders vooral uitgingen van het faciliteren van autonome groei, kiest het Rijk nu voor een actiever en plaatsgebonden handelingsperspectief. Dat perspectief krijgt vorm langs vijf gebiedsgerichte strategieën die samen het VISTA-raamwerk vormen:

Versterken, Initiëren, Stimuleren, Transformeren en Accommoderen (VISTA).

Elk van deze strategieën heeft een eigen logica en past bij regio's met een verschillende uitgangspositie ten opzichte van het nationale systeem. **Groningen-Assen, Twente en Zuid-Limburg zijn binnen dit raamwerk aangewezen als initieerregio's. Het zijn gebieden waar het Rijk de schaalsprong actief wil aanjagen, omdat de regionale potentie wel aanwezig is maar onvoldoende autonoom productief wordt. De aanwijzing is daarmee een politiek-bestuurlijke keuze, geen automatisme.**

De Nota Ruimte verwoordt die keuze als volgt: *"We initiëren een schaalsprong met onderscheidende ruimtelijk-economische ontwikkeling in de regio's Groningen-Assen, Twente en Zuid-Limburg. De nu al aanwezige grote steden, een regionaal onderscheidende economische potentie en de topvoorzieningen voor kennis, hoger onderwijs en cultuur zijn hierbij het vertrekpunt. Op termijn kunnen deze regio's een aanzienlijk groter aandeel krijgen in de verstedelijkingsopgaven dan alleen op basis van de huidige omvang en autonome ontwikkeling voor de hand zou liggen[1]."*

2.2 Waarom deze drie regio's, en waarom samen?

De drie regio's delen wat voor een schaalsprong nodig is. Een compleet onderwijsaanbod van mbo tot universiteit met een sterke instroom van internationaal talent, een uitgesproken industrieel profiel met capabilities die de nationale transities nodig hebben, een hoge woonkwaliteit in aantrekkelijke landschappen, en een ligging aan de grens die twee buurlanden binnen bereik brengt. Wat zij ook alle drie delen is een stedelijke samenstelling die onder de schaal blijft waarop het zichzelf gaat versterken.

Dat de drie regio's samen worden onderzocht en samen aan tafel zitten is een strategische keuze. Pas door ze naast elkaar te leggen wordt zichtbaar wat generiek geldt voor initieerregio's als categorie en wat regiospecifiek is. Dat onderscheid bepaalt welk instrumentarium wordt ingezet. Regio's die afzonderlijk hun zaak bepleiten lopen het risico tegen elkaar uitgespeeld te worden in begrotingsrondes, of gezien te worden als concurrenten van Brainport en de Randstad terwijl zij complementaire bouwstenen van een polycentrisch systeem zijn. En de drie bevinden zich in verschillende fases van vergelijkbare transities. In Zuid-Limburg is de bevolking aan het stabiliseren, en is in sommige gebieden zelfs sprake van lichte groei. Dit heeft in de regionale plannen gezorgd voor een omslag van denken, waarbij het versterken van deze trend kansen biedt voor het versterken van de brede welvaart in de regio. Twente kent het kennispark-model met valorisatie, Groningen-Assen de actuele transitiepijn en transitiekansen. Hierin kunnen ze van elkaar leren.

2.3 Wat betekent initiëren als beleidskeuze?

De Nota stelt als uitgangspunt dát er een schaalsprong geïnitieerd moet worden, maar laat de vervolgvragen open. Wat betekent initiëren in de praktijk? Welke verantwoordelijkheid ligt bij het Rijk, welke bij de regio's en de provincies, en wat brengt elk in? Langs welke verhaallijnen krijgt de schaalsprong per regio invulling? En welk samenstel van investeringen en instrumentarium is daarvoor nodig? Eén misverstand ruimen we daarbij meteen uit de weg. Initiëren betekent niet dat het Rijk de sprong start met eenzijdige investeringen waarna de regio volgt. De regio's investeren al, en de sprong ontstaat waar beide partijen hun inzet richten en verbinden. De aanwijzing markeert daarmee het begin van een gezamenlijke uitwerking, geen eindpunt en geen toezegging.

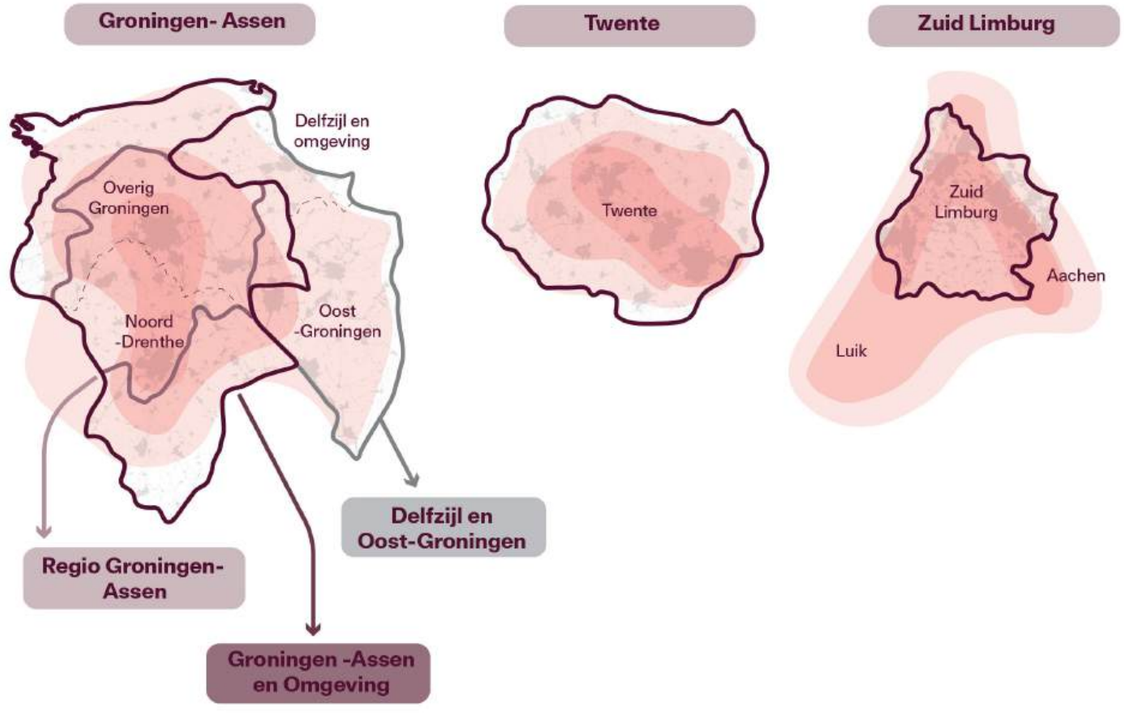
2.4 Twee delen, drie regio's

De aangewezen regio en het gebied waarop we onze cijfers baseren vallen niet overal samen. Voor Groningen-Assen hanteren we twee delen naast elkaar en trekken we voor beide conclusies. Het eerste deel is **Groningen-Assen en omgeving**, het stedelijk systeem rond Groningen en Assen, cijfermatig benaderd met de COROP-gebieden Overig Groningen en Noord-Drenthe, inclusief de Eemshaven. Hier ligt de economische schaalsprongopgave. Deze schaal is groter dan het bestuurlijke samenwerkingsverband Regio Groningen-Assen, dat niet overal gemeentegrenzen volgt.

Het tweede deel is **Delfzijl en Oost-Groningen**, cijfermatig de COROP-gebieden Delfzijl en omgeving en Oost-Groningen. Hier is leefbaarheid de dragende opgave. De industriële flank rond de Eemsdelta vervult een strategische rol in de energie- en industrievraagstukken van de hele initieerregio. Waar wij de Eemshaven functioneel bij deze flank beschrijven, blijft zij statistisch onderdeel van Groningen-Assen e.o. De twee delen zijn complementair, vragen elk een eigen aanpak en zijn verbonden door de kennisketen.

Voor Zuid-Limburg geldt het omgekeerde. De initieerregio zoals de Nota die bedoelt omvat de functionele grensregio met de stedelijke gebieden van Aken en Luik, terwijl de cijfermatige basis het COROP-gebied Zuid-Limburg is. Waar mogelijk brengen we de grensregio in beeld, in tekst en in aanvullende cijfers.

Voor Twente vallen aanwijzing en analysegebied grotendeels samen.



De regionale grenzen van de "initieren-regio's" op de VISTA-kaart en de statistische eenheden die daaronder vallen.

3 Wat verstaan we onder een schaalsprong?

3.1 Onze werkdefinitie van de schaalsprong

We hanteren in dit onderzoek de volgende werkdefinitie. Zij is opgesteld voor dit onderzoek en bouwt voort op de agglomeratieliteratuur en de Nederlandse ruimtelijke traditie. **Een schaalsprong is een gerichte, langjarige en gecoördineerde ingreep over vijf samenhangende dimensies tegelijk, met als doel het regionale stelsel op het niveau te brengen waarop de opwaartse spiraal van agglomeratiekracht zichzelf gaat onderhouden. Woningen, banen en infrastructuur zijn daarbij het middel. Het doel is een regio die als samenhangend stelsel functioneert, met een sterke economische motor, een ruime arbeidsmarkt, aantrekkelijke ruimtelijke condities, een hoogwaardige leefomgeving en de bestuurlijke slagkracht om koers te houden. Brede welvaart vormt het integrerende perspectief van waaruit de vijf dimensies in samenhang worden bezien. De sprong is pas geslaagd als de baten breed neerslaan bij de inwoners van de regio.**

3.2 Het mechanisme: agglomeratiekracht

Achter deze definitie zit een economisch mechanisme. Agglomeratiekracht is het productiviteitsvoordeel dat ontstaat waar mensen, bedrijven en kennisinstellingen geconcentreerd en nauw verbonden zijn. Het mechanisme bestaat uit drie onderdelen: Gedeelde arbeidsmarkten en voorzieningen verlagen kosten en risico's (sharing).

- Een grotere en gevarieerdere markt brengt vraag en aanbod van werk, kapitaal en toeleveranties beter bij elkaar (matching).
- En nabijheid versnelt de verspreiding van kennis en ideeën (learning).[1]

Het gevolg is dat sociaal-economische uitkomsten zoals lonen, octrooien en bedrijvigheid sneller dan evenredig toenemen met de omvang van een stedelijk systeem. Kleine verschillen in schaal leveren grote verschillen in prestatie op, en dat verklaart waarom een sprong iets anders is dan gestage groei.

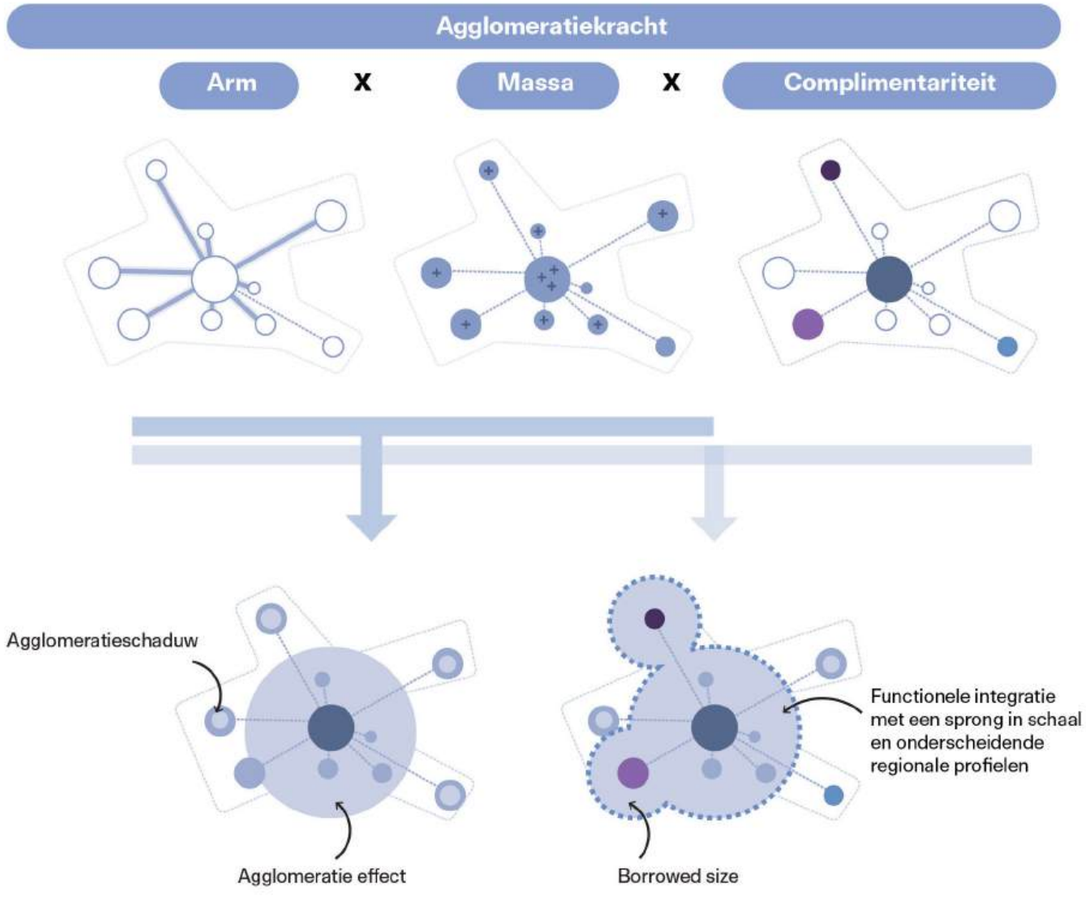
Voor de initieerregio's zijn twee begrippen doorslaggevend. Regio's nabij een groter centrum kunnen schaalvoordelen lenen (borrowed size), maar kunnen evengoed in de agglomeratieschaduw van dat centrum vallen, te klein voor een eigen specialisatie en te perifeer om volwaardig mee te delen.[2] Het verschil wordt bepaald door twee factoren: de mate van functionele integratie en de aanwezigheid van een onderscheidend regionaal profiel. Daaruit volgt de ontwerpregel voor elke schaalsprong. Extra omvang zonder integratie en profiel produceert geen sprong, alleen meer van hetzelfde.

3.3 Schaalsprongen in de Nederlandse traditie

Nederland heeft vaker schaalsprongen gemaakt, telkens vanuit een ander motief en zelden integraal. Het Algemeen Uitbreidingsplan van Amsterdam (1934) sprong vanuit volkshuisvesting en volksgezondheid. Het groeikernenbeleid van de jaren zeventig sprong vanuit spreiding, en leverde woonsteden op waar de werkgelegenheid en het voorzieningenniveau pas decennia later, en soms nooit, op niveau kwamen. Vinex sprong vanuit de woningbouwopgave, met wijken die functioneren als woonmilieu en zelden als economisch milieu. De Schaalsprong Almere is het meest recente voorbeeld van een sprong die primair op wonen en aantallen stuurde. De rode draad is dat elke sprong slaagde op de dimensie waarvoor zij was ontworpen, en achterbleef op de dimensies die niet meebewogen.

Na het bijna-faillissement van Philips in 1990 ontwikkelde Zuidoost-Brabant in dertig jaar een van de dichtste R&D-concentraties van Europa, gedragen door een persistente regionale coalitie (de Brainport-organisatie vanaf 2005), erkenning op rijksniveau in de Brainport Nationale Actieagenda van 2018, en gerichte rijksinvesteringen, waaronder het Project Beethoven van circa 2,5 miljard euro in 2024. Tegelijk toont Eindhoven wat er gebeurt wanneer brede welvaart niet vanaf het begin meebeweegt. De sprong zette de woningmarkt onder zware druk en maakte een sociale tweedeling zichtbaar. Die les geldt voor de initieerregio's als ontwerpeis. Het model zelf is bovendien niet kopieerbaar. Elke regio vraagt om een eigen vorm.

Ook de drie initieerregio's kennen dit uit eigen ervaring. De industriële mijnbouw maakte van Zuid-Limburg in enkele decennia een van de dichtstbevolkte industrieregio's van het land, de textiel deed hetzelfde met Twente en de gaswinning met Groningen. In elk geval fungeerde een nationaal besluit als katalysator, en in elk geval geldt hetzelfde onderliggende thema. De sprong slaagde op de economische dimensie en liet de andere dimensies achter, wat zichtbaar werd toen de motor stilviel. Deze regio's weten daardoor beter dan waar ook wat een sprong vermag en wat zij kost wanneer zij niet integraal wordt ontworpen.



Afbeelding waarin de werking van agglomeratie-effecten binnen een regio wordt uitgelegd aan de hand van 'borrowed size' en 'agglomeratieschaduw'.

1 Duranton, G. & Puga, D. (2004). Micro-foundations of urban agglomeration economies. In Handbook of Regional and Urban Economics (Vol. 4). Elsevier.

2 Meijers, E. & Burger, M. (2017). Stretching the concept of borrowed size. Urban Studies, 54(1).

4 De vijf dimensies van een schaalsprong

Uit deze traditie volgt het voorstel van dit onderzoek. Wil de sprong in de initieerregio's slagen waar eerdere sprongen half slaagden, dan moet zij integraal worden ontworpen. Daarvoor hanteren we een raamwerk van vijf samenhangende dimensies, de operationele vertaling van het agglomeratiemechanisme.

Het raamwerk is tegelijk een diagnose-instrument, waarmee per regio wordt vastgesteld waar de structurele tekorten zitten, en een strategisch kader, waarlangs de richting van investeringen en sturing wordt bepaald. Elke dimensie kent een eigen opwaartse en neerwaartse dynamiek, en juist de wisselwerking tussen die vijf bepaalt of een regio zich versterkt of verzwakt.

Economische motor
De stuwende bedrijven en sectoren die inkomen van buiten de regio verdienen en waar specialisatie, complexiteit en vernieuwing ontstaan. Hier kijken we naar de omvang en samenstelling van de stuwende laag, de positie in sleuteltechnologieën en groeimarkten, het innovatie-ecosysteem en het klimaat voor startups en scale-ups. Een sterke motor financiert voorzieningen, trekt talent en investeringen aan en geeft de regio onderhandelingspositie. Een kleine motor maakt de regio conjunctuurgevoelig en afhankelijk van enkele grote spelers, met het vertrek van één daarvan als systeemrisico.

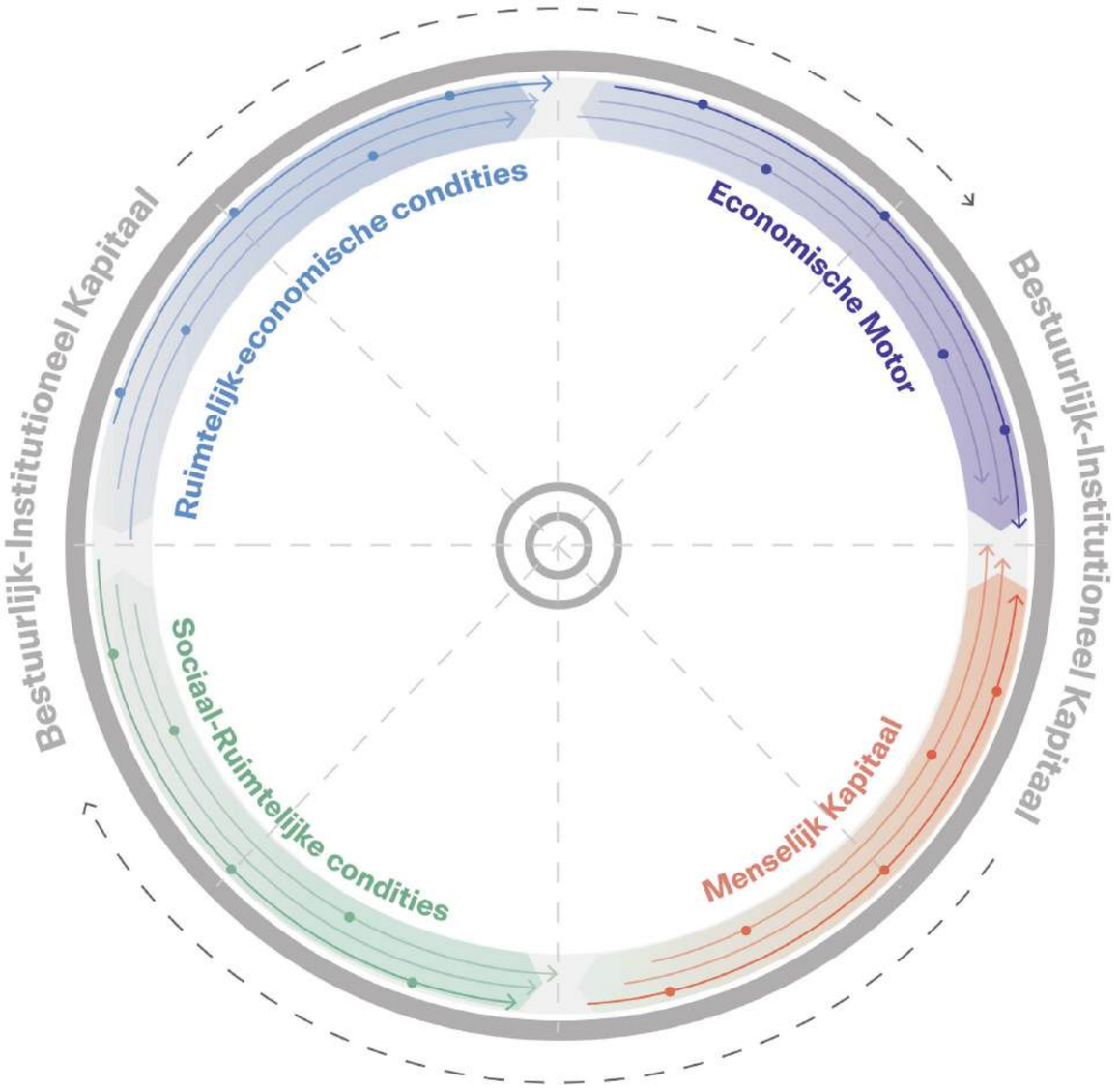
Menselijk kapitaal
De beroepsbevolking en de kennisketen die haar voedt, van de instroom van studenten via de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt tot het behoud van talent na het afstuderen. Een ruime arbeidsmarkt verbetert de matching voor werknemers en werkgevers tegelijk en is zelf een vestigingsfactor. Een vicieuze variant is bekend in alle drie de regio's. Afgestudeerden vertrekken bij gebrek aan loopbaanperspectief, waardoor de motor moeilijker aan mensen komt en het perspectief verder verschraalt.

Ruimtelijk-economische condities
De fysieke dragers van de economie, werkmilieus, interne en (inter)nationale bereikbaarheid, energie-infrastructuur en digitale connectiviteit, en de natuurlijke ondergrond. Water en bodem zijn daarbij sturend voor wat waar kan, en de hoge en droge ligging van de drie regio's is naast een randvoorwaarde ook een kans. De acute rem zit vandaag bij netcongestie, wateropgaven en verouderde werkmilieus, die groei blokkeren precies op de plekken waar zij zich aandient.

Sociaal-ruimtelijke condities
Wonen, voorzieningen, landschap en leefkwaliteit, de condities die bepalen of mensen willen komen en blijven. Brede welvaart is hier het integrerende perspectief, inclusief milieuaspecten zoals geluid, luchtkwaliteit en externe veiligheid voor zover die de leefomgeving raken. Woonmilieus zijn een vestigingsfactor in zichzelf. De vicieuze variant is een eenzijdige woningvoorraad en een verschralend voorzieningenniveau, die juist de groepen wegduwen die de motor nodig heeft.

Bestuurlijk-institutioneel kapitaal
De dragende dimensie, de capaciteit om de andere vier te activeren en langjarig in samenhang aan te sturen. Hier kijken we naar uitvoeringscapaciteit, de samenwerkingsverbanden en hun mandaat, de continuïteit van beleid en de kwaliteit van de afspraken tussen Rijk en regio. Langjarige zekerheid maakt private investeringen mogelijk en houdt coalities bij elkaar. Versnippering en kortcyclisch beleid ontnemen alle partijen de horizon die een schaalsprong vraagt.

Onderlinge afhankelijkheid en de spiraallogica
De vijf dimensies vormen een samenhangend stelsel. Functioneren zij gezamenlijk, dan trekt een sterke motor talent aan, houdt talent de motor draaiend, dragen aantrekkelijke ruimtelijke en sociale condities beide, en maakt bestuurlijke continuïteit het geheel investeerbaar. Stagneert één dimensie langdurig, dan trekt zij de andere vier mee omlaag, en ook die beweging versterkt zichzelf. In alle drie de regio's is een neerwaartse spiraal een risico bij uitblijvende keuzes. Het beeld van vandaag is een momentopname van een stelsel dat beide kanten op kan. De schaalsprong is de ingreep die de spiraal van richting laat wisselen, en juist daarom moet zij op alle vijf dimensies tegelijk worden vormgegeven. Eén dimensie versterken terwijl de andere achterblijven is het bekendste faalpatroon uit de Nederlandse ruimtelijke traditie. De analyse en verhaallijnen die in de volgende hoofdstukken volgen, zijn langs deze dimensies opgebouwd.



5 Wat er al loopt, en waarom dat nog geen schaalsprong is

5.1 Wat er nu al loopt

De schaalsprong begint niet bij nul. In alle drie de regio's lopen forse programma's en zijn keuzes gemaakt. De tabel zet per regio de uitgangssituatie en de lopende inzet op een rij. Zij laat zien waarop de schaalsprong voortbouwt, en waar de bestaande inzet ophoudt.

5.2 Wat de huidige inzet wel en niet doet

Deze inzet doet veel goed en is tegelijk geen schaalsprong. Een deel ervan is al gebundeld. De NOVEX-ontwikkelperspectieven van de Regio Groningen-Assen en Zuid-Limburg brengen wonen, werken, mobiliteit, energie, water en groen in één Rijk-regio-programmering, en de uitvoeringsagenda van de Regio Groningen-Assen (RGA) laat zien dat die bundeling tot afspraken leidt. Daarop bouwt de schaalsprong voort. Toch blijft de optelsom van de lopende inzet achter bij wat een schaalsprong vraagt, om vier redenen. NOVEX ordent ruimtelijk, terwijl het economische instrumentarium van EZ en KGG en de kennisagenda's daar langs lopen, waardoor de samenhang tussen de vijf dimensies niet vanzelf ontstaat. De inzet is kortcyclisch, gebonden aan begrotingsrondes en bestuursperiodes, waar een schaalsprong vijftien tot dertig jaar zekerheid vraagt. Zij is overwegend faciliterend en compenserend, zij volgt de autonome ontwikkeling in plaats van die te buigen. En zij is bestuurlijk verdeeld over tafels met elk een eigen partnerschap, ritme en uitvoeringskader, ook waar NOVEX een deel daarvan samenbrengt. De trendbreuk zit daarom zelden in méér van dezelfde instrumenten. Zij zit in samenhang, tijdshorizon en institutionele continuïteit.

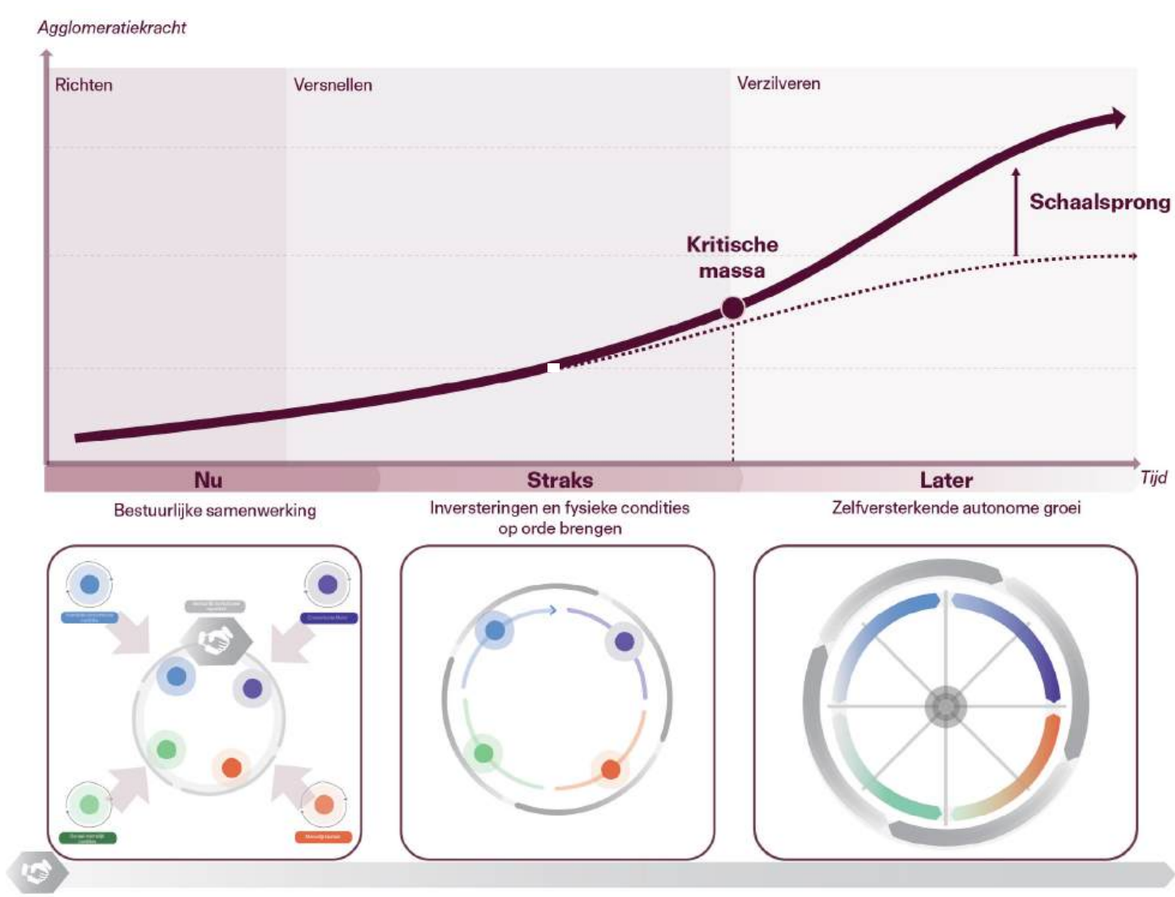
Thema	Groningen - Assen	Twente	Zuid - Limburg
Woningbouwopgave	circa 33.000 woningen t/m 2030 (woondeals) 36.000 woningen t/m 2040 (NOVEX regio Groningen-Assen)	minimaal 19.100 woningen t/m 2030 (woondeals) circa 60.000 woningen t/m 2050 (concept ROS)	circa 16.000 woningen t/m 2030 (woondeals) circa 35.000 woningen rond zes IC-stations, deels in Zuid-Limburg (Limburg Centraal)
Bevolkingsgroei	Groei in Groningen-Assen e.o., krimp in Delfzijl en Oost-Groningen	Ambitie meer dan 100.000 extra inwoners tot 2050 (concept ROS)	Bevolking neemt nu al af, prognoses lopen uiteen (Woonmonitor Limburg 2024, CBS)
Banenopgave	+28.000 banen 2020–2040 (NOVEX-ontwikkelperspectief) sinds 2020 al ruim 30.000 banen erbij	circa 50.000 tot 55.000 extra banen tot 2050 (concept ROS)	Geen kwantitatieve ambitie vastgesteld, inzet op kwaliteit en verduurzaming van de bestaande basis (concept Economische Propositie Zuid-Limburg 2040)
Economisch profiel	Energie en waterstof, agrifood en biobased materialen, Health en Life Sciences, ICT en AI, veiligheid en weerbaarheid in Assen en chemie in de Eemsdelta	Chiptech, medtech, defensie- en energietechnologie op een basis van maakindustrie (REB2040)	Circulaire chemie en materialen, health en life sciences, smart services, AI
Kennismotor	RUG, UMCG, Hanzehogeschool, , NHL/Stenden, DC Terra, Campus Groningen, Veiligheidscampus Assen	UT, Saxion, Kennispark Twente, High Tech Systems Park	UM, MUMC+, Zuyd Hogeschool, OU, Brightlands-campussen, RWTH Aken
Mobiliteitssleutel	Nedersaksenlijn (MIRT-verkenning gestart); Lelylijn als langetermijnperspectief	Spoorzone Hengelo-Enschede en Spoorzone Almelo (Ontwerp-Nota Ruimte)	IC-knooppunten Limburg Centraal, IC Aken, drielandentrein
Energieopgave	Eemshaven als landingspunt wind op zee en waterstof, netcapaciteit, geothermie	Netcongestie, elektrificatie maakindustrie, aansluiting op het Duitse waterstofnet richting 2030	Chemelot-verduurzaming, netcapaciteit, mijnwater-geothermie, grensoverstijgende leidingen
Grensoverstijgend	Eems-Dollard, Wunderline naar Bremen	Münsterland, A1-corridor	Euregio Maas-Rijn (circa vier miljoen inwoners), RWTH Aken, Luik

5.3 Tijdlijn: Nu, Straks, Later

Een schaalsprong is geen besluit van vandaag met morgen meteen een resultaat. Ze ontvouwt zich over decennia, met per fase een eigen zwaartepunt. Nu, tot circa 2030, gaat het om richten. De keuzes maken, de afspraken tussen Rijk en regio inrichten en de basis op orde brengen, van netcapaciteit tot werkmilieus.

Straks, grofweg de periode 2030 tot 2040, gaat het om versnellen. De uitvoering op tempo brengen, massa maken in wonen, werken en talent, en de verbindingen realiseren.

Later, vanaf 2040, gaat het om verzilveren. De opwaartse spiraal onderhoudt zichzelf, waarna de rol van de overheid verschuift van aanjagen naar onderhouden. Wat door alle fasen heen constant moet blijven is de focus. Wisselen van koers per kabinetsperiode is de snelste manier om een sprong te laten mislukken.



deel 2

POSITIONERING

Wat zijn de regio's?

De ontwerp-Nota Ruimte wijst drie regio's aan als initieerregio, Groningen-Assen, Twente en Zuid-Limburg. De drie delen de kenmerken die hun gezamenlijke aanwijzing dragen. Elk heeft een compleet onderwijsaanbod van mbo via hbo naar wo. Elk heeft een uitgesproken industrieel verleden, met een sector die de regionale economie tot ver in de twintigste eeuw droeg. Elk ligt aan een buitengrens van Nederland. En elk laat op dit moment een breuk zien tussen de kennis die de regio voortbrengt en de economische waarde die zij behoudt. **Samen tellen de drie regio's ruim twee miljoen inwoners, 11,7 procent van de Nederlandse bevolking. Gezamenlijk realiseren zij 9,6 procent van de toegevoegde waarde van het land**[1].

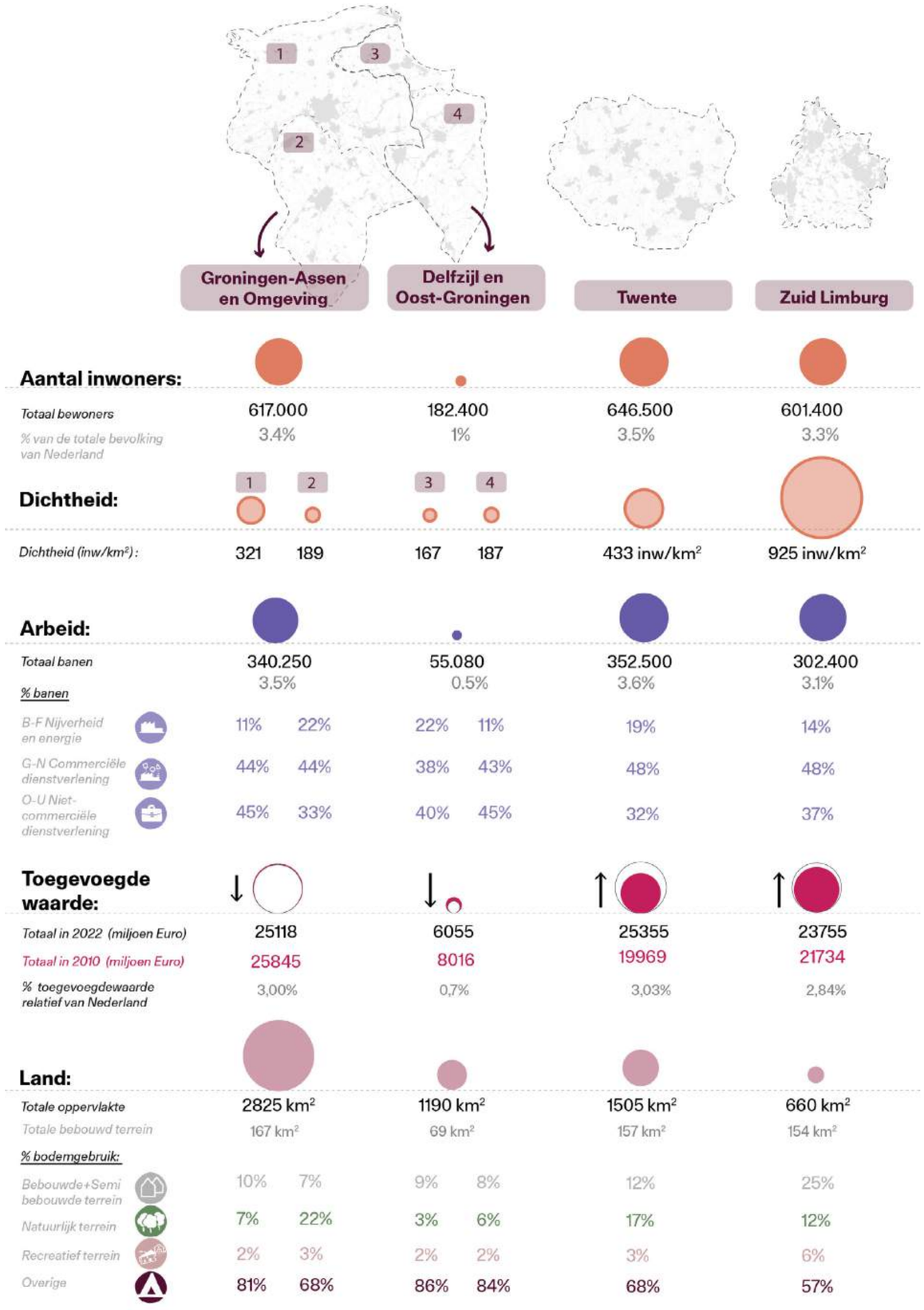
De afbakening van de drie regio's volgt geen bestuurlijke logica. Voor Twente valt de initieerregio vrijwel samen met de COROP-regio Twente, een coherent daily urban system met Enschede, Hengelo en Almelo binnen twintig minuten van elkaar. Voor Zuid-Limburg vormt de COROP-regio Zuid-Limburg het analytische uitgangspunt van deze studie. De feitelijke arbeidsmarkt en het kennisecosysteem reiken verder, tot in Aken en Luik. Binnen 40 kilometer wonen, werken en studeren circa drie miljoen mensen aan beide zijden van de grens[2].

Voor Groningen-Assen is de afbakening het minst vanzelfsprekend. De initieerregio is groter dan het bestuurlijke samenwerkingsverband Regio Groningen-Assen (RGA), omdat de schaalsprong-opgave de stedelijke kern overstijgt. Eemshaven, Delfzijl en de Oost-Groningse rand horen bij de strategische schaal. Deze studie hanteert daarom vier samenstellende COROPs als analytische basis, Oost-Groningen, Delfzijl en omgeving, Overig Groningen en Noord-Drenthe. Die afbakening volgt de begrenzing in de ontwerp-Nota Ruimte.

Voor de twee delen binnen de initieerregio gebruiken wij vaste namen. Groningen-Assen en omgeving, afgekort Groningen-Assen e.o., staat voor de COROP-gebieden Overig Groningen en Noord-Drenthe, inclusief de Eemshaven. Delfzijl en Oost-Groningen staat voor de COROP-gebieden Delfzijl en omgeving en Oost-Groningen. De naam Regio Groningen-Assen is voorbehouden aan het bestuurlijke samenwerkingsverband, dat kleiner is dan de initieerregio en niet overal gemeentegrenzen volgt. Waar wij de Eemshaven functioneel bij de industriële flank beschrijven, blijft zij statistisch onderdeel van Groningen-Assen e.o.

De drie regio's verschillen sterk in ruimtelijke en demografische opbouw. Groningen-Assen is dunbevolkt en monocentrisch, met de stad Groningen als zwaartepunt, een uitgestrekt ommeland en de grootste oppervlakte van de drie. Twente is polycentrisch en gemiddeld in dichtheid, met de Duitse grens als oostflank. Zuid-Limburg is de meest stedelijke en dichtstbevolkte van de drie, met 925 inwoners per vierkante kilometer, ruim 70 procent boven het Nederlandse gemiddelde.

Wat de drie verbindt is hun positie in het schaalsprong-debat. Het zijn de regio's waar gerichte nationale investeringen kennis, kapitaal en productie opnieuw productief kunnen verbinden. Alle drie zijn bovendien grensregio's. Hun speelveld is 360 graden, met de landsgrens als onderdeel van het functionele economische systeem.



De vier cijfers voor Groningen-Assen zijn de COROP-gebieden waarop de cijfers in dit rapport zijn gebaseerd. Overig Groningen (1) en Noord-Drenthe (2) vormen samen Groningen-Assen e.o., Delfzijl en omgeving (3) en Oost-Groningen (4) vormen samen Delfzijl en Oost-Groningen. De contour toont de Regio Groningen-Assen (RGA), het bestuurlijke samenwerkingsverband van zeven gemeenten en beide provincies. Die contour is kleiner dan de initieerregio en volgt niet overal gemeentegrenzen.

1 CBS, Arbeidsvolume, output en toegevoegde waarde naar regio, 2010 – 2023.
2 https://www.tomforth.co.uk/circlepopulations/

Hoe ziet de *economische realiteit* er in Noordwest-Europa uit?

De drie initieerregio's zijn vanuit Nederlands perspectief grensregio's aan de oostflank van het land. Vanuit Noordwest-Europees perspectief is dat beeld onvolledig. De kaart hiernaast toont een continent waarin economische zwaartepunten zich niet aan landsgrenzen houden. Het gele tot donkerrode bandengebied van Vlaanderen, Noordrijn-Westfalen en Hessen tekent een grensoverschrijdend industrieel-stedelijk landschap met een hoger bbp per hoofd[1].

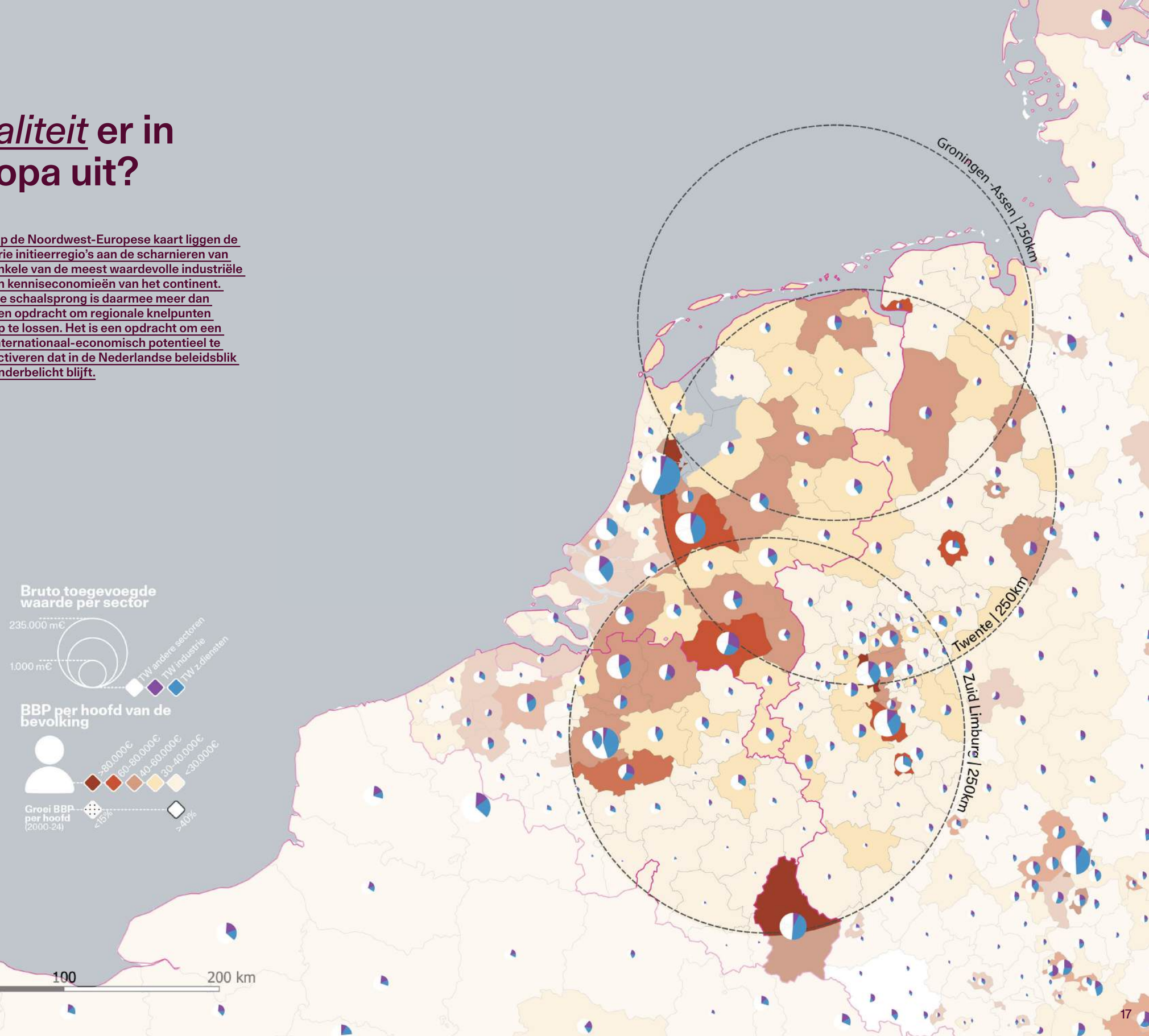
Groningen-Assen ligt binnen 150 kilometer van Bremen en daarmee binnen de invloedssfeer van de Noord-Duitse haven- en logistieke economie. De Duitse flank direct over de grens is dunbevolkt, Oldenburg is de eerstvolgende grote stad. Van de drie regio's is het Duitse achterland hier het dunst.

Twente ligt binnen 80 kilometer van het Münsterland. Dat gebied maakt een eigen transitie door naar geavanceerde maakindustrie en kennisdiensten, met de Universiteit Münster als ankerpunt in Münsterland.

Zuid-Limburg bevindt zich binnen een straal van 40 kilometer van 3 miljoen inwoners, samen met de agglomeraties van Aken en Luik. Tel daar de ligging binnen 100 kilometer van Keulen en Brussel en binnen 200 kilometer van Frankfurt en Luxemburg bij op, en die locatie maakt Zuid-Limburg eerder een euregionale stadsregio dan een Nederlandse perifere regio.

De kaart van het bbp per hoofd en de taartdiagrammen laten zien dat de drie regio's in hun directe internationale omgeving omringd zijn door regio's met een vergelijkbaar of hoger bbp per hoofd, en met een sterk industriële sectorstructuur[2].

Op de Noordwest-Europese kaart liggen de drie initieerregio's aan de scharnieren van enkele van de meest waardevolle industriële en kenniseconomieën van het continent. De schaalsprong is daarmee meer dan een opdracht om regionale knelpunten op te lossen. Het is een opdracht om een internationaal-economisch potentieel te activeren dat in de Nederlandse beleidsblik onderbelicht blijft.



1 Eurostat, Regional Economic Accounts, GDP at NUTS-3 level

2 Eurostat, Gross value added and income by main industry (NACE Rev.2) at NUTS-3 level

Vijf dimensies, een systeem

De kaarten hiervoor lieten zien waar de drie regio's liggen en in welke economische realiteit zij opereren. De vraag is nu hoe zij ervoor staan. Dit deel beantwoordt die vraag langs vijf dimensies. Samen vormen zij de anatomie van agglomeratiekracht, het vermogen van een regio om kennis, mensen, ruimte en bestuur zo te bundelen dat groei zichzelf gaat versterken.

De vijf dimensies staan niet los van elkaar. Een dunne dienstenlaag drukt de retentie van talent, een dun stedelijk milieu drukt beide, en zonder bestuurlijke slagkracht wordt geen van de knelpunten aangepakt. Zo ontstaat de neerwaartse spiraal. De schaalsprong draait die beweging om door op meerdere dimensies tegelijk te investeren.

Elk hoofdstuk leest op dezelfde manier. Eerst de stand van zaken in een klein aantal bevindingen, dan wat er is veranderd en verandert, dan de blik op de toekomst, en tot slot per regio de conclusies bij de kaart. De hoofdstukken zijn los leesbaar, wie een dimensie zoekt kan direct doorklikken.

A Economische motor

De productieve basis van de regio. Wat wordt er gemaakt en geleverd, hoe productief gebeurt dat, en hoe vernieuwend is het stelsel waarin dat gebeurt?

1 2 3 GA TW ZL

B Menselijk kapitaal

Het vermogen van de regio om te leveren wat de economische motor vraagt. Wie er woont en werkt, hoe deze mensen zijn opgeleid, hoe de regio talent aantrekt of verliest, en hoe onderwijs, arbeidsmarkt en kennisproductie samen functioneren.

1 2 3 GA TW ZL

C Ruimtelijk-economische condities

Het fysieke fundament waarop de economische motor en het menselijk kapitaal moeten landen. Werkmilieus, mobiliteitsnetwerken, energie-infrastructuur en het water- en bodemsysteem vormen samen het raamwerk waarbinnen kennisontwikkeling, valorisatie en productie hun ruimtelijke neerslag krijgen.

1 2 3 GA TW ZL

D Sociaal-ruimtelijke condities

De leefwereld waarin de schaalsprong moet landen. Waar mensen wonen, welke voorzieningen zij binnen bereik hebben, hoe gezond en verbonden zij zijn, en of de woningmarkt de mensen kan huisvesten die de economische motor en het menselijk kapitaal nodig hebben.

1 2 3 GA TW ZL

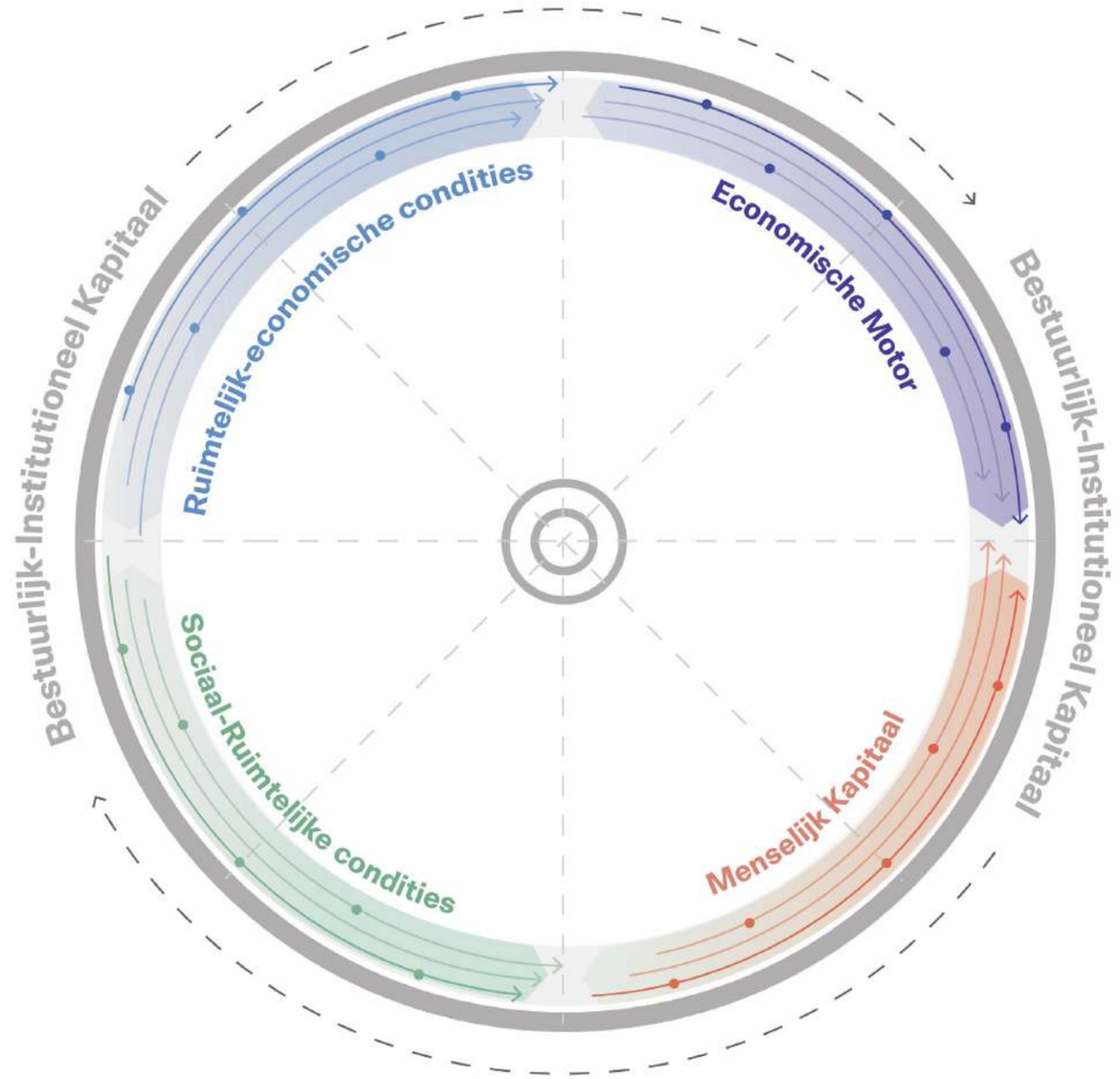
E Bestuurlijk-institutioneel kapitaal

Het vermogen om gericht te beslissen, te investeren en uit te voeren over een horizon die politieke en bestuurlijke cycli overstijgt. Wie werken er samen, hoe leesbaar is de regio voor het Rijk, en kan zij een schaalsprong initiëren en volhouden?

1 2 3

1 Stand van zaken
2 Wat er is veranderd en verandert
3 Een blik op de toekomst
GA Groningen-Assen
TW Twente
ZL Zuid-Limburg

Terug naar de overzichtspagina van dimensies



1 Wat is de stand van zaken in de drie regio's?

De drie initieerregio's beschikken over een serieuze stuwende basis, hoogwaardige specialisaties en een sterke kennisinfrastructuur. **Samen waren zij in 2022 goed voor 9,6 procent van de Nederlandse toegevoegde waarde, verdeeld over Groningen-Assen e.o. en Twente (elk 3,0 procent), Zuid-Limburg (2,8 procent) en Delfzijl en Oost-Groningen (0,7 procent).** Tegelijkertijd blijven alle drie achter op het gebied van productiviteit en bredere economische dynamiek, zelfs binnen hun eigen kernsectoren. Sterke wortels, beperkt bereik. Dat is de rode draad die hieronder wordt samengevat in vijf bevindingen.

1.1 Een industriële kern met een dunne stuwende dienstenlaag

Twente heeft het zwaarste industriële profiel van de drie. Industrie levert er 15,9 procent van de toegevoegde waarde en 10,9 procent van het arbeidsvolume, boven het Nederlandse beeld van 12,7 en 8,6 procent. In Groningen-Assen ligt de industrie juist gespleten over de twee schalen. In Groningen-Assen e.o. is zij met 10,7 procent toegevoegde waarde en 4,6 procent van het arbeidsvolume ondergemiddeld, in Delfzijl en Oost-Groningen met 26,0 en 12,4 procent juist zwaar bovengemiddeld, met de chemie van de Eemsdelta als uitschieter. Zuid-Limburg zit met 11,2 en 6,6 procent rond het gemiddelde, met de chemie als dragende specialisatie[1].

De andere helft van het beeld zit in wat de drie regio's missen. De zakelijke diensten (ICT, gespecialiseerde adviesdiensten en hoofdkantoorfuncties) dragen in de drie regio's 11 tot 12 procent van de toegevoegde waarde tegenover 14,9 procent landelijk. Bij ICT is Groningen-Assen e.o. de uitzondering met een index van 1,05 en een banenspecialisatiegraad van 1,14 juist boven het landelijk gemiddelde, gedragen door telecom en IT-diensten rond de stad Groningen. **Dit is precies de stuwende dienstenlaag waar Nederland nationaal zijn brood mee verdient. De structurele ondervertegenwoordiging van deze diensten is een centrale verklaring voor het productiviteits- en verdienvermogensgat.**

1 CBS, Arbeidsvolume, output en toegevoegde waarde naar regio, 2010 – 2023.

De niet-marktgerichte sectoren (overheid, onderwijs en zorg) wegen omgekeerd zwaarder dan landelijk. In Groningen-Assen e.o. 32,6 procent van de toegevoegde waarde en 38,9 procent van het arbeidsvolume, in Zuid-Limburg 27,0 en 33,4 procent, in Delfzijl en Oost-Groningen 23,2 en 33,1 procent, en zelfs Twente zit met 22,2 en 27,6 procent boven de landelijke 21,0 en 27,8 procent. **Een breed publiek anker, en tegelijkertijd een kleiner marktdeel waarbinnen stuwende dynamiek zich kan ontwikkelen.**

1.2 Specialisaties in transitie of afbouw

De sectorale specialisatie is in alle drie de regio's significant, maar bevindt zich in industriële segmenten met een transitievraag. De categorie 'overige industrie en delfstoffenwinning' zakt in Groningen-Assen e.o. van een specialisatie-index van 7,2 in 2010 naar 2,7 in 2022. In Delfzijl en Oost-Groningen stijgt diezelfde index van 3,8 naar 4,6, de industrialisering van de Eemsdelta is zichtbaar terwijl de kern zijn delfstoffenprofiel verliest. In Zuid-Limburg daalt de toegevoegde waarde van de chemie tussen 2010 en 2022 met 42 procent (van 2,8 naar 1,6 miljard, constante prijzen). Twente toont het omgekeerde, een actieve verzwaring van de industriële kern. Metaalelektro groeide 52 procent en de staalindustrie 28 procent in toegevoegde waarde.

Het verdienvermogen van de volgende generatie laat zich niet zomaar afleiden uit de huidige specialisatiestructuur. De schaalsprong is in deze zin een opdracht om de regionale capabilities uit te breiden naar terreinen die nu ondervertegenwoordigd zijn, niet alleen om bestaande specialisaties te versterken.

1.3 Productiviteit onder het Nederlandse gemiddelde

Alle drie de regio's produceren per arbeidsjaar minder dan Nederland, Groningen-Assen e.o. 95 duizend euro (93 procent van het landelijke niveau), Twente 91 duizend (89 procent) en Zuid-Limburg 96 duizend (94 procent). De groeicijfers nuanceren het beeld van systematisch onderpresteren. Twente verbeterde zijn productiviteit tussen 2010 en 2022 met 11,1 procent, méér dan het landelijke 8,1 procent, Zuid-Limburg bleef met 3,6 procent achter, en de Groningse dalingen (min 16 procent in Groningen-Assen e.o. en min 25 procent in Delfzijl en Oost-Groningen) zijn vooral het statistische gevolg van het afbouwen van de gasproductie en zeggen weinig over de onderliggende economie.

Een productiviteitsagenda binnen de bestaande specialisaties weegt daarom minstens zo zwaar als het opbouwen van nieuwe, en voor Twente is zij vooral een kwestie van doorpakken op een al ingezette lijn.

1.4 Recente dynamiek loopt sterk uiteen tussen de regio's

De groei van de toegevoegde waarde over 2010-2022 loopt ver uiteen. Twente groeide 27,0 procent, iets boven het landelijke 25,5 procent, gedragen door de industriële kern. Zuid-Limburg groeide 9,3 procent, ruim onder het landelijke tempo, met de chemiekrimp als rem. Groningen-Assen e.o. kromp per saldo licht (min 2,8 procent), maar daaronder ligt een dubbel beeld, de gasgerelateerde krimp verhult dat zorg (plus 23 procent), ICT (plus 43 procent) en specialistische zakelijke diensten (plus 36 procent) stevig groeiden, een verzorgend groeibeeld mét een kiem van een nieuwe stuwende laag. Delfzijl en Oost-Groningen kromp het sterkst met min 24,5 procent toegevoegde waarde in twaalf jaar. Tegenover die krimp staat de industrialisering van de Eemsdelta, die in dezelfde periode zichtbaar werd. Het gebied kent daarmee twee bewegingen tegelijk. De opgave is de tweede sneller te laten groeien dan de eerste krimpt.

Voor de schaalsprong-opdracht heeft elk dynamiekbeeld een andere prioriteit. Twente vraagt om consolidatie en doorpakken op de productiekant. Groningen-Assen vraagt om het opbouwen van een nieuwe stuwende motor parallel aan de afbouw van de oude. Zuid-Limburg vraagt om actieve transitie van de bestaande industriële kern.

1.5 Sterk in innovatie, een breuk in valorisatie en doorgroei

Op het innovatie-ecosysteem behalen de drie regio's redelijke EU-cijfers. In totale R&D-uitgaven als aandeel van het bbp liggen Groningen en Limburg boven het Nederlandse gemiddelde van 2,3 procent, gedragen door de universiteiten en academische ziekenhuizen. Overijssel ligt eronder[2]. De drie regio's herbergen elk een herkenbaar startup-ecosysteem rond hun campussen. In aantallen oprichtingen per duizend inwoners liggen de drie rond het Nederlandse gemiddelde. Het kritische probleem zit niet in de oprichtingsfase. Het zit in de doorgroei van startups naar scale-ups. Vijf regio's (Groot-Amsterdam, Utrecht, Groot-Rijnmond, Zuidoost-Noord-Brabant en Delft en Westland) zijn in de meeste jaren samen goed voor 61 tot 67 procent van alle durfkapitaaldeals[3]. Spin-offs ontstaan in de regio, maar de scale-up-financiering en de productie-opschaling volgen de bestaande dichte ecosystemen.

Wat betekent dit?

Twente vraagt om consolidatie en doorpakken, de meetbaare sterktes (elektrisch, optisch, machines) opschalen binnen nationale programma's en de dienstenlaag rond de kennisas verdikken. Voor Groningen-Assen verschilt het antwoord per deel. Voor Groningen-Assen e.o. wijst de analyse op het verbinden van de groeiende ICT- en dienstenlaag met de kennisinstellingen tot een stuwende motor. Delfzijl en Oost-Groningen heeft met de zich industrialiserende Eemsdelta en chemie een reëel industrieel anker, de opgave is de nationale opgaven daaraan te koppelen voordat de krimp zich voortzet. Voor Zuid-Limburg ligt de route in het keren van de chemiekrimp, met de Chemelot-transitie geprogrammeerd als nationale opgave en health als stuwend tweede spoor. En voor alle drie de regio's heelt de kennisketenbreuk pas wanneer valorisatie en financiering in de regio landen.

2 Eurostat, Gross domestic expenditure on research and development
3PwC. (2026). Following Dutch venture capital

2 Wat is er veranderd en wat verandert er?

Het beeld dat in het vorige hoofdstuk is geschetst, is een momentopname. Om het te begrijpen en om er een handelingsperspectief aan te koppelen, helpt het terug te kijken hoe de drie regio's daar gekomen zijn, en vooruit te kijken hoe de wereld waarin zij opereren verandert. Hieronder schetsen we het brede beeld waarbinnen de schaalsprong zich verhoudt tot eerdere transitieopgaven en tot de nieuwe globalisering.

2.1 Drie regio's, drie keer een verloren toonaangevende sector

De drie regio's verloren in de twintigste eeuw hun belangrijkste industrie, en in alle drie de gevallen was die industrie tot stand gekomen met substantiële rijksbetrokkenheid. De Twentse textielindustrie is een directe creatie van rijksstrategie. Koning Willem I gaf de Nederlandsche Handel-Maatschappij opdracht een vervangende textielsector op te zetten,[1] en Thomas Ainsworth richtte in 1833 een weefschool op in Goor. Enschede groeide uit tot het Nederlandse Manchester met op het hoogtepunt meer dan 50.000 werkenden. In 1965 telde de sector nog circa 43.000 banen, in 1990 nog 8.700.

In Zuid-Limburg werkten rond 1958 bijna 60.000 mensen in twaalf mijnen. Den Uyl kondigde in 1965 in de Heerlense Stadsschouwburg de afbouw aan met de klassieke belofte: '*geen mijnsluiting zonder redelijk perspectief op vervangende werkgelegenheid*'[2]. De chemische tak van de Staatsmijnen transformeerde tot DSM en bleef als kern in Geleen achter. Maar het duurde twintig tot dertig jaar voor er een nieuwe stabiele basis stond, en in delen van de Oostelijke Mijnstreek kwam die er nooit volledig.

Groningen kent zijn eigen versie. Het Slochterenveld bracht zestig jaar welvaart voor Nederland en bevingsschade en stilstand voor de regio. De parlementaire enquêtecommissie oordeelde in 2023 dat Nederland een ereschuld aan Groningen heeft[3], en Nij Begun volgde met 22 miljard euro voor verduurzaming, leefbaarheid en economisch perspectief.

Wat de drie verhalen verbindt is dat de definiërende industrie telkens mede tot stand kwam door rijksbeleid en vervolgens onder druk van mondiale marktveranderingen werd ontmanteld of getransformeerd, met grote regionale gevolgen. Wat de drie onderscheidt is hoe het Rijk telkens reageerde, en wat we van die reactie kunnen leren voor de huidige opgave.

2.2 Hoe het Rijk historisch reageerde

Drie typen instrumenten kwamen telkens terug. De eerste is de **oprichting van een academische instelling**. De Technische Hogeschool Twente in 1961 en de Rijksuniversiteit Limburg in 1976, beide expliciet bedoeld om een regio met een industrieel verleden aan een toekomstgerichte kennisbasis te koppelen. In Groningen ging het om de versterking van de UMCG-gedreven Life Sciences-as vanuit nationale programma's.

Het tweede is het **rijksspreidingsbeleid**. Het ABP en delen van het CBS naar Heerlen, de voorlopers van DUO en KPN naar Groningen[4]. Het derde is **directe industriebevordering**. DAF in Born, energie-infrastructuur en chemiehavens in Groningen, Stork en de Hengelose machinebouw via subsidies en planning. De resultaten waren gemengd, en de ervaring leert drie dingen. Een academische instelling werkt, maar pas op zeer lange termijn. Het verplaatsen van rijksdiensten levert directe werkgelegenheid maar bouwt geen ecosysteem. En industriebevordering werkt alleen als kennis, kapitaal en ruimtelijke condities tegelijk worden geleverd, Versnipperde subsidies brengen geen opwaartse spiraal op gang.

2.3 De wereld is veranderd, en dat verandert het type antwoord

De regio's verloren hun industrieën aan de eerste globaliseringsgolf van lage lonen en grondstoffenmarkten. De wereld waarin de schaalsprong vandaag wordt geïnitieerd beloont andere posities.

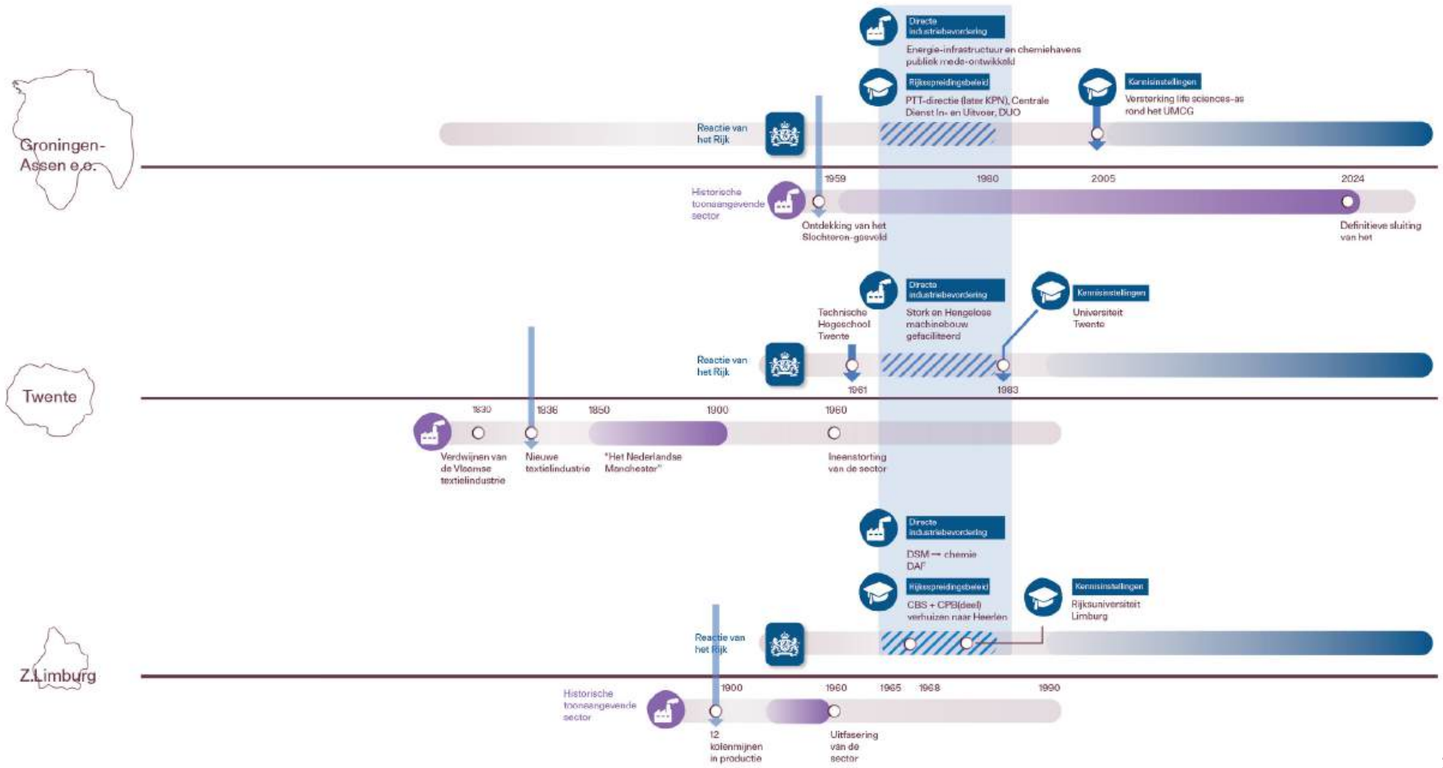
Ten eerste volgt de waarde in de moderne keten een glimlachcurve, bovenstrooms in onderzoek en ontwerp, benedenstrooms in branding en kennisdiensten rond het product, met de fabricage in het dal. Het grootste deel van de Nederlandse toegevoegde waarde zit aan die uiteinden, en juist die stuwende dienstenlaag is in de drie regio's dun. Zonder die laag klimt de regionale industrie niet omhoog in de keten.

Ten tweede liggen de Europese energiekosten structureel boven die van de Verenigde Staten en Azië. Dat raakt de energie-intensieve kern van twee van de drie regio's direct. Het Rijk onderkent dit. Perspectief voor de Chemie koppelt maatwerkafspraken en verduurzamingsinvesteringen aan het behoud van strategische chemieclusters.

Ten derde is strategische autonomie leidend geworden in het Europese en Nederlandse industriebeleid. Voor een klein land betekent dat gerichte specialisatie, onmisbaar worden in nichesegmenten zoals ASML in de lithografie. Precies dat type niche kunnen de drie regio's leveren.

Ten vierde is het zwaartepunt van het beleidskompas daarmee verschoven van sectoren naar de combinatie van technologische capabilities (NTS) en marktpositionering (Groeimarkten). *Capabilities* zijn de kennis en kunde die in mensen, organisaties en hun nabijheid besloten ligt. Zij bepalen welke nieuwe activiteiten binnen bereik liggen, en zijn meetbaar via arbeidsstromen, octrooien en exportprofielen.

Ten vijfde verschuift ook de binnenkant van de opgave. Binnen elk van de drie regio's groeien de kernen terwijl delen van de flanken achterblijven in participatie, gezondheid en inkomen. In een krappe arbeidsmarkt is dat een onbenutte productiefactor. Een sprong die alleen in de kernen landt, vergroot bovendien de interne kloof. Het antwoord moet dus breed landen, met opleidingsroutes en bereikbaarheid die de flanken aan de motor koppelen.



1 Lintsen, H.W. (1993). Geschiedenis van de techniek in Nederland.
2 Canon van Nederland
3 Parlementaire Enquêtecommissie Aardgaswinning Groningen (2023)

4 van den End, N., & Huynh, S. (2022, January 28). Spreiding van rijksdiensten. Geografie.nl.

3 Hoe houden we de economische motor draaiende?

De analyse wijst op drie bouwstenen voor het gesprek over de economische motor. Het nieuwe nationale kompas van sleuteltechnologieën en groeimarkten, de kennisketen als manier van kijken, en per regio een eerste duiding. Wij schetsen ze als denkrichtingen, niet als blauwdruk.

3.1 Van topsectoren naar sleuteltechnologieën

Het Nederlandse innovatiebeleid heeft de afgelopen jaren een conceptuele verschuiving doorgemaakt. In 2019 herzag het kabinet het beleidskader tot Missiegedreven Topsectoren- en Innovatiebeleid, met een expliciete koppeling aan maatschappelijke missies. In 2024 publiceerde het kabinet de Nationale Technologiestrategie, die tien prioritaire sleuteltechnologieën identificeert[5]. In 2025 volgde de Kamerbrief Industriebeleid met focus, met Groeimarkten voor Nederland, dat eenendertig internationale groeimarkten in twaalf sectoren afbakent waarop Nederland goed gepositioneerd is[6].

Het beleidskompas van het Rijk is daarmee verschoven van sectoren als organiserend principe naar de combinatie van technologische capabilities (NTS) en marktpositionering (Groeimarkten), met overkoepelende thema's als brug.

Voor de drie initieerregio's is dit een belangrijke conceptuele verschuiving. Onder een topsectorenbeleid was de Nederlandse industriële kern grotendeels in de Randstad en Brainport te plaatsen, met perifere regio's als toeleveranciers en uitvoerders. Onder een capabilities- en groeimarkten-beleid is de relevante vraag wat elke regio aan de nationale kennisbasis kan bijdragen. Dat is een andere vraag, en de antwoorden zijn voor de drie initieerregio's potentieel sterk.

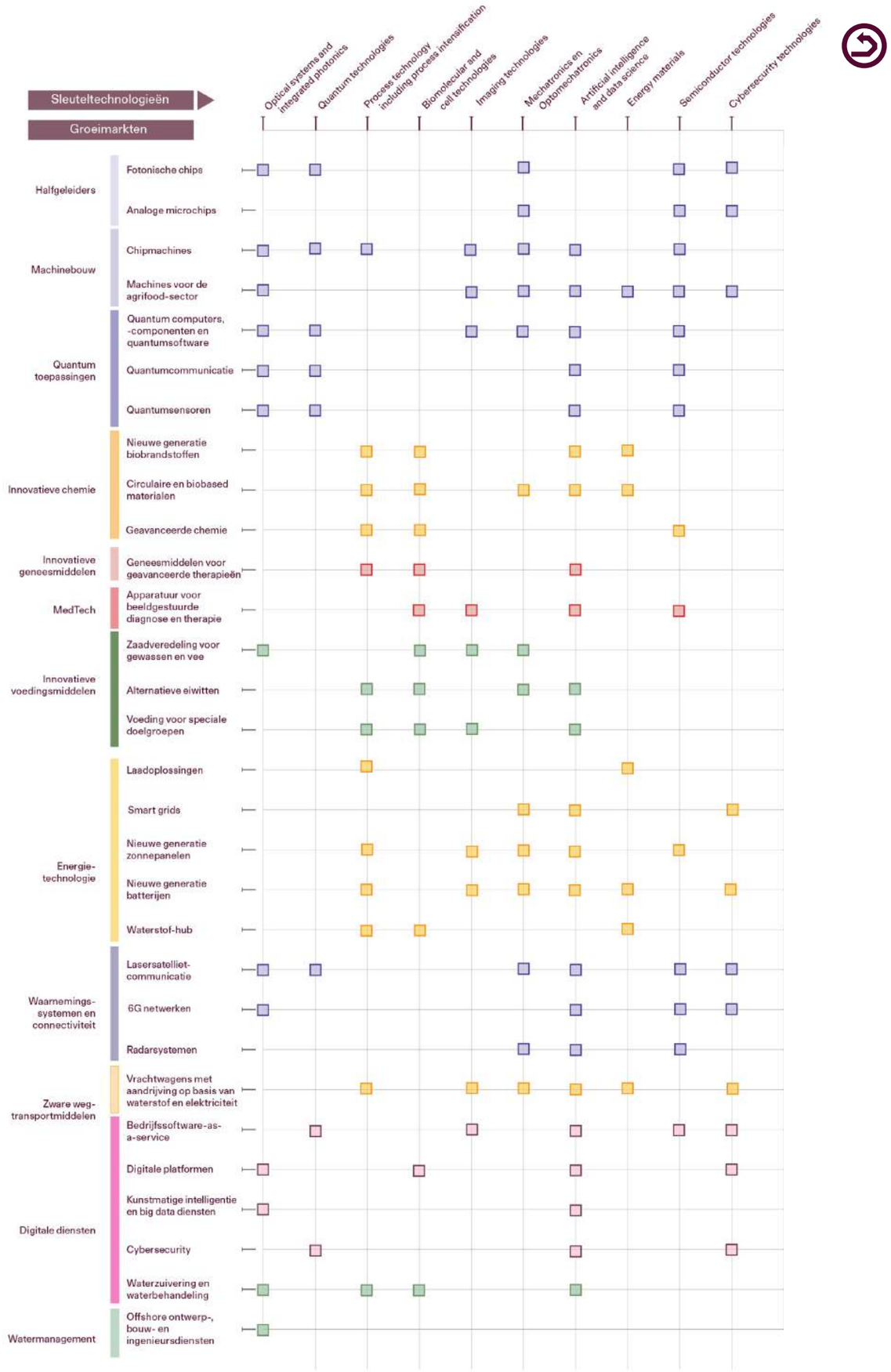
De NTS en het Groeimarkten-rapport zijn complementaire onderdelen van een nieuw Nederlands industrie- en innovatiekompas. Voor de positionering van de drie initieerregio's vormen zij samen een onmisbare lens.

3.2 Twee kaders, samen een kompas

De Nationale Technologiestrategie identificeert tien prioritaire sleuteltechnologieën waarop Nederland zich internationaal kan onderscheiden. *Optical systems and integrated photonics, semiconductor technologies, quantum technologies, biomolecular and cell technologies, energy materials, advanced materials, mechatronics and optomechatronics, AI and data science, process technology and cybersecurity technologies.* De NTS richt zich op de capabilitieslaag van het stelsel: welke technologische kennisbasis wil Nederland opbouwen of behouden? Daarmee stuurt de NTS vooral de innovatie- en valorisatieschakel van de keten.

Het rapport Groeimarkten voor Nederland identificeert eenendertig internationale groeimarkten binnen twaalf sectoren waarvoor Nederland goed gepositioneerd is. Voorbeelden zijn fotonische chips, machines voor de agrifood-sector, geavanceerde chemie, circulaire en biobased materialen, ATMP-geneesmiddelen, medtech-apparatuur, alternatieve eiwitten, smart grids, waterstof-hub, lasersatellietcommunicatie en cybersecurity. Groeimarkten vormen de marktlaag van het kompas. Waar verwachten we de komende vijf tot twintig jaar substantiële mondiale waardecreatie en heeft Nederland een uitgangspositie om die waardecreatie te grijpen? De TNO-analyse brengt de samenhang tussen NTS en Groeimarkten in matrixvorm in beeld door de tien sleuteltechnologieën te kruisen met de eenendertig groeimarkten[7].

Het patroon is dat technologische sterktes pas tot waardecreatie leiden wanneer een markttoepassing aansluit, en dat marktposities verdampen zonder onderliggende technologische capaciteit.



5 Min EZK (2024). De Nationale Technologiestrategie.
6 Min EZK (2025). Groeimarkten voor Nederland. Bijlage 1 bij Kamerbrief Industriebeleid met focus

7 Yagafarova, A., Van Kempen, J., Stolwijk, C. & Van der Horst, T. (2025). Kansen voor nieuwe innovatiedynamiek, Groeimarkten, prioritaire technologieën en missies in samenhang. Den Haag, TNO.

A. Economische motor

3.3 De kennisketen als integrerend frame

Dit onderzoek kijkt naar de regionale economie door de lens van de kennisketen. Weten hoe een proces zich gedraagt, wat in de praktijk werkt, wie je daarvoor moet kennen, dat ontstaat in dagelijkse uitwisseling tussen mensen, bedrijven en instellingen, en die uitwisseling is gebonden aan plek. Regio's concurreren daarom om de plek te zijn waar kennis circuleert.

Waar de kennisketen naar kijkt, is een economisch ecosysteem, het geheel van kennisinstellingen, bedrijven, werkenden en de plekken waar zij elkaar treffen. De keten onderscheidt daarin drie functies. Innovatie is de fase waarin nieuwe kennis ontstaat, in kennisinstellingen en de R&D van kennisintensieve bedrijven. Valorisatie vertaalt die kennis naar marktbare producten en diensten, in spin-offs, startups en scale-ups, en in doorontwikkeling binnen het mkb. Productie is de industriële opschaling, in productiefaciliteiten, opschaalfabrieken en de dienstverlening rond het product.

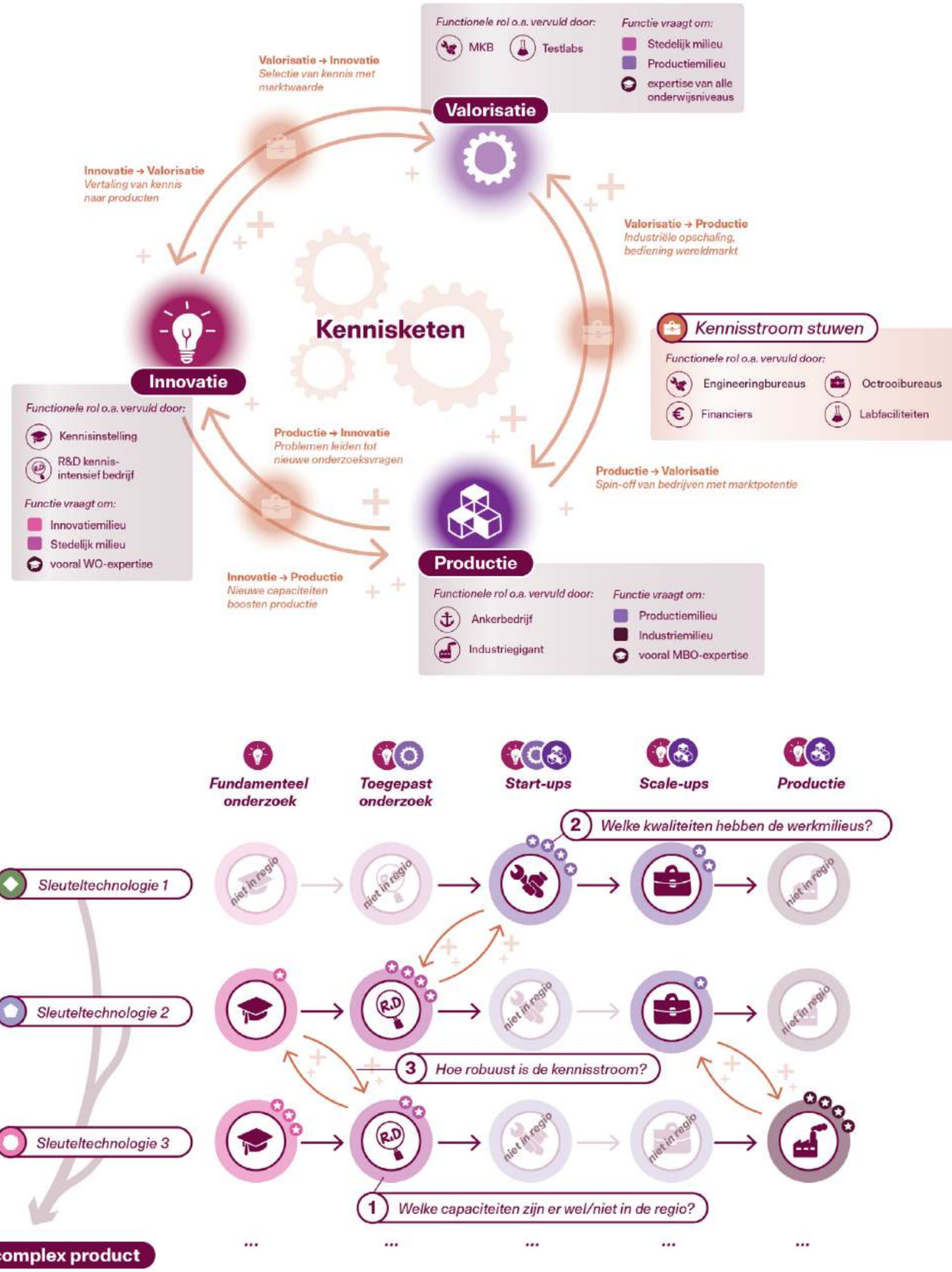
De term keten kan een lineair beeld oproepen, van lab naar markt. Zo werkt een ecosysteem niet. De functies voeden elkaar in beide richtingen. Productie levert nieuwe onderzoeksvragen, valorisatie toont welke kennis waarde heeft, innovatie tilt productie naar een hoger niveau. Dit vraagt bindweefsel, de stuwende diensten die kennis laten stromen. Engineeringbureaus, financiers, octrooigemachtigden, testfaciliteiten. Waar dit weefsel dun is, haperen de terugkoppelingen en lekt de waarde weg. De dunne dienstenlaag van de drie regio's dient in deze context te worden begrepen.

Kennisinstellingen voeden het systeem met onderzoek en met mensen. Het bedrijfsleven vormt de ladder waarlangs kennis opschaalt, van spin-off naar startup, naar groeiend mkb, naar ankerbedrijf. Ankers geven het ecosysteem massa en fungeren als launching customer, startups en mkb houden hen scherp. En kennis is geen zaak van universiteiten alleen. Zij zit evengoed in vakmanschap, in de procesoperator die een installatie leest en de technicus die een productielijn ombouwt. Juist bij valorisatie en productie beslist de beschikbaarheid van vakmensen of een regio kan opschalen. De volledige kolom van mbo via hbo naar wo hoort daarom bij het ecosysteem zelf.

Een ecosysteem dat rond is, creëert vraag op alle niveaus, tegenover elke onderzoeksbaan staan banen in engineering, productie en logistiek. Vanzelf gaat dat niet, een ecosysteem kan ook smal sluiten, als hooggekwalificeerd eiland zonder doorwerking. Of het breed draagt, hangt af van keuzes over de mbo- en hbo-kolom, doorgroeiroutes en de vraag of productie daadwerkelijk in de regio landt.

Ecosystemen bestaan op meerdere schaalniveaus tegelijk. Sommige kringlopen sluiten binnen de regio, andere nationaal of Euregionaal, met de regio als schakel. Geen regio hoeft op elke technologie de volledige kringloop in huis te hebben. De strategische vraag is welke positie de regio inneemt, waar die sterk is en waar vervangbaar. Pas waar op een wezenlijke schakel volledige afhankelijkheid bestaat, wordt strategische autonomie een argument. Het ecosysteem heeft ten slotte een ruimtelijke gedaante. Innovatie gedijt in stedelijke en innovatiemilieus met hoge dichtheid. Valorisatie vraagt productiemilieus waar lab, werkplaats en kantoor elkaar raken. Productie heeft industriële milieus nodig met ruimte, infrastructuur en milieuruimte. De functies versterken elkaar pas wanneer deze milieus binnen elkaars dagelijks bereik liggen.

De kennisketen is geen besluit en geen blauwdruk. Zij is een manier van kijken die wij de regio's aanreiken. Op de volgende pagina's brengen we dat ecosysteem per regio in kaart vanuit het bedrijfsleven. In de dimensie menselijk kapitaal volgt hetzelfde beeld vanuit de kennisinstellingen.



3a Groningen-Assen

Wat is sterk

In Groningen-Assen e.o. draait de motor op agrifood, biobased materialen, energie, health, ICT, veiligheid en weerbaarheid en chemie. RUG, UMCG, Hanze en NHL Stenden voeden een ecosysteem rond healthy ageing, energietransitie en biotech, met een biomedische analysefunctie en waterstoftechnologie in Assen en een zichtbaar startup-ecosysteem rond de campus. Rond de Veiligheidscampus Assen groeit een cluster van (rijks)werkgevers, opleidingen en bedrijven op het gebied van veiligheid en weerbaarheid, en Defensie breidt in en rond Assen uit met een reservistencentrum en een groter oefenterrein. ICT en delen van de zakelijke dienstensector groeien sneller in Groningen-Assen e.o., vooral in de stad Groningen, dan in de omliggende regio. De havens van de Eemshaven en Delfzijl vormen een energie- en industriecomplex van nationaal belang, met aanlandingspunten en ruimte.

Waar knelt het

De stuwende dienstenlaag is dun in verhouding tot het kennisaanbod, waardoor kennis wel wordt geproduceerd en onvoldoende in de regio wordt verzilverd. Scale-ups vertrekken bij gebrek aan groeifinanciering, afgestudeerden vinden hun eerste baan elders, en de industrie is gevoelig voor monocultuurrisico. De niet-marktgerichte sectoren wegen met 39 procent van het arbeidsvolume zwaarder dan waar ook, een breed publiek anker en tegelijk een smal marktdeel om stuwende groei in te laten landen. Delfzijl en Oost-Groningen delen nog beperkt in de kennisdynamiek van de kern. Verbindingen bestaan, zoals het innovatiecentrum van Avebe op Zernike, maar zij lopen via afzonderlijke bedrijven en dragen het gebied als geheel nog niet.

Wat betekent dit voor de schaalsprong

Voor Groningen-Assen e.o. tekent zich de opgave af om de keten te sluiten, van kennis naar bedrijvigheid. Dat betekent de stuwende dienstenlaag verdikken en valorisatie organiseren. Groeifinanciering en acquisitie richten zich op de eigen krachtsectoren, en die krijgen een plek in de NTS en de groeimarkten. Voor Delfzijl en Oost-Groningen loopt de route via de nationale opgaven, energietransitie, strategische autonomie en defensiegerelateerde productie koppelen aan de bestaande industriebasis. De kennisketen, met de Universiteit van het Noorden als schakel, verbindt de twee delen en voorkomt dat de sprong van de stedelijke kern aan het omliggende gebied voorbijgaat.

NTS-Technologieën

Indicatie van mogelijk aanwezige *capabilities* per NTS-tech (Banen LISA; bekende bedrijvenclusters*)

Kans	Waarschijnlijk	Cluster	
●	●	●	Fotonics
●	●	●	Quantum
●	●	●	Proces
●	●	●	Biomolecular
●	●	●	Imaging
●	●	●	Mechatronics
●	●	●	AI en data science
●	●	●	Energie materialen
●	●	●	Halfgeleider
●	●	●	Cybersecurity

*Kans: >50 banen met waarschijnlijke capabilities (LISA)
Waarschijnlijk aanwezig: enkele bekende bedrijven en >50 banen (LISA)
Cluster waarschijnlijk: bekend bedrijvencluster en meerdere bedrijven >50 banen (LISA)

Wennink Proposities

1. Biotech Nexus
2. Infectieziekten
3. Advanced Therapy Medicinal Products
4. Precision Diagnostics Platform
2. Neuromorphic Computing
3. Intercontinentale Zeekabel
2. Nationale drone-capaciteit en ontwikkelprogramma
4. Werf van de Toekomst
1. Vergroening krakers, vergassing, methanol to olefines
4. Carbontech/Carbon Capture & Utilization (CCU)
5. Innovatieve Chemie NL
8. Nobian Battery Chemicals
11. Nobian Battery Chemicals (Zoutbatterij)
14. BatCelFab
15. GigaNode

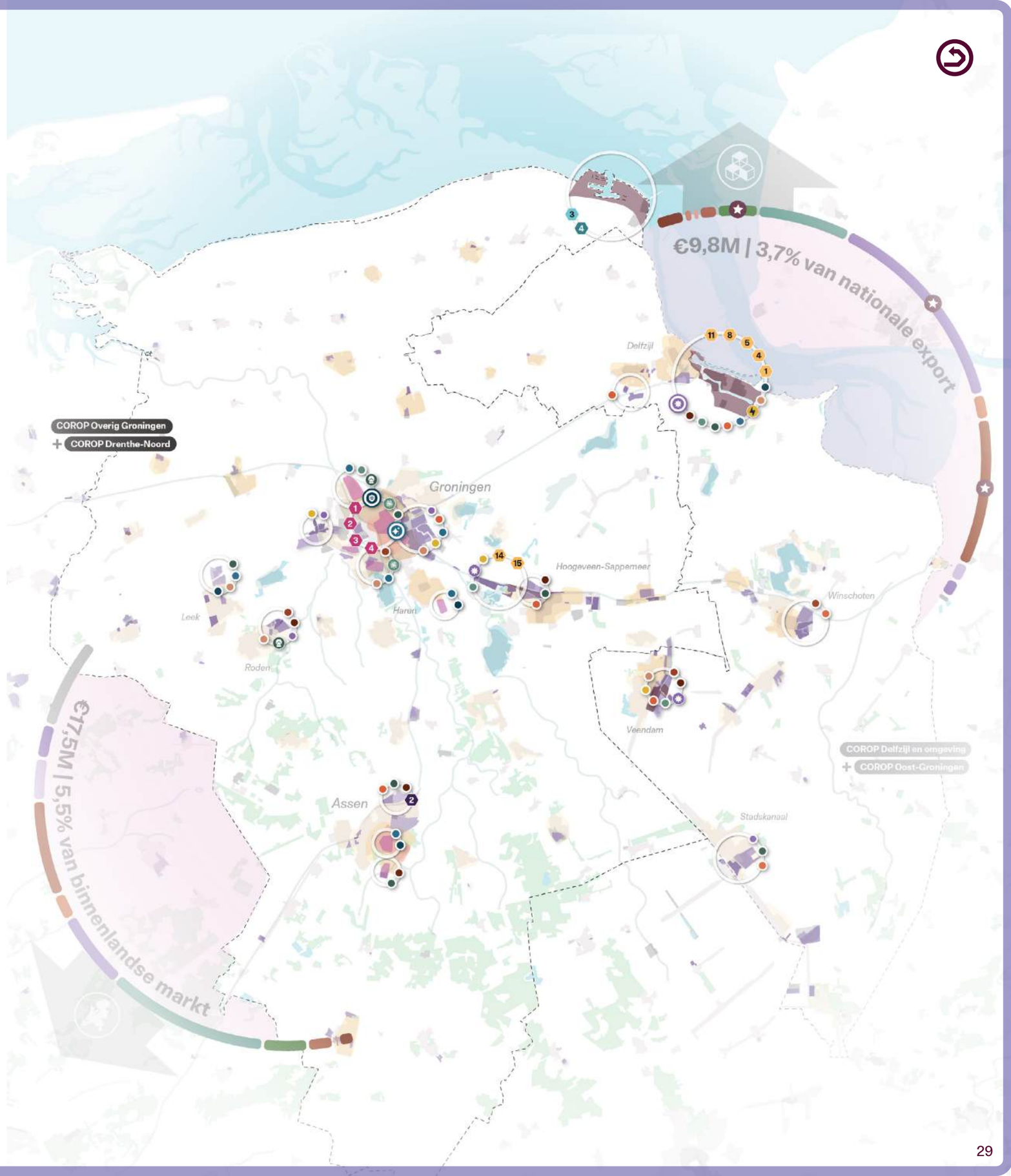
Goederenexport

- Basismetaal
- Delfstoffen en mineralen
- Energie en fossielen
- Afval
- Agri-food primair
- Voedings- en genotsmiddelen
- Chemie en farma
- Transportmiddelen
- Machines en hightech
- Consumentengoederen
- Bouwmaterialen
- Overig

Specialisatie

Werkmilieus

- Innovatiemilieu
- Stedelijk milieu
- Productiemilieu
- Industrieel milieu



3b Twente

Wat is sterk

Twente heeft het zwaarste industriële profiel van de drie. Industrie levert er 15,9 procent van de toegevoegde waarde en 10,9 procent van het arbeidsvolume, boven het landelijke beeld, en is daarmee waardemotor en werkgelegenheidsmotor tegelijk. Rond de UT, Saxion en het Kennispark staat een hightech-ecosysteem in chiptech, medtech, defensie en energie, gedragen door een breed lokaal mkb, precies op de *capabilities* waarop de Nationale Technologiestrategie stuurt. Daaromheen functioneert een dichte mkb-maakindustrie als toeleverketen met een sterke traditie van samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven. De stuwende basis omvat daarnaast bouwnijverheid, logistiek en overige maakindustrie.

Waar knelt het

Het ecosysteem blijft onder de massa waarop het zichzelf gaat versterken. Veel toeleveranciers werken voor eindmarkten buiten de regio, vooral Brainport. De stuwende dienstenlaag die de industrie in de glimlachcurve omhoog kan tillen, van ontwerp en software tot gespecialiseerde zakelijke diensten, is te dun. En de polycentrische structuur verspreidt de stuwende werkgelegenheid over veel kernen, waardoor nergens de dichtheid ontstaat die kennisspillovers en een dikke arbeidsmarkt vragen.

Wat betekent dit voor de schaalsprong

De analyse reikt voor Twente een helder spoor aan, de bestaande economie naar een hoger schaalniveau tillen in plaats van een nieuwe bouwen. Dat vraagt om het opschalen van de eigen sterktes binnen nationale programma's, van halfgeleiders tot fotonica, zodat Twente van toeleverancier medespeler wordt. Het vraagt om verdikking van de dienstenlaag rond de kennisas Enschede-Hengelo-Almelo en bundeling van massa rond die as, in samenspel met de dynamische knopen daaromheen. De waterstofaansluiting op het Duitse netwerk richting 2030 versterkt het industriële profiel en verdient een plek in de nationale programmering.

NTS-Technologieën

Indicatie van mogelijk aanwezige *capabilities* per NTS-tech (Banen LISA; bekende bedrijvenclusters*)

Kans	*Waarschijnlijk*	*Cluster*	
●	●	●	Fotonics
●	●	●	Quantum
●	●	●	Proces
●	●	●	Biomolecular
●	●	●	Imaging
●	●	●	Mechatronics
●	●	●	AI en data science
●	●	●	Energie materialen
●	●	●	Halfgeleider
●	●	●	Cybersecurity

*Kans: >50 banen met waarschijnlijke capabilities (LISA)
Waarschijnlijk aanwezig: enkele bekende bedrijven en >50 banen (LISA)
Cluster waarschijnlijk: bekend bedrijvencluster en meerdere bedrijven >50 banen (LISA)

Wennink Proposities

1. Fotonische Chips
2. Neuromorphic Computing
1. Nationale satellietcapaciteit/Next-Gen Payloads
3. Nationale Counter UAS-capaciteit & ontwikkelprogramma
11. Nobian Battery Chemicals (zoutbatterij)

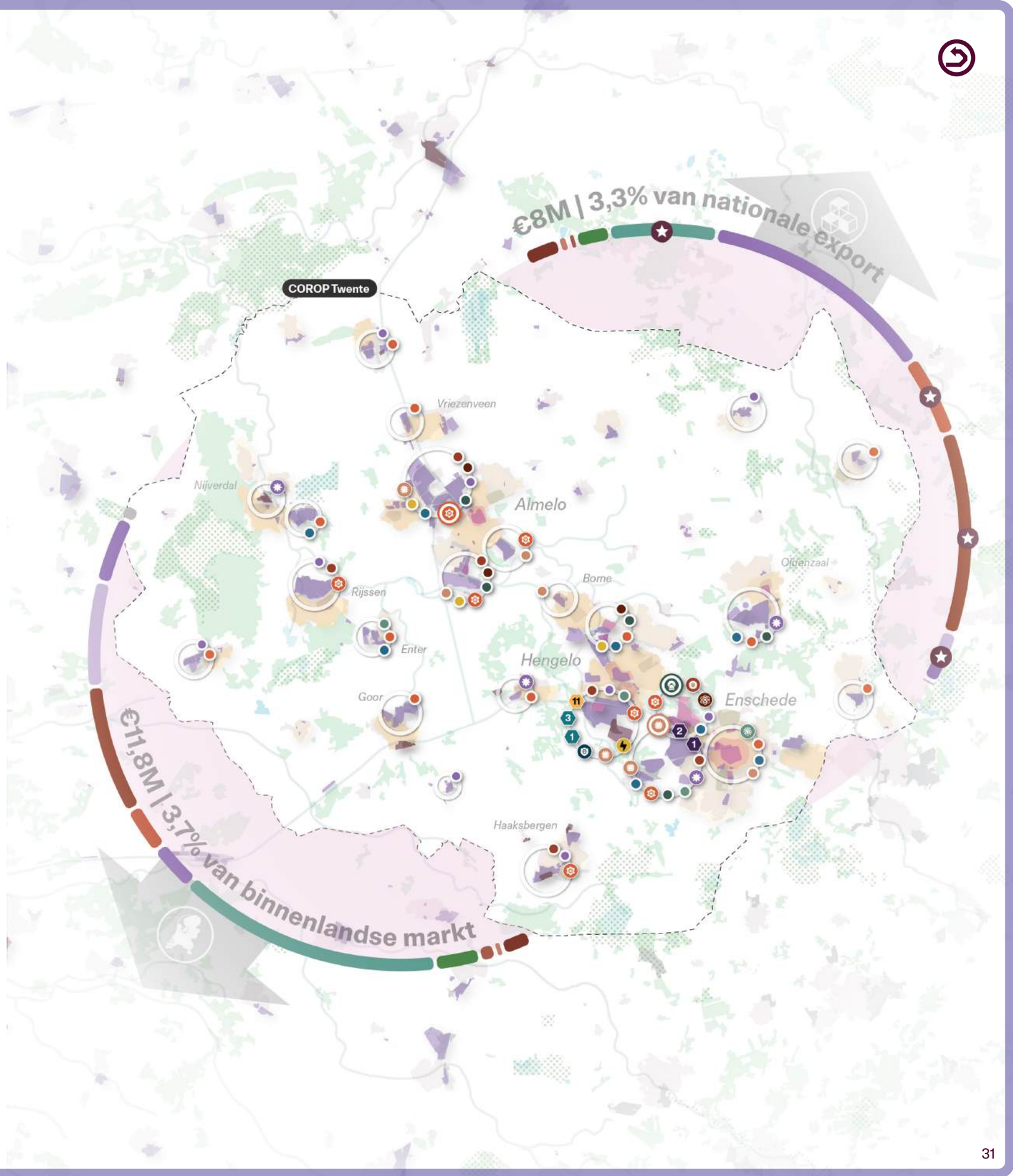
Goederenexport

- Basismetaal
- Delfstoffen en mineralen
- Energie en fossielen
- Afval
- Agri-food primair
- Voedings- en genotsmiddelen
- Chemie en farma
- Transportmiddelen
- Machines en hightech
- Consumentengoederen
- Bouwmaterialen
- Overig

★ **Specialisatie**

Werkmilieus

- Innovatiemilieu
- Stedelijk milieu
- Productiemilieu
- Industrieel milieu



3c Zuid-Limburg

Wat is sterk

Zuid-Limburg bouwt op circulaire chemie, life sciences & health, smart services en AI. Chemelot en de drie Brightlands-campussen vormen daarvoor een keten die in Nederland uniek is, met de Universiteit Maastricht en het MUMC+ als kennisdragers. De regio ligt midden in een euregionaal economisch systeem, met Aken en Luik als directe buren, en heeft daarmee toegang tot een kennis- en arbeidsmarktmassa die de nationale cijfers niet laten zien. De Economische Propositie van de regio sluit aan op de nationale kaders van NTS en groeimarkten en geeft de vernieuwing richting.

Waar knelt het

De motor leunt op een smalle industriële basis die midden in een transitie. De verduurzaming van Chemelot is randvoorwaardelijk voor het behoud van het chemische cluster en daaraan verbonden economie. Het vertrek van grote spelers, zoals bij VDL en als risico op Chemelot zelf, raakt de structuur direct. De stuwende dienstenlaag is ook hier onderontwikkeld, terwijl de niet-marktgerichte sectoren met 33 procent van het arbeidsvolume zwaarder wegen dan landelijk. De euregionale massa wordt economisch beperkt verzilverd, waardeketens en arbeidsmarkten stoppen nog te vaak bij de grens.

Wat betekent dit voor de schaalsprong

Zuid-Limburg vernieuwt de motor langs twee sporen tegelijk. De circulaire transitie van Chemelot als nationale opgave programmeren, met de netcapaciteit en instrumenten die daarbij horen, en de groei van Health als stuwend tweede spoor ontwikkelen rond de campussen. Het mogelijke derde spoor is ontgrenzen, de euregionale kennis- en arbeidsmarkt tot één systeem maken zodat de regio de massa krijgt die zij fysiek al om zich heen heeft.

NTS-Technologieën

Indicatie van mogelijk aanwezige *capabilities* per NTS-tech (Banen LISA; bekende bedrijvenclusters*)

Kans	*Waarschijnlijk*	*Cluster*	
●	●	●	Fotonics
●	●	●	Quantum
●	●	●	Proces
●	●	●	Biomolecular
●	●	●	Imaging
●	●	●	Mechatronics
●	●	●	AI en data science
●	●	●	Energie materialen
●	●	●	Halfgeleider
●	●	●	Cybersecurity

*Kans: >50 banen met waarschijnlijke capabilities (LISA)
Waarschijnlijk aanwezig: enkele bekende bedrijven en >50 banen (LISA)
Cluster waarschijnlijk: bekend bedrijvencluster en meerdere bedrijven >50 banen (LISA)

Wennink Proposities

1. Biotech Nexus
2. Infectieziekten
3. Advanced Therapy Medicinal Products
4. Precision Diagnostics Platform
2. Nationale drone-capaciteit en ontwikkelprogramma
1. Vergroening krakers, vergassing, methanol to olefines
5. Innovatieve Chemie NL
14. BatCelFab
15. GigaNode

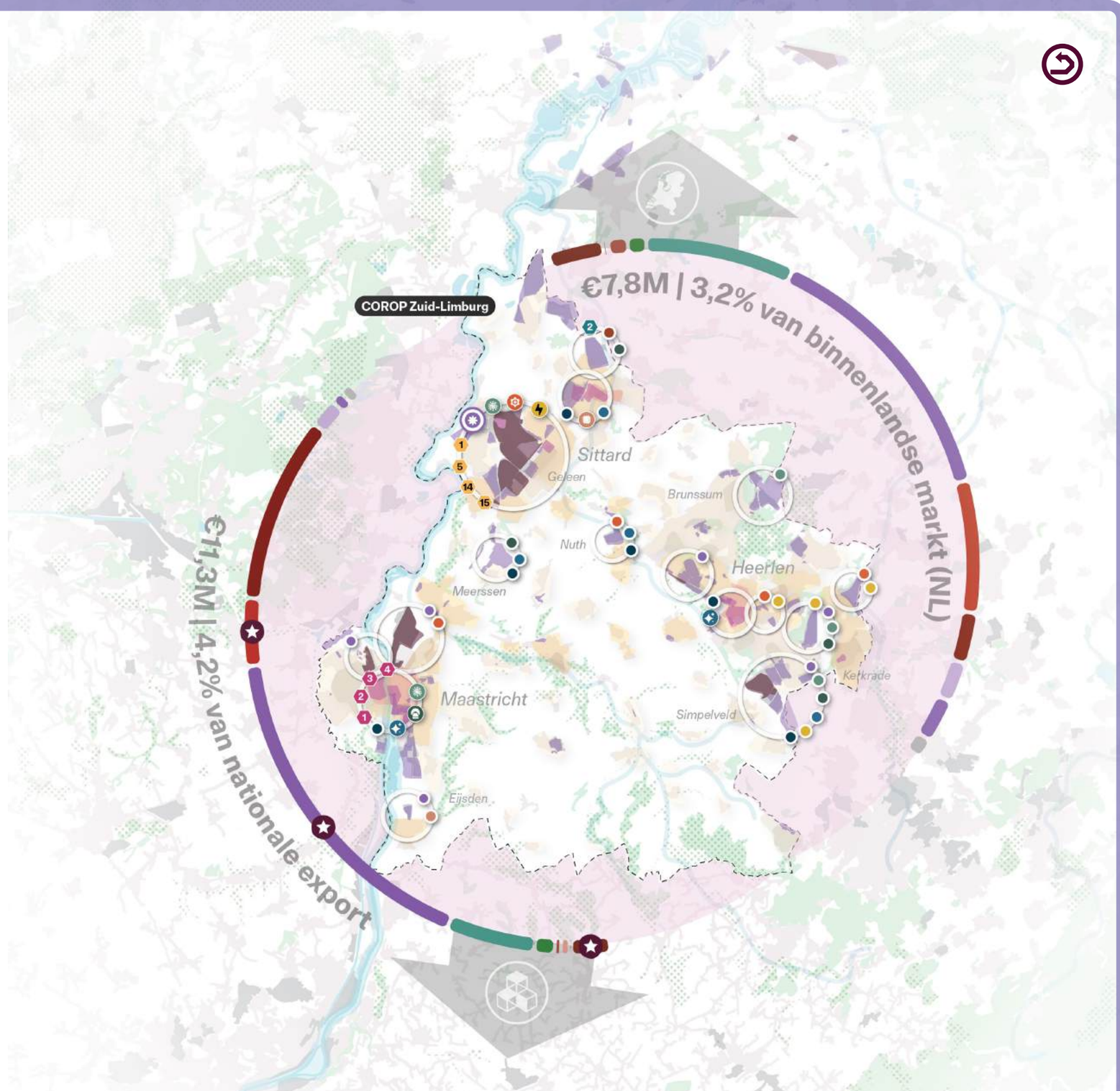
Goederenexport

- Basismetaal
- Delfstoffen en mineralen
- Energie en fossielen
- Afval
- Agri-food primair
- Voedings- en genotsmiddelen
- Chemie en farma
- Transportmiddelen
- Machines en hightech
- Consumentengoederen
- Bouwmaterialen
- Overi

Specialisatie

Werkmilieus

- Innovatiemilieu
- Stedelijk milieu
- Productiemilieu
- Industrieel milieu



1 Wat is de stand van zaken in de drie regio's?

De drie initieerregio's beschikken over een aanzienlijke beroepsbevolking, een uitgebreid onderwijsaanbod van mbo via hbo naar wo, en een arbeidsmarkt die in alle drie de gevallen krap is. Tegelijkertijd groeit de bevolking marginaal of niet, ligt de retentie van afgestudeerden lager dan in andere universiteitsregio's en leunt de bevolkingsontwikkeling zwaar op migratie. Veel opleiden en weinig oogsten. Dat is de rode draad die hieronder wordt samengevat in zes bevindingen.

1.1 Een stabiele omvang met een polariserende onderstroom

De totale bevolkingsomvang van de drie regio's is over de afgelopen tien jaar nauwelijks veranderd. Groningen-Assen e.o. telt circa 620 duizend inwoners, Twente circa 650 duizend, en Zuid-Limburg circa 600 duizend (de Euregio Maas-Rijn, met onder meer Aken en Luik, telt circa vier miljoen inwoners.) Onder dat stabiele oppervlak voltrekt zich echter een binnenregionale herverdeling. De grote steden groeien, Groningen, Enschede en Maastricht voorop, terwijl delen van het ommeland krimpen. In Groningen-Assen loopt die scheidslijn tussen de kern en Delfzijl en Oost-Groningen, waar de beroepsbevolking al jaren afneemt.

De natuurlijke aanwas is in alle drie de regio's negatief geworden, ook landelijk is de aanwas sinds 2022 negatief. Wat de regio's op peil houdt is migratie. In Zuid-Limburg bedroeg het buitenlands migratiesaldo in 2025 ruim 4.500 personen, voldoende om het sterfteoverschot te compenseren. **De afhankelijkheid van die instroom maakt de drie regio's structureel gevoelig voor het nationale migratiebeleid en Engelstalig onderwijsbeleid.**

1.2 Een compleet onderwijsaanbod met een talentlek

Elk van de drie regio's beschikt over een onderzoeksuniversiteit (RUG, UT, UM), een grote hogeschool (Hanze, Saxion, Zuyd) en regionale mbo-infrastructuur. Samen leveren zij meer dan honderdduizend WO- en HBO-studenten, plus ongeveer vijfenvijftigduizend mbo-studenten verspreid over de drie regio's. Die piramide is buiten de Randstad uitzonderlijk compleet. Toch ligt het aandeel hoogopgeleiden in de bevolking van Maastricht en Enschede onder het Nederlandse gemiddelde, een uitzondering onder de Nederlandse universiteitssteden[1].

De verklaring zit in de retentie. Een aanzienlijk deel van het talent dat hier wordt opgeleid, vooral internationale studenten en WO-afgestudeerden in disciplines die elders in Nederland een groter banenaanbod hebben, vertrekt na afstuderen. Een mogelijke oplossingsrichting is om het onderwijsaanbod beter af te stemmen op het economische profiel van de regio.

1.3 Een arbeidsmarkt die overal knelt

Landelijk typeert UWV begin 2026 nog 87 van de 93 beroepsgroepen als krap of zeer krap, met techniek en zorg als scherpste knelpunten[2]. Die krapte is een landelijk verschijnsel, maar zij valt hier samen met vergrijzing en met het talentlek. Landelijk komt 91 procent van de verwachte vacatures tot 2030 voort uit vervangingsvraag, vooral door pensionering, en niet uit groei van de werkgelegenheid[3]. Elke vertrekkende vakkracht weegt daardoor zwaarder dan de vacaturecijfers laten zien.

De krapte is bovendien kwalitatief. De vraag verschuift naar technische profielen voor de energietransitie en naar zorgprofessionals voor een vergrijzende bevolking. Precies deze profielen worden in de drie regio's opgeleid, en precies hier bepaalt retentie of die opleiding zich regionaal uitbetaalt.

1.4 De grens als onbenutte arbeidsmarktmassa

Zuid-Limburg ligt midden in de driehoek Maastricht-Aken-Luik, waar 6,2 procent van de werknemers over de grens woont[4]. Na Noord-Limburg is dat het hoogste aandeel van Nederland, maar het blijft bescheiden gezien de fysieke nabijheid. Twente grenst aan het Münsterland, waar 1 tot 3 procent van de werknemers over de grens woont. Groningen-Assen grenst aan een dunbevolkte Duitse flank waar de pendel vrijwel nihil is. De Duitse arbeidsmarkt is net zo krap als de Nederlandse, dus een blik over de grens biedt niet automatisch een oplossing. Een goed functionerende grensoverschrijdende arbeidsmarkt houdt een uitwisseling van arbeidskrachten in, en is niet gewoon een eenrichtingsproces

De drempels die de volledige benutting van het potentieel van grensregio's in de weg staan, zijn welbekend. Diploma-erkenning, taal, verschillen in sociale zekerheid en pensioen. Zolang die drempels staan, ligt een substantiële arbeidsmarktmassa fysiek naast de deur zonder economisch mee te doen. Voor regio's met een krappe arbeidsmarkt is dat een van de weinige voorraden die nog aan te boren zijn.

1.5 Onbenut potentieel binnen de eigen grenzen

De tweede voorraad ligt binnen de regio zelf. De arbeidsparticipatie verschilt sterk binnen de drie regio's. In de Regio Groningen-Assen steeg de participatie tussen 2014 en 2024 van 64 naar 72 procent. Samen met de toegenomen regionale binding verklaart die stijging een groot deel van de banengroei waarmee de regionale ambitie van 28.000 banen uit 2020 in 2024 al was gehaald[5]. In Delfzijl en Oost-Groningen en in Zuid-Limburg blijft de participatie juist achter bij het landelijk gemiddelde. Daarnaast werkt een groot deel van de werkenden in deeltijd. Als wij het eerder genoemde tekort aan arbeidskrachten serieus nemen, mag deze groep niet over het hoofd worden gezien. De Regio Groningen-Assen laat zien wat deze voorraad waard is. **Elke procentpunt extra participatie levert per regio duizenden werknemers op, zonder dat er iemand hoeft te verhuizen.**

1.6 Regio's die kleiner werken dan ze zijn

De derde voorraad is de regionale samenhang zelf. Twente en Zuid-Limburg zijn polycentrisch gebouwd. Zuid-Limburg steunt op Maastricht, Sittard-Geleen en Parkstad, Twente op Almelo, Hengelo en Enschede. Groningen-Assen is juist sterk geconcentreerd, met de stedelijke as Groningen-Assen als zwaartepunt en de industriële flank van de Eemshaven, Delfzijl en Oost-Groningen als tweede schaal.

In de praktijk functioneren de delen grotendeels naast elkaar. De pendel tussen de polen en deelgebieden blijft dun en het regionale ov is gebouwd op de verbinding met de grootste stad, veel minder op de verbindingen daartussen. Een dikkere arbeidsmarkt ontstaat al met kortere reistijden en betrouwbare verbindingen, zonder dat er een inwoner bij hoeft te komen.

Wat betekent dit?

De goedkoopste talentstrategie voor de drie regio's is retentie. Elke afgestudeerde die blijft, kost minder dan een kenniswerker die van buiten moet worden aangetrokken, en de opleidingscapaciteit staat er al. Dat verlegt het zwaartepunt van campagnes naar condities, loopbaanperspectief in de regio, passende woonruimte en een arbeidsmarkt voor de partner.

Per regio krijgt die opdracht een eigen kleur. Voor Groningen-Assen gaat het om het verzilveren van de opleidingsfunctie en om Groningen-Assen e.o. en Delfzijl en Oost-Groningen als één arbeidsmarkt te laten werken, zodat de industrialisering van de Eemsdelta ook regionaal talent vindt. Voor Twente gaat het om een korter pad van collegezaal en werkplaats naar de eigen maakindustrie, met scale-up-werkgelegenheid als carrièreperspectief. Zuid-Limburg zet in op aanvulling, met de euregionale arbeidsmarkt en de gebonden technische en zorgprofessional als eigen aanbod.

Achter die drie kleuren ligt dezelfde tweeledige opgave. De kennis die de instellingen produceren moet in de regio tot bedrijvigheid komen. En de arbeidsmarkt moet zo werken dat iedereen die hier woont eraan kan meedoen, van de afgestudeerde die een loopbaan zoekt tot de deeltijder die meer wil werken en de inwoner die nu aan de kant staat. Werk is daarbij meer dan een productiefactor. Het draagt gezondheid, inkomen en het vertrouwen dat de sprong ook voor de eigen bevolking is.

1 CLO (2025). Hbo- en wo-gediplomeerden, 2024
2 UWV (2025). Spanningsindicator
3 ROA Maastricht (2025). De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2030. Universiteit Maastricht.
4 CBS Grensdata (2024). Grenspendel werknemers

5 Stec Groep (2026), Ruimtelijk- economische duiding banenambitie Regio Groningen-Assen

2 Wat is er veranderd en wat verandert er?

Het beeld dat in het vorige hoofdstuk is geschetst, is een momentopname. Om er een handelingsperspectief aan te koppelen, helpt het te zien hoe het denken over bevolking, talent en kennis is verschoven, en wat dat betekent voor regio's die niet vanzelf groeien.

2.1 Van groeidenken naar een eigen doctrine

Het Nederlandse ruimtelijk en economisch beleid is decennialang geschreven vanuit groei. Meer inwoners, meer banen, meer woningen. Regio's met een stabiele of krimpende bevolking werden behandeld als beheersprobleem, met sloopregelingen en voorzieningenkrimp als instrumentarium. Dat beleid heeft een neveneffect dat zwaarder weegt dan de regelingen zelf. Het regionale zelfbeeld raakt beschadigd, en een beschadigd zelfbeeld maakt het moeilijker om talent vast te houden. Krimp voedt zichzelf zodra het verhaal omslaat. De drie initieerregio's ervaren deze logica eerder dan andere delen van Nederland. **Ze vragen een positieve doctrine, een herontwerp van wat een regio is en doet bij een stabiele bevolking. De schaalsprong levert die doctrine. Zij koppelt nationale opgaven aan regionale capaciteit en maakt kwaliteit en productiviteit tot maatstaf in plaats van volume.**

2.2 Talent is mobiel, maar in soorten

Sinds Richard Florida's werk over de creatieve klasse geldt als vuistregel dat banen mensen volgen. Voor middelgrote regio's buiten de Randstad klinkt dat als een verloren wedstrijd tegen Amsterdam, Berlijn en Kopenhagen[1]. Het onderzoek na Florida brengt een belangrijke correctie aan. De mobiliteit verschilt sterk per type werk. De internationaal georiënteerde kenniswerker in academia, AI of finance is vrijwel grenzeloos mobiel. De gespecialiseerde technische professional is gebonden aan de fysieke infrastructuur waarin zijn werk plaatsvindt (bijvoorbeeld een chemische installatie). De vakkracht op mbo-niveau is regionaal verankerd door familie, sociale netwerken en de woningmarkt. Het economische profiel van de drie regio's leunt grotendeels op de tweede en de derde categorie. **Het beleidszwaartepunt hoort daarom bij de fysieke en kennisinfrastructuur die de technische professional aan de regio bindt, en bij de leefkwaliteit en betaalbaarheid die de vakkracht behoudt. Cultuur en stedelijke aantrekkelijkheid spelen mee.**

2.3 Kennis circuleert in een loop

Juist op die plekken waar het weten 'waarom' van de wetenschap en het weten 'hoe' van de praktijk elkaar blijven voeden, ontstaat duurzame groei.[2] De drie regio's hebben beide componenten in huis, onderzoeksuniversiteiten en een dichte basis van maakbedrijven, installaties en zorginstellingen. De loop bestaat. Hier zien we ook waarom plekken als Shenzhen zo'n hoog innovatietempo halen. Het zijn plekken waar onderzoek, prototyping, productie en de toeleveringsketen in hetzelfde geografische gebied zitten. De drie Nederlandse initieerregio's hebben dit profiel in beginsel ook. Twente met UT en MESA+ naast Demcon, Thales en Benchmark. Zuid-Limburg met UM, Brightlands en het chemische cluster Chemelot. Groningen-Assen met RUG, UMCG en het energie- en industriële cluster Eemshaven en Delfzijl. **Het knelpunt zit in de snelheid en de dichtheid van die loop, vergeleken met internationale concurrenten.**

2.4 De instroom zelf staat onder druk

UT, Saxion en RUG tellen minder studenten dan enkele jaren geleden, door het nationale internationaliseringsbeleid. Voor regio's waar buitenlandse studenten de bevolkingsgroei en het technische talent dragen, werkt een generieke landelijke maatregel harder door dan in de Randstad. Dat maakt regionaal maatwerk in het internationaliseringsbeleid tot een direct schaalsprongbelang.

1 Florida, R. (2002). The Rise of the Creative Class. Basic Books; Florida, R. (2017). The New Urban Crisis. Basic Books.

2 Mokyr, J. (2002). The Gifts of Athena. Historical Origins of the Knowledge Economy.

3 Hoe houden we het menselijk kapitaal op peil?

De analyse wijst op drie aangrijpingspunten. Wij schetsen ze hier als denkrichtingen voor het gesprek, met de kennisinstellingen als sleutelspelers.

3.1 Capabilities zitten in mensen, en dus in instellingen

De beleidsverschuiving die bij de economische motor is beschreven, van sectoren naar capabilities, werkt in deze dimensie het hardst door. Capabilities zitten in mensen, en mensen worden gevormd door instellingen. De maat verschuift daarmee van het aantal hoogopgeleiden dat een regio telt naar de kennis en kunde die het onderwijs levert aan de nationale kennisbasis.

Op die maat staan de drie regio's er sterk voor. RUG, UT en UM dekken samen met de hogescholen en het mbo een groot deel van de tien sleuteltechnologieën. Het mbo hoort daar volwaardig bij. Sleuteltechnologieën draaien op vakmensen die installaties bouwen, bedienen en onderhouden, en juist die opleidingslijnen zijn hier diep geworteld. **Dit betekent dat kennisinstellingen het instrument zijn waarmee een regio haar profiel kan aanscherpen. Zij verleggen opleidingscapaciteit naar de profielen die de schaalsprong vraagt, scholen werkenden bij en om, en trekken met hun onderzoeksgroepen nieuwe bedrijvigheid aan.**

3.2 Drie knoppen, met de instellingen aan het stuur

De instroom is er, de opleidingen sluiten aan op de nationale prioriteiten, het vasthouden ontbreekt. **Retentie is daarom de eerste knop, en zij loopt voor een groot deel via de instellingen zelf.** De band met de regio ontstaat tijdens de studie of ontstaat niet. Stage- en afstudeerroutes bij regionale werkgevers, campussen als eerste werkplek en een zichtbaar loopbaanperspectief wegen zwaarder dan campagnes achteraf, naast woonruimte voor starters en een arbeidsmarkt die ook de partner werk biedt. Vijf jaar na afstuderen woont landelijk 25 procent van de internationale afgestudeerden nog in Nederland. De drie regio's zijn goed voor 7 procent daarvan[1].

De tweede knop is activering. Niet-werkenden op afstand van de arbeidsmarkt, deeltijders die meer willen werken en de grensarbeidsmarkt ernaast vormen samen een arbeidsreserve waarvoor specifieke drempels moeten worden weggenomen, van kinderopvang tot diploma-erkenning over de grens. De vergrijzing maakt die opgave elk jaar groter. De potentiële beroepsbevolking krimpt richting 2040 in de flanken van de drie regio's, van Parkstad tot de Eemsdelta. **De derde knop is verbinding. Betere interne bereikbaarheid smeedt de losse deelmarkten aaneen tot een arbeidsmarkt, zodat het talent dat de instellingen afleveren ook de werkgever bereikt die verderop zit.**

3.3 Talent landt in de kennisketen

De kennisketen draait op drie soorten talent, en elk heeft een instelling als thuisbasis. Onderzoek vraagt onderzoekers en promovendi, gevormd aan de universiteit. Valorisatie vraagt ondernemende ingenieurs die van prototype naar product komen, opgeleid aan hogeschool en campus. Productie vraagt operators, technici en vakmensen, en die komen van het mbo en de bedrijfsschool. Wie een schakel van de keten wil versterken, versterkt dus een opleidingslijn. Talentbeleid en economische strategie vallen daarmee samen. Wie de keten programmeert, programmeert ook het onderwijs. **Ook de werkmilieus zijn in deze zin talentmilieus. Het innovatiemilieu bindt de onderzoeker en de spin-off-oprichter, het stedelijke milieu de starter en de dienstverlener, het productie- en industriemilieu de vakkracht. Een milieu completeren is daarmee altijd een dubbele opgave. Het vraagt de fysieke plek en het vraagt de mensen ervoor, met een opleidingslijn die erop aangesloten is.**

1 *Nuffic (2025). Stay rates of international graduates*

3a Groningen-Assen

Wat is sterk

Groningen is de kennisfabriek van Noord-Nederland. RUG, Hanze en UMCG maken van Groningen een van de jongste steden van het land, met een grote instroom van nationale en internationale studenten. De Veiligheidscampus Assen voegt daar een doorlopende leerlijn van mbo via hbo naar wo aan toe op het gebied van veiligheid en weerbaarheid. De arbeidsmarkt van de stedelijke kern is compleet, van vakkracht tot promovendus, en de aantrekkingskracht op jong talent is bewezen.

Waar knelt het

De regio investeert in opleiding en oogst de productiviteit niet volledig. Een aanzienlijk deel van de afgestudeerden, internationale studenten voorop, vertrekt in de carrièreleeftijd naar de Randstad of het buitenland. Tegelijk vergrijst het ommeland en verliezen Delfzijl en Oost-Groningen al jaren beroepsbevolking, terwijl de industrialisering van de Eemsdelta juist om technisch personeel vraagt. Het kennisprofiel van de kern en de vakkrachtvraag van de industriële flank sluiten nog onvoldoende op elkaar aan, en de Duitse flank is te dun en zelf krap om arbeidsmarktmassa te lenen.

Wat betekent dit voor de schaalsprong

De opgave voor Groningen-Assen is het verzilveren van de opleidingsfunctie. Dat vraagt loopbaanpaden die afgestudeerden aan de groeiende ICT-, energie-, veiligheids- en healthwerkgelegenheid van de kern binden, en het vraagt dat Groningen-Assen e.o. en Delfzijl en Oost-Groningen als één arbeidsmarkt gaan functioneren, met opleidingsroutes van mbo en hbo naar de banen van de Eemsdelta. Voor een deel gaat het daarbij om opleidingen die er nog niet zijn, en nieuwe technische opleidingen worden landelijk gewogen. Vroege afstemming met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is daarover belangrijk. Internationale studenten verdienen tot slot aparte aandacht. Zij zijn de meest mobiele groep en tegelijk de grootste onbenutte bron van technisch en biomedisch talent.

Onderwijsinstellingen

- WO
- HBO : de hoofdlocatie en overige locaties van de instelling
- MBO: de hoofdlocatie en overige locaties van de instelling

Aantal leerlingen
proportioneel als cirkel achter instelling (vanaf >1000)

- 45.000
- 20.000
- 1.000

Studierichtingen

Verdeling leerlingen naar studierichtingen

- Landbouw en natuur
- Maatschappelijk (gedrag, taal cultuur)
- Gezondheidszorg
- Onderwijs
- Zakelijke diensten (ICT, recht, economie)
- Techniek

Sectoroverstijgend

Gespecialiseerde onderwijsinstellingen
Als meer dan 60% één studierichting studeert, krijgt de onderwijs-instelling het icoon bijbehorend bij de studierichting.

Verdeling wetenschappelijke publicaties naar sector (WO)

- Biomedische en gezondheidswetenschappen
- Levens- en aardwetenschappen
- Wiskunde en computerwetenschappen
- Natuurwetenschappen en techniek
- Sociale wetenschappen en geesteswetenschappen

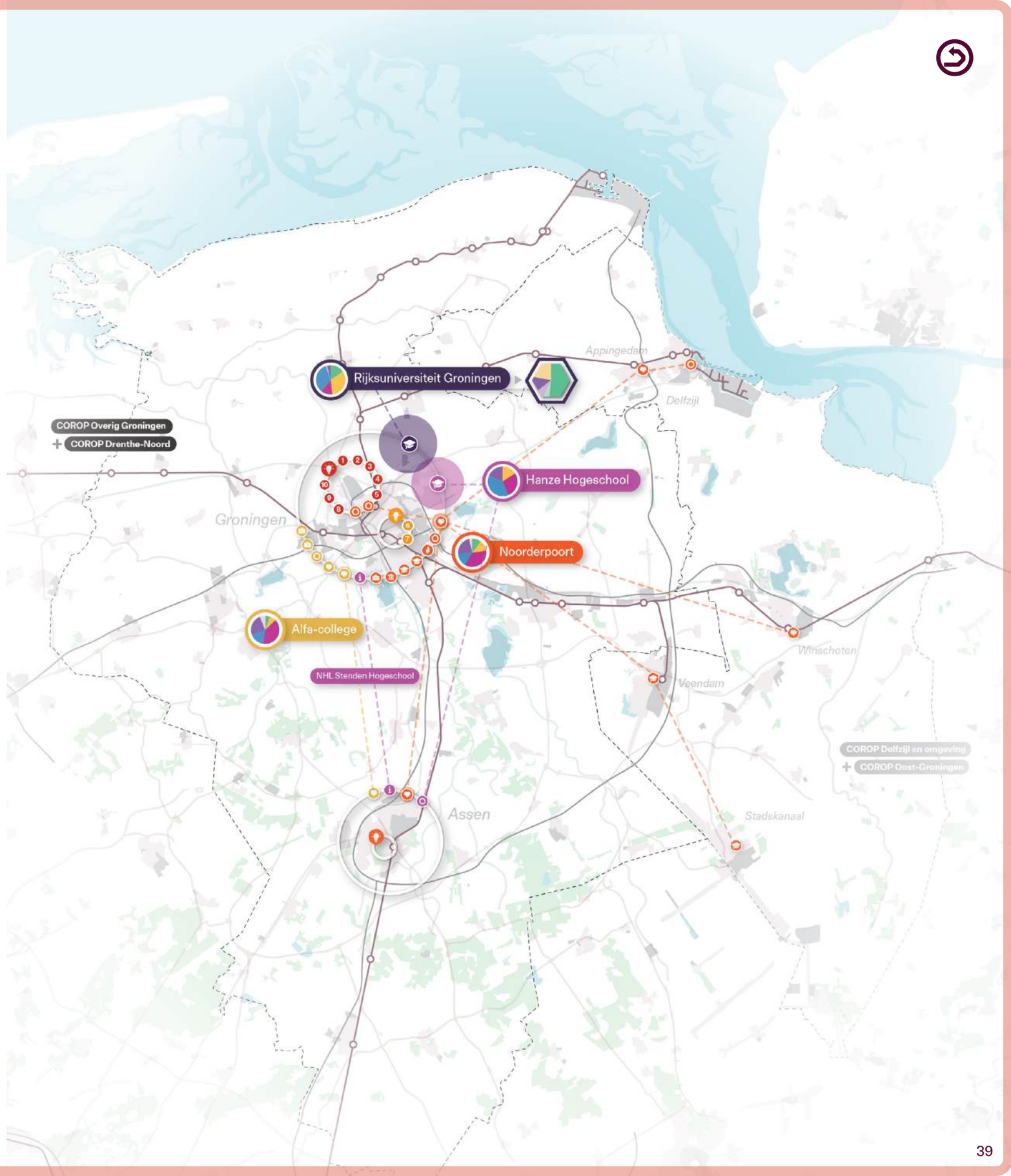
Onderzoeksinstellingen

Innovatiemilieus (campussen)

- Zernike Campus
- UMCG - Healthy Ageing Campus
- Veiligheidscampus Assen

Instellingen

1. Zernike Institute for Advanced Materials (ZIAM)
2. ENTEG — Engineering and Technology Institute Groningen
3. CogniGron — Groningen Cognitive Systems and Materials
4. Photonic Integration Technology Center (PITC)
5. SRON Netherlands Institute for Space Research
6. ERIBA — European Research Institute for the Biology of Ageing
7. UMCG research — ten research themes
8. EnTranCe — Energy Transition Centre
9. New Energy Coalition / HEAVENN-lead
10. Hanze Lectoraten (22 lectoraten)



3b Twente

Wat is sterk

Twente beschikt over een complete en technisch geprofileerde onderwijsaanbod. UT, Saxion en het ROC leiden op voor precies de capabilities waar het regionale ecosysteem om vraagt, van optica en mechatronica tot zorgtechnologie, en de samenwerking tussen onderwijs en industrie is diep geworteld. De gespecialiseerde technische professional die hier wordt opgeleid is bovendien minder mobiel dan de academische kenniswerker. Zijn werk is gebonden aan labs en machines die niet zomaar verplaatsen. Dat maakt talent hier beter bindbaar dan het landelijke beeld suggereert.

Waar knelt het

Toch lekt er talent weg. Het aandeel hoogopgeleiden in Enschede ligt onder het Nederlandse gemiddelde, een uitzondering onder universiteitssteden, en de verklaring zit in de retentie na het afstuderen. Daar komt de instroomkant bij. De UT leunt sterk op internationale studenten voor precies de technische profielen die de regio vraagt, en het nationale internationaliseringsbeleid raakt die instroom hier harder dan elders. Ondertussen versnelt de vergrijzing van de industriële beroepsbevolking, waardoor vervangingsvraag en groeivraag samenvallen. En de dunne dienstenlaag werkt door in het talent. Wie hier als technicus aan de slag gaat, vindt voor de partner beperkt werk buiten techniek en zorg.

Wat betekent dit voor de schaalsprong

De opgave is het sluiten van de talentketen rond de eigen sterktes. Loopbaanperspectief organiseren bij de opschalende hightech-bedrijven zodat de UT-afgestudeerde in Twente blijft, en internationale studenten vroeg aan die bedrijven verbinden met stages, huisvesting en een eerste baan. De instroom in technisch mbo en hbo op peil houden voor de vervangingsvraag van de maakindustrie, en met de grote werkgevers bijscholing organiseren zodat de zittende beroepsbevolking de elektrificatie en digitalisering van de fabriek meemaakt in plaats van erdoor te worden ingehaald.

Onderwijsinstellingen

- WO
- HBO : de hoofdlocatie en overige locaties van de instelling
- MBO: de hoofdlocatie en overige locaties van de instelling

Aantal leerlingen
proportioneel als cirkel achter instelling (vanaf >1000)

- 45.000
- 20.000
- 1.000

Studierichtingen

Verdeling leerlingen naar studierichtingen

- Landbouw en natuur
- Maatschappelijk (gedrag, taal cultuur)
- Gezondheidszorg
- Onderwijs
- Zakelijke diensten (ICT, recht, economie)
- Techniek
- Sectoroverstijgend

Gespecialiseerde onderwijsinstellingen
Als meer dan 60% één studierichting studeert, krijgt de onderwijsinstelling het icoon bijbehorend bij de studierichting.

Verdeling wetenschappelijke publicaties naar sector (WO)

- Biomedische en gezondheidswetenschappen
- Levens- en aardwetenschappen
- Wiskunde en computerwetenschappen
- Natuurwetenschappen en techniek
- Sociale wetenschappen en geesteswetenschappen

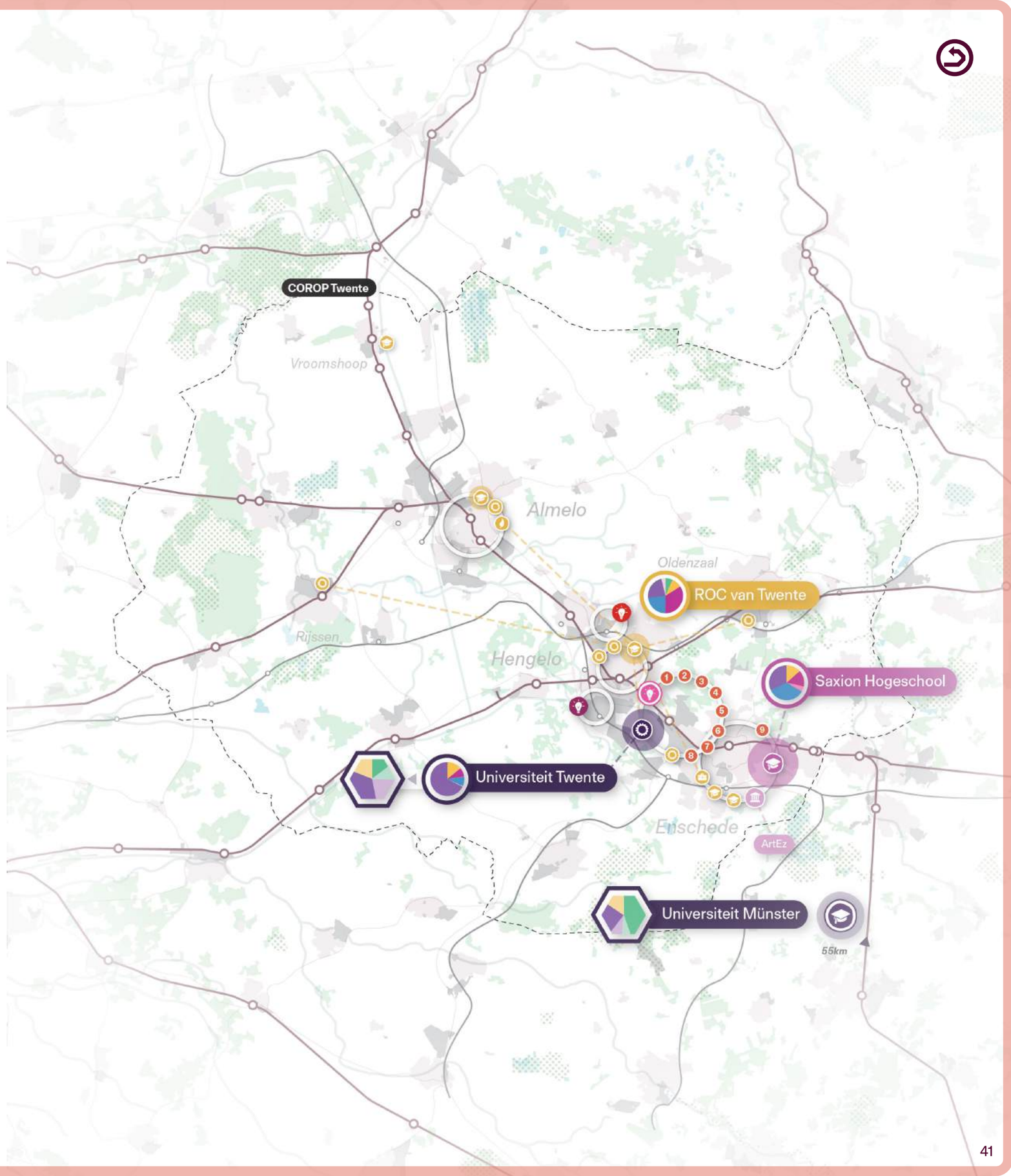
Onderzoeksinstellingen

Innovatiemilieus (campussen)

- Kennispark Twente (innovatiedistrict)
- High Tech Systems Park
- Green Box Cleantech Campus

Instellingen

1. MESA+ Institute for Nanotechnology
2. TechMed Centre
3. Digital Society Institute (DSI)
4. DesignLab
5. ChipTech Twente (clusterorganisatie)
6. New Origin (photonic chip foundry) — in bouw tot 2026
7. Novel-T
8. Fraunhofer Project Center @ UT
9. Saxion Kenniscentra (6 kenniscentra + 30 lectoraten)



3c Zuid-Limburg

Wat is sterk

De Universiteit Maastricht, Zuyd en een dicht mbo-netwerk bedienen een studentenmarkt die van nature Euregionaal is, met een sterk internationaal profiel en gezondheids- en life-sciencesopleidingen die direct aansluiten op de campussen. De ligging maakt drie arbeidsmarkten in potentie bereikbaar, de Nederlandse, de Duitse rond Aken en de Belgische rond Luik en Hasselt, met de RWTH Aachen als een van de grootste technische universiteiten van Europa op fietsafstand van de grens. De RWTH is bovendien al fysiek in Zuid-Limburg aanwezig.

Waar knelt het

De demografie duwt de andere kant op. De beroepsbevolking krimpt autonoom, het aandeel hoogopgeleiden in Maastricht ligt onder het Nederlandse gemiddelde door lage retentie, en de vergrijzing verhoogt de vervangingsvraag in vrijwel elke sector. De euregionale arbeidsmarkt die de oplossing zou kunnen zijn, blijft gefragmenteerd door barrières in diploma-erkenning, belasting en sociale zekerheid, waardoor de regio arbeidsmarktkrapte ervaart midden in een miljoenengebied.

Wat betekent dit voor de schaalsprong

Zuid-Limburg is de enige regio die haar arbeidsmarkt substantieel kan vergroten zonder te groeien, door te ontgrenzen. Het wegnemen van euregionale arbeidsmarktbarrières is hier de kern van de talentstrategie. Daarnaast vraagt de demografie dat behouden en werven samengaan, internationale studenten aan de campussen binden met huisvesting en loopbaanperspectief en de eigen beroepsbevolking toerusten voor de Chemelot-transitie en de groeiende Health-economie. Elk gewonnen procentpunt retentie telt hier dubbel, omdat de autonome basis krimpt.

Onderwijsinstellingen

- WO
- HBO : de hoofdlocatie en overige locaties van de instelling
- MBO: de hoofdlocatie en overige locaties van de instelling

Aantal leerlingen
proportioneel als cirkel achter instelling (vanaf >1000)

- 45.000
- 20.000
- 1.000

Studierichtingen

Verdeling leerlingen naar studierichtingen

- Landbouw en natuur
- Maatschappelijk (gedrag, taal cultuur)
- Gezondheidszorg
- Onderwijs
- Zakelijke diensten (ICT, recht, economie)
- Techniek
- Sectoroverstijgend

Gespecialiseerde onderwijsinstellingen
Als meer dan 60% één studierichting studeert, krijgt de onderwijs-instelling het icoon bijbehorend bij de studierichting.

Verdeling wetenschappelijke publicaties naar sector (WO)

- Biomedische en gezondheidswetenschappen
- Levens- en aardwetenschappen
- Wiskunde en computerwetenschappen
- Natuurwetenschappen en techniek
- Sociale wetenschappen en geesteswetenschappen

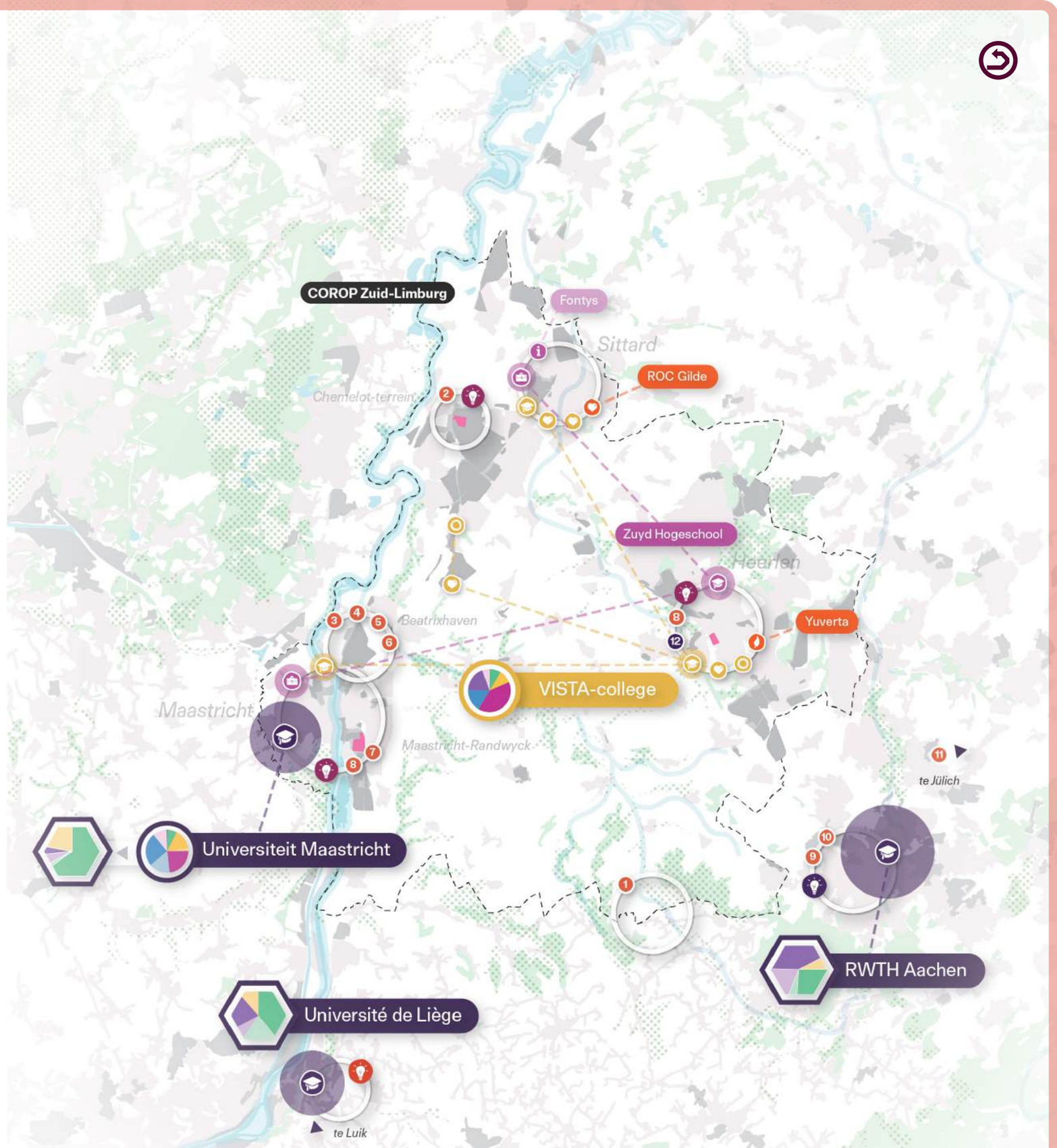
Onderzoeksinstellingen

Innovatiemilieus (campussen)

- Brightlands Campussen
  - *Health (Maastricht)*
  - *Smart Services (Heerlen)*
  - *Chemelot*
- Cluster van innovatiecampussen rondom RWTH Aachen (260 instituten)
- Liège Science Park

Instellingen

1. Zoeklocatie Einstein Telescope
2. AMIBM - Aachen-Maastricht Institute for Biobased Materials
3. MERLN Institute for Technology-Inspired Regenerative Medicine
4. CARIM - Cardiovascular Research Institute Maastricht
5. GROW - School for Oncology and Reproduction
6. M4I - Maastricht Multimodal Molecular Imaging Insitute
7. Randwyck Campus
8. Zuyd Lectoraten (4 centres of expertise)
9. Fraunhofer-Institut Laser TEchnology Aachen (ILT)
10. AMO GmbH (Aachen)
11. Forschungszentrum Jülich (Hemholz)
12. Vestigingslocatie Open Universiteit (Heerlen)



1 Wat is de stand van zaken in de drie regio's?

Werkmilieus, kabels, leidingen, sporen en wegen zijn de fysieke neerslag van een eeuw aan economische ontwikkeling en bepalen de ruimtelijk-economische structuur van een regio. In de drie initieerregio's is die neerslag opgebouwd rondom de definiërende industrie die er ooit was. De industrieën zijn deels weg of in transitie, de ruimtelijke structuur staat er nog. Die structuur lezen we hieronder in vier bevindingen, langs het mobiliteitsnetwerk, de energie-infrastructuur, het water- en bodemsysteem en de digitale infrastructuur.

1.1 Een mobiliteitsnetwerk dat goederen beter bedient dan mensen

Functionele agglomeratiekracht ontstaat door een gedeelde arbeidsmarkt, kennisuitwisseling en gedeelde voorzieningen, en die mechanismen werken zo ver als de bereikbaarheid binnen pendelafstand reikt. Voor goederen staan de drie regio's er redelijk voor.

Twente ligt op de A1-corridor naar Berlijn en heeft met het Twentekanaal een multimodale aansluiting op het Europese binnenvaartnet. Zuid-Limburg is via de Maascorridor en het spoorgoederennet met Rotterdam en het Ruhrgebied verbonden. Groningen-Assen heeft in de Eemshaven een zeehaven met ruimte en aanlandingspunten.

Voor personen is het beeld dunner. De treinreis naar Amsterdam kost vanuit Enschede en Groningen ruim twee uur en vanuit Maastricht bijna 2,5 uur, en snelle internationale verbindingen ontbreken. Het spoor richting Duitsland is bij Twente verouderd en niet geëlektrificeerd. Op de Groningse flank keert de doorgaande verbinding met Bremen eind 2026 of begin 2027 terug via Leer (Wunderline), met een reistijd van bijna 2,5 uur. De Zuid-Limburgse aansluiting op het Europese hogesnelheidsnet loopt via Aken en Luik en vraagt in de praktijk een overstap vanaf de drielandentrein.

1.2 Energie-infrastructuur in een gelijktijdige verbouwing

De energie-infrastructuur van de drie regio's ondergaat drie operaties tegelijk. De afbouw van de fossiele structuur, de opbouw van de duurzame structuur en de verzwaring van het elektriciteitsnet dat beide moet dragen. Groningen-Assen combineert de gas-erfenis met de aanlanding van wind op zee en een positie in de waterstofketen die geen andere Nederlandse regio zo heeft. Zuid-Limburg wacht op de buisleidingen en netcapaciteit die de verduurzaming van Chemelot mogelijk maken. Twente elektrificeert zijn maakindustrie op een net dat daar niet voor is aangelegd.

De gedeelde rem heet netcongestie. In alle drie de regio's beperkt de netcapaciteit nieuwe industriële aansluitingen en uitbreidingen, juist op de locaties waar de schaalsprong moet landen. De capaciteitskaart van Netbeheer Nederland kleurt Groningen, Overijssel en Limburg medio 2026 vrijwel volledig als vol met wachtrij, voor afname en voor teruglevering. TenneT verwacht delen van Groningen en Overijssel pas rond 2035 structureel te ontlasten.

De grens werkt ook in de energie-infrastructuur door. Duitse windparken op enkele kilometers afstand mogen hun stroom door Europese marktregels niet rechtstreeks aan Nederlandse afnemers leveren, terwijl aan Nederlandse zijde de wachtrij voor een netaansluiting groeit. Grensoverschrijdende uitwisseling op regionaal netniveau is daarmee een kansrijke route tegen netcongestie. Dat de grensligging ook kansen biedt, toont de waterstofaansluiting die Twente met de Duitse netbeheerder overeenkwam en die de regio jaren eerder waterstof geeft dan de nationale route.

Voor de drie regio's is dit ingrijpend. Zij hebben elk een industriële en innovatieagenda die op verduurzaming en elektrificatie steunt, terwijl de fysieke beschikbaarheid van elektriciteit, waterstof en CO_2-transport pas in de jaren 2030 substantieel verbetert. Bedrijven die nu willen verduurzamen of uitbreiden lopen tegen aansluittermijnen aan die ongunstig afsteken bij wat hun internationale concurrenten elders in Europa tegenkomen.

1.3 Water en bodem als sturende onderlegger

Onder het netwerk ligt de natuurlijke onderlegger, en die stuurt sinds het kabinetsprincipe "water en bodem sturend" formeel mee in elke locatiekeuze.

De drie regio's hebben elk een eigen opgave. In het noorden en midden van Groningen kampt de regio met bodemdaling, verzilting en veenoxidatie, met de aardbevingsschade als open wond daaronder. Zuid-Limburg heeft hellingwater en erosie in het Heuvelland en hittestress in de verstedelijkte dalen. Twente ligt op hoge zandgrond waar droogte de industriële watervraag en de natuur tegelijk onder druk zet.

Daarnaast loopt door alle drie de regio's de stikstofopgave als rem op vergunningen voor industriële uitbreidingen, en zijn er per regio specifieke Natura 2000-gebieden (Drentsche Aa, Engbertsdijksvenen, Geuldal) die de fysieke uitbreidingsruimte begrenzen.

Voor de schaalsprong is dit een randvoorwaarde met twee gezichten. Zij beperkt het fysieke keuzeveld voor woningbouw en werklocaties, en zij opent tegelijk een markt voor de water- en bodemtechnologie waarin de regio's zelf kennis opbouwen. Het congres voegde daaraan toe dat het toekomstperspectief een klimaatkaart nodig heeft. Welke plekken zijn bij twee graden opwarming nog geschikt voor welke functie?

1.4 Digitale infrastructuur als nieuwe basisvoorziening

Naast wegen, sporen en kabels is rekenkracht een vestigingsconditie geworden. Bedrijven en kennisinstellingen kiezen hun locatie mede op de nabijheid van data-infrastructuur en de toegang tot AI-voorzieningen. De drie regio's staan hier verschillend voor. Groningen-Assen heeft met de toekenning van de nationale AI-fabriek een voorziening van Europees formaat binnengehaald. EuroHPC, Rijk en regio investeren samen in een expertisecentrum en een AI-supercomputer.

Twente en Zuid-Limburg hebben die faciliteit niet en hoeven er ook niet op te mikken. Hun kans ligt in de toepassing, met AI in de maakindustrie en dual-use technologie in Twente en met AI in materialen- en procesinnovatie op de Brightlands-campussen. Zuid-Limburg heeft daarbij een troef die de nationale kaart niet laat zien. Op dertig kilometer van de grens staat in Jülich de grootste AI-supercomputer van Europa, en die rekenkracht is via samenwerking ook voor de Zuid-Limburgse economie te ontsluiten, met de Brightlands Smart Services Campus als voor de hand liggende schakel. De randvoorwaarde is dezelfde als bij energie. Ook digitale infrastructuur vraagt netcapaciteit, en juist die is schaars.

Naast rekenkracht vraagt een betrouwbare digitalisering van bestaande, over de regio's verspreide bedrijven toegang tot een betrouwbare internetverbinding. De aanleg van glasvezelkabels in Zuid-Limburg en Groningen-Assen loopt in dit opzicht achter op de rest van het land.

Wat betekent dit?

De infrastructuur van de drie regio's is geenszins ondermaats. Het gaat erom de bestaande infrastructuur, die is ontworpen voor de oude economie, te transformeren zodat deze veerkrachtig is en klaar voor de economie van de toekomst. Een kennisintensieve economie, met duurzame energie voor productiefaciliteiten en een euregionale arbeidsmarkt. De uitdaging is dan ook herontwikkeling.

Voor Groningen-Assen tekent de energiecorridor van Eemshaven naar Zernike zich af als ruggengraat van de planning. Voor Twente gaat het om het netwerk onder de industriële corridor en om de regionale bereikbaarheid voor reizigers. Voor Zuid-Limburg gaat het om de infrastructuur voor de Chemelot-transitie als nationale prioriteit en om de verbinding met de Euregio. In alle drie de gevallen komen deze behoeften niet vanzelf tot stand via marktinvesteringen. Zij vragen een plek op de agenda's van Rijk en regio.

2 Wat is er veranderd en wat verandert er?

Het fysieke raamwerk functioneert in een wereld die verandert. Drie verschuivingen bepalen tegelijk wat werklocaties, netwerken en infrastructuur de komende decennia moeten kunnen dragen. Samen leveren zij het argument voor een ander ruimtelijk vocabulaire dan waarmee Nederland de afgelopen dertig jaar heeft gewerkt.

2.1 Decarbonisatie is een vestigingsvoorwaarde geworden

De Europese energiekosten liggen structureel boven die van de Verenigde Staten en Azië. Daar komt beprijzing bij. Het Europese emissiehandelssysteem ETS en het koolstofgrenscorrectiemechanisme CBAM leggen een prijs op CO_2 die de winstgevendheid van de basischemie en de zware industrie onder druk zet. Perspectief voor de Chemie waarschuwt dat de Europese productie van basischemicaliën en eenvoudig te vervoeren halffabricaten sterk kan worden afgeschaald, met substantiële gevolgen voor de betreffende clusters. Industriële investeerders kiezen hun locaties daarom in toenemende mate op de beschikbaarheid van betaalbare duurzame energie, netcapaciteit en CO_2- en waterstofinfrastructuur.

Voor de drie regio's verschuift daarmee de betekenis van hun energie-infrastructuur. Duurzame en betaalbare energie is niet langer louter een nutsvoorziening. Het is de belangrijkste troef die een industriële regio in Noordwest-Europa nog te bieden heeft om bedrijven aan te trekken. De keerzijde is even groot. Zonder waterstof, CO_2-transport en netcapaciteit lopen bestaande clusters het risico op een ongecontroleerde neerwaartse spiraal in plaats van een gecontroleerde transitie.

2.2 De glimlachcurve stuwt naar hoogwaardige milieus

Het hoofdstuk over de economische motor liet zien dat de waarde in moderne ketens naar de uiteinden van de glimlachcurve trekt, naar onderzoek en ontwerp bovenstrooms en naar diensten rond het product benedenstrooms. Die verschuiving heeft een ruimtelijke pendant. Zij vergroot de vraag naar campusmilieus en gemengde stedelijke werkmilieus, terwijl de klassieke monofunctionele bedrijventerreinen aan relatieve betekenis verliezen. Regio's met een aanbod dat vooral uit die laatste categorie bestaat, missen de fysieke plek waar de hoogwaardige schakels kunnen landen.

2.3 Strategische autonomie verandert de infrastructuurvraag

Het Europese streven naar strategische autonomie haalt productie terug naar het continent en verlegt goederenstromen. De Critical Raw Materials Act en de Net Zero Industry Act vertalen dat streven in concrete productie- en verwerkingsdoelen voor grondstoffen en sleuteltechnologieën op Europese bodem. Grensoverstijgende corridors, buisleidingen en energienetten worden daarmee onderdeel van industriepolitiek. Voor drie grensregio's is dat een kans. Hun ligging aan de Duitse en Belgische industriële assen krijgt opnieuw strategische waarde, mits de fysieke verbindingen die waarde ook kunnen dragen.

Strategische autonomie betekent in de Nederlandse context geen verticaal geïntegreerde keten naar Chinees model. Het betekent de aanwezige capabilities inzetten waar zij voor het Europese geheel onmisbaar zijn. Groningen-Assen combineert in dat licht de aanlandingscapaciteit voor wind op zee en groene waterstof met de nationale AI-fabriek en de groene en anorganische chemie in de Eemsdelta. Twente speelt een sleutelrol in het Europese halfgeleiderecosysteem als thuisbasis van gespecialiseerde toeleveranciers en kennis, en bouwt daarop voort in opkomende technologieën als fotonica en kwantum. Zuid-Limburg huisvest met Chemelot de Europese capaciteit voor circulaire chemie, en grenst met Aken direct aan een van de Europese kenniscentra voor halfgeleiders.

Wat betekent dit voor de organisatie van ruimte voor werk?

De drie verschuivingen samen leveren een economie op waarvan de motor anders draait dan die waarvoor de huidige werklocaties zijn ingericht. Het Rijk heeft het zwaartepunt van zijn beleid al verlegd, van topsectoren naar prioritaire sleuteltechnologieën, groeimarkten en strategische capabilities. Het ruimtelijke denken bleef intussen sectoraal, met het chemiecluster, het agropark en de zorgboulevard als vertrouwde categorieën. Capabilities lopen echter over sectorgrenzen heen, en de kennisketen loopt door meerdere typen werkmilieus.

Dat denken vraagt om een ruimtelijk vocabulaire dat dezelfde beweging maakt[1]. Een werkmilieu waar fundamenteel onderzoek wordt vertaald naar prototypes vraagt iets anders dan een locatie waar gespecialiseerde maakindustrie op kleine schaal opschaalt, of een locatie waar grootschalige procesindustrie haar warmte, water en elektriciteit haalt. Als we alles als 'bedrijventerrein' classificeren, verliezen we juist het analytische onderscheid dat nu nodig is.

1 Min EZK. (2025). Ruimtelijk economische visie.

3 Hoe houden we de ruimtelijk-economische condities op orde?

Wat hier volgt is een manier van kijken. Eerst de vier werkmilieus als gedeelde taal, daarna drie bewegingen waarmee elke regio haar eigen aanbod op orde brengt.

3.1 De vier werkmilieus als ruimtelijke vertaling van de kennisketen

Sectorale hectaretellingen zeggen weinig over de vraag of een regio de kennisketen fysiek kan huisvesten. De Ruimtelijk Economische Visie introduceert een vocabulaire dat dit onderscheid wel maakt. Vier werkmilieus, gedefinieerd op functie in plaats van op sector.

Het innovatiemilieu accommodeert onderzoek, R&D en eerste valorisatie rond campussen, kennisinstellingen en fieldlabs. Het stedelijke milieu accommodeert kennisintensieve dienstverlening en de hoofdkantoorfuncties die scale-ups vragen, in stationsgebieden en binnensteden. Het productiemilieu accommodeert gespecialiseerde maakindustrie, prototypering en opschaling, met multimodale ontsluiting en ruimte om uit te breiden. Het industriële milieu accommodeert energie-intensieve grootschalige productie nabij havens, hoogspanningsnet en buisleidingen.

Samen vormen de vier milieus de ruimtelijke vertaling van de kennisketen. Onderzoek en eerste valorisatie landen in het innovatiemilieu, doorgroei en dienstverlening in het stedelijke milieu, opschaling in het productiemilieu en grootschalige toepassing in het industriële milieu. Het schema zet per werkmilieu de randvoorwaarden op een rij, in drie groepen. De inrichting beschrijft wat het milieu zelf moet bieden, de locatie beschrijft welke nabijheid het milieu nodig heeft en de netwerken beschrijven de aansluiting op stations, multimodale goederenontsluiting, hoogspanningsstations, de waterstof-backbone en glasvezel. **De keten houdt ruimtelijk stand zolang de vier milieus in dezelfde regio aanwezig en met elkaar verbonden zijn. Ontbreekt een schakel of ligt zij fysiek te ver weg, dan lekt de waarde weg naar plekken waar de keten wel sluit.**

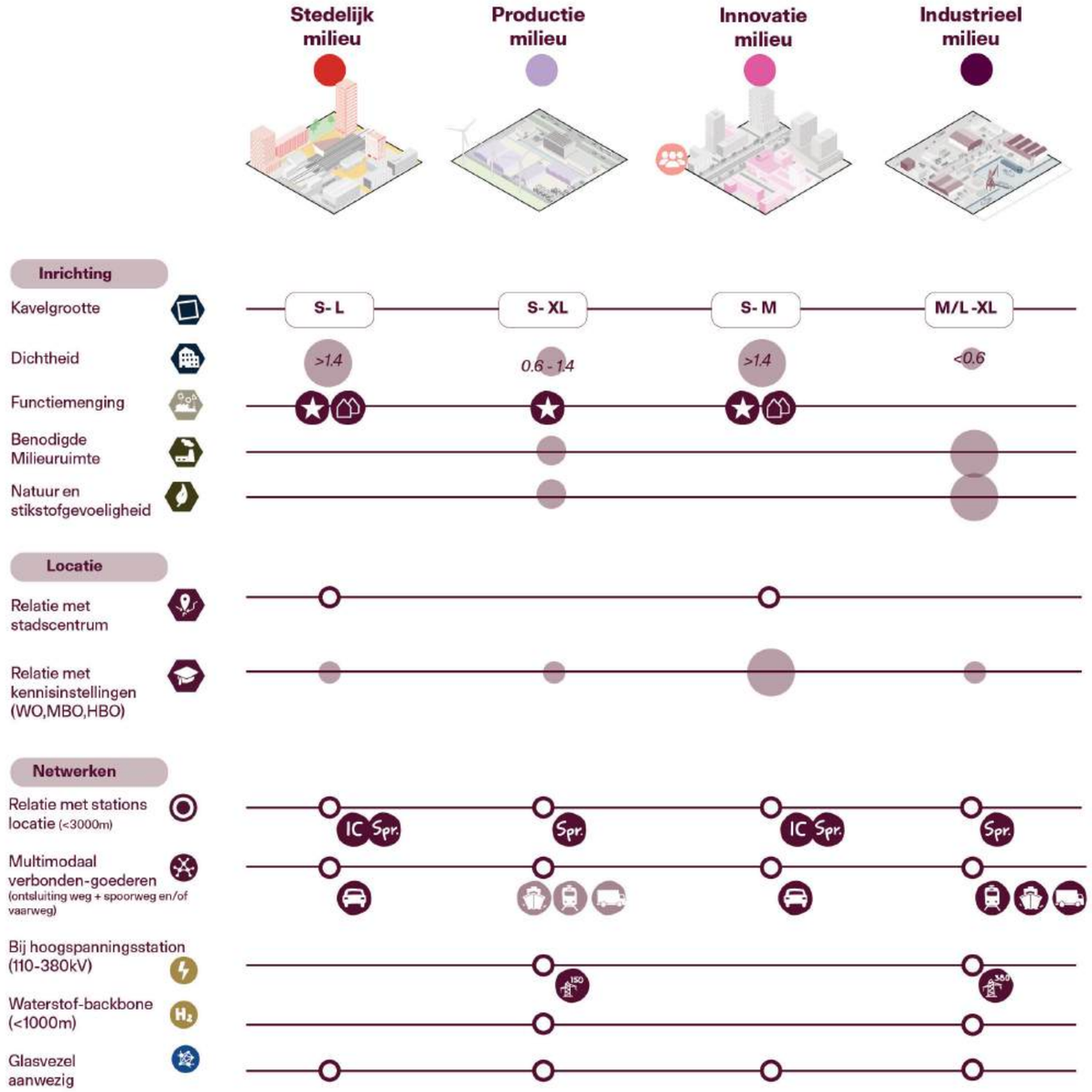
3.2 Drie regio's, drie milieu-composities

Door de werkmilieu-lens gelezen delen de drie regio's een diagnose met drie verschillende uitvoeringen. Twente heeft het meest complete pakket, een sterk innovatiemilieu rond Kennispark en een ruim productiemilieu langs de as Enschede-Almelo, maar de fysieke verbinding tussen die twee is wankel en het stedelijke milieu is dun. Zuid-Limburg heeft met Chemelot en de Brightlands-campussen sterke industriële en innovatiemilieus, maar het stedelijke milieu blijft buiten Maastricht dun en het industriële milieu staat onder transitiedruk. Groningen-Assen kent de grootste ruimtelijke afstand van de drie, tussen het innovatiemilieu van Zernike en de binnenstad en het industriële milieu van de havens van de Eemshaven en Delfzijl ligt ruim dertig kilometer zonder verbindend weefsel.

De algemene conclusie is dat geen van de drie een compleet en aangesloten milieu-aanbod heeft. De kennisketen kan er beginnen, maar nergens volledig rondlopen.

3.3 Op orde brengen, verbinden, completeren

Nieuwe sectoren aantrekken lost weinig op zolang de milieus zelf haperen. De hefboom zit in drie bewegingen. De eerste is de bestaande milieus op orde brengen en intensiveren. Onder alle milieus ligt een randvoorwaardelijke laag die eerst moet werken. Daarbovenop vraagt het bestaande aanbod intensivering, stedelijke milieus die de dienstenlaag en de kenniswerker huisvesten en verouderde terreinen die naar de nieuwe economie transformeren. De tweede beweging is verbinden, het fysiek aansluiten van milieus die nu los van elkaar functioneren, met infrastructuur die op de kennisketen is ontworpen. De derde is completeren, het toevoegen van het milieu dat ontbreekt.



3a Groningen-Assen

Wat is sterk

De havens van de Eemshaven en Delfzijl vormen samen een energie- en industriecomplex van nationaal belang, met aanlandingspunten voor wind op zee, ruimte voor nieuwe vestiging en een positie in de waterstofketen die geen andere Nederlandse regio zo combineert. Met de Oostpolder naast de Eemshaven heeft de regio bovendien een van de weinige locaties in Nederland waar grootschalige ruimtevragers nog terechtkunnen. Aan de kenniszijde staat Zernike als innovatiemilieu naast de binnenstad. De MIRT-verkenning van de Nedersaksenlijn is gestart, waarmee de oostflank van de regio voor het eerst zicht heeft op een structurele aansluiting. Daar komt de digitale kant bij. De nationale AI-fabriek is aan Groningen toegekend. In Assen en Drenthe is defensie aan het uitbreiden. Met de bestaande clustering van (rijks) werkgevers op het gebied van veiligheid, ontstaan kansen op dual-use toepassingen.

Waar knelt het

Netcongestie remt de uitbreiding precies waar de economie moet groeien. Het net voor teruglevering zit in Groningen aan zijn grens, en in de Eemshaven en Winschoten is slechts beperkt ruimte vrij voor een klein aantal aansluitingen. Bodemdaling, verzilting en veenoxidatie beperken het fysieke keuzeveld. De Eemshaven en de militaire locaties in Drenthe geven het bestaande spoor ook een rol in militaire mobiliteit, wat versterking van dat spoor extra gewicht geeft. En de ruimtelijke afstand tussen het innovatiemilieu van de RGA en het industriële milieu van het havengebied is de grootste van de drie regio's.

Wat betekent dit voor de schaalsprong

De schaalsprong volgt in Groningen-Assen de drie bewegingen. Op orde brengen en intensiveren, met verdichting rond de stations van Groningen en Assen en een stedelijk milieu dat de dienstenlaag en de afgestudeerden vasthoudt. Verbinden, met de Nedersaksenlijn en het bestaande spoor die Delfzijl en Oost-Groningen en de arbeidsmarkt van RGA in beide richtingen koppelen. Completeren, met een productiemilieu tussen wat op Zernike ontstaat en het industriële milieu van de Eemsdelta. Dat is ruimte voor proeffabrieken en eerste productielocaties in biotech, energiesysteemtechnologie en medische technologie, met milieuruimte en netcapaciteit. Drie zoekgebieden tekenen zich af. Dicht op de kern, bij Westpoort en in de stadsrand van Assen, waar nabijheid telt. Langs de A7 en N33 richting Eemsdelta, waar de keten fysiek aaneen komt. En in de Eemsdelta zelf, waar de ruimte ligt. Welk gebied voorgaat is aan de regio. Water en bodem sturen daarbij vroeg mee. De kennis die de bodemdalingsaanpak oplevert, sluit aan op de watertechnologie die in Noord-Nederland al bestaat, met de WaterCampus in Leeuwarden als ankerpunt.

Werkmilieus

- Innovatiemilieu
- Kantoormilieu
- Centrummilieu
  - Stedelijke milieus
- Gemengd en verzorgend milieu
- Distributiemilieu
- Licht productiemilieu
- Industrieel milieu
  - Productiemilieus

Mobiliteit en verbindingen

- Rijksweg (A-weg) en afrit
- Provinciale weg (N-weg)
- Spoorweg en station
- Vaarweg (>klasse IV) en kade/haventerrein
- Overige vaarwegen
- Hoogspanningsnet + 220/380kV-station
- Waterstofbackbon

Kwaliteiten
per werkmilieulocatie

- Bij stadscentrum
- Kavelgrootte (mediane kavelgrootte>0.1ha)
- Milieuruimte aanwezig (milieucategorie >5)
- Stikstofgevoeligheid (<1km van Natura2000-gebied)
- Uitgeefbaarheid (>5ha uitgeefbaar)
  - Locatie en inrichting
- Bij hoogspanningsstation (110-380kV)
- Bij Waterstof-backbone (<1000m)
- Bij stationslocatie (<3000m)
- Multimodaal verbonden (ontsluiting weg + spoorweg en/of vaarweg)
- Glasvezel aanwezig
  - Verbindingen



3b Twente

Wat is sterk

Twente heeft een fijnmazig netwerk van werkmilieus dicht op de kernen, van het Kennispark tot XL Businesspark, en ligt op de A1-corridor richting Duitsland, onderdeel van het Europese goederennetwerk. De geplande waterstofaansluiting op het Duitse netwerk richting 2030 geeft de maakindustrie een energieperspectief dat veel Nederlandse regio's missen. En de compacte maat, met korte afstanden tussen de werkmilieus, is in potentie een voordeel.

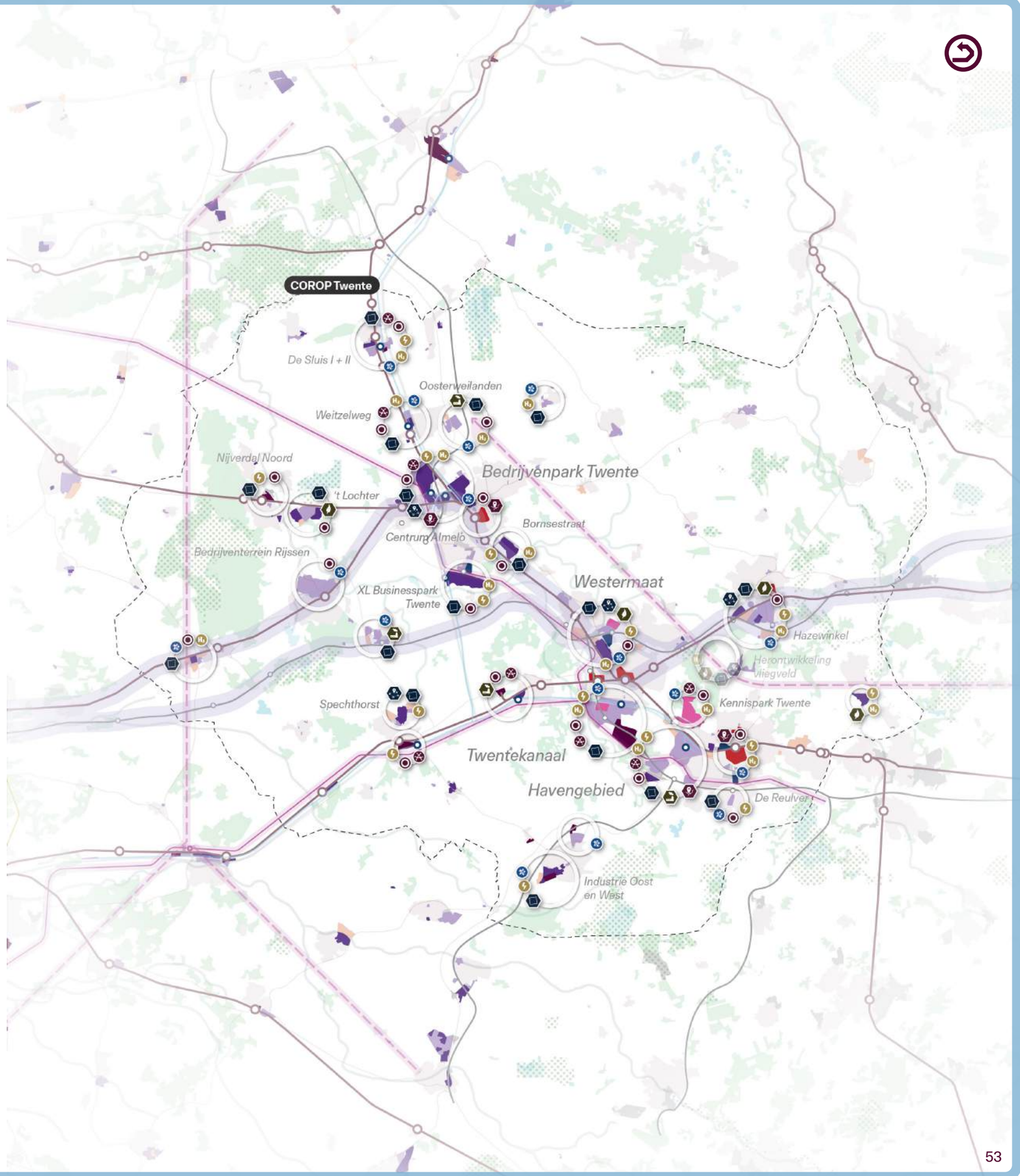
Waar knelt het

Een deel van de terreinen is verouderd en te extensief gebruikt voor de ruimtevraag die eraan komt, en netcongestie remt uitbreiding en verduurzaming tegelijk. De personenverbinding met Duitsland blijft achter bij wat de grensligging mogelijk maakt. Tegelijk vragen de opschalende maakindustrie, woningbouw, energie en klimaatadaptatie dezelfde schaarse ruimte. Zonder regionale regie bepalen losse kavelbesluiten de uitkomst, zonder dat iemand het geheel bewaakt.

Wat betekent dit voor de schaalsprong

De schaalsprong volgt in Twente de drie bewegingen. Op orde brengen en intensiveren, met de herstructurering van verouderde terreinen gekoppeld aan klimaatadaptatie, circulariteit, energietransitie in één programmering per terrein, zodat elke geherstructureerde hectare meerdere opgaven bedient. Verbinden, met de kennisas Enschede-Hengelo-Almelo als drager en de Duitse spoorverbinding geagendeerd als economische investering. Completeren, met een stedelijk milieu rond de stations van de kennisas dat de dienstenlaag en de kenniswerker huisvest. De schaarse nieuwe hectares blijven daarbij gereserveerd voor de werkmilieus die het regionale profiel versterken.





3c Zuid-Limburg

Wat is sterk

Zuid-Limburg is de dichtst bebouwde en meest stedelijke van de drie regio's en ligt midden in een Euregionaal stedelijk systeem dat er fysiek al ligt, met Aken en Luik binnen een half uur. Chemelot vormt een industrieel hart met eigen infrastructuur en nutsvoorzieningen, en de hoge en droge ligging, met hellingwater en de beekdalen van Geul en Geleenbeek, geeft de regio een natuurlijke onderlegger die stuurt en tegelijk kwaliteit levert.

Waar knelt het

De grensligging is nog vooral geografie, nog geen functionerend systeem. De IC-verbinding met Aken is ondanks eerdere investeringen nog niet gerealiseerd, terwijl het Rijk die verbinding heeft aangemerkt als structuurversterkend infrastructuurproject. De netcapaciteit voor de Chemelot-transitie is niet geborgd, terwijl die transitie de grootste ruimtelijk-economische operatie van de regio wordt. Het stedelijke milieu blijft buiten Maastricht dun, waardoor de dienstenlaag weinig plek heeft om te landen. Ook op de productiemilieus ligt een grote herstructureringsopgave. En de waterkwaliteit en de klimaatrisico's van het Heuvelland stellen sturende randvoorwaarden aan waar en hoe ontwikkeld kan worden.

Wat betekent dit voor de schaalsprong

De schaalsprong volgt in Zuid-Limburg de drie bewegingen. Op orde brengen en intensiveren, met de Chemelot-transitie en de bijbehorende netuitbreiding geprogrammeerd als één nationale opgave, met de tijdshorizon en de zekerheden die private investeringen vragen. Verbinden, met de grensverbindingen bovenaan de investeringsagenda, te beginnen met de IC Aken, omdat elke andere keuze in deze regio pas rendeert als het euregionale systeem functioneert. Completeren, met stedelijk milieu in de centra buiten Maastricht. Onder alle drie laten water en bodem de verstedelijkings- en werkmilieukeuzes sturen, met de natuurlijke onderlegger als vereiste en als kwaliteit.

Werkmilieus

- Innovatiemilieu
- Kantoormilieu
- Centrummilieu
  - Stedelijke milieus
- Gemengd en verzorgend milieu
- Distributiemilieu
- Licht productiemilieu
- Industrieel milieu
  - Productiemilieus

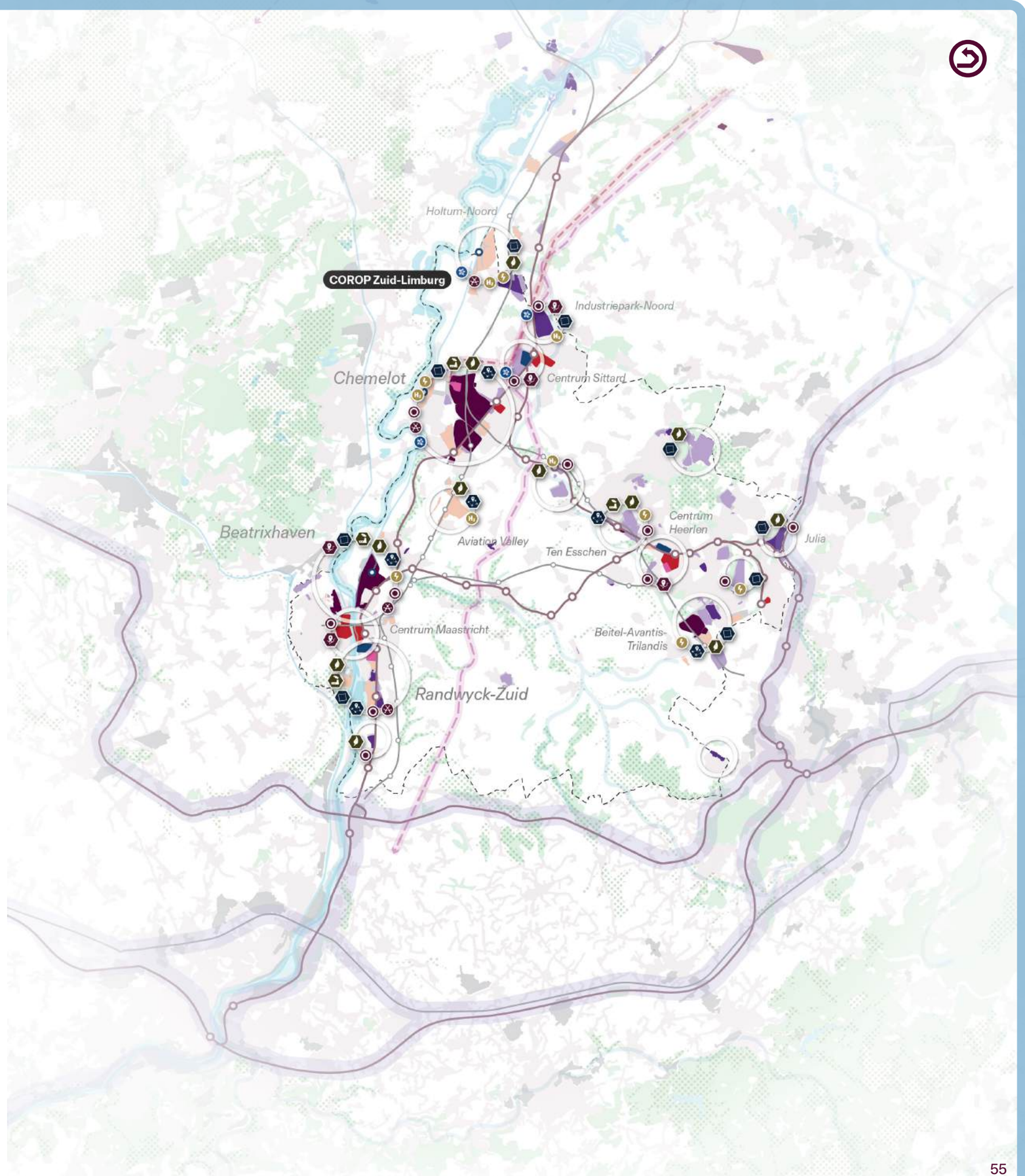
Mobiliteit en verbindingen

- Rijksweg (A-weg) en afrit
- Provinciale weg (N-weg)
- Spoorweg en station
- Vaarweg (>klasse IV) en kade/haventerrein
- Overige vaarwegen
- Hoogspanningsnet + 220/380kV-station
- Waterstofbackbone
- Delta-Rhine Corridor
- Corridor TEN-T core network (spoor en/of weg)

Kwaliteiten

per werkmilieulocatie

- Bij stadscentrum
- Kavelgrootte (mediane kavelgrootte>0.1ha)
- Milieuruimte aanwezig (milieucategorie >5)
- Stikstofgevoeligheid (<1km van Natura2000-gebied)
- Uitgeefbaarheid (>5ha uitgeefbaar)
  - Locatie en inrichting
- Bij hoogspanningsstation (110-380kV)
- Bij Waterstof-backbone (<1000m)
- Bij stationslocatie (<3000m)
- Multimodaal verbonden (ontsluiting weg + spoorweg en/of vaarweg)
- Glasvezel aanwezig
  - Verbindingen



1 Wat is de stand van zaken in de drie regio's?

De drie initieerregio's bieden wat de Randstad steeds minder kan bieden. Betaalbaar wonen, landschap binnen fietsafstand en een dagelijks leven zonder congestie. Tegelijkertijd kampen delen van dezelfde regio's met de hardnekkigste brede-welvaartsachterstanden van Nederland. Aantrekkelijk en kwetsbaar tegelijk. Dat is de rode draad die hieronder wordt samengevat in vier bevindingen.

1.1 Een polycentrisch woonprofiel met betaalbaarheid als voordeel

De drie regio's delen een polycentrische woonstructuur. Een tot drie grotere steden, een krans van middelgrote kernen en een landelijk gebied met eigen woonkwaliteit. De woningprijzen liggen structureel onder het Randstedelijke niveau, waardoor de wooncarrière die elders vastloopt hier nog mogelijk is.

De betaalbaarheid die de regio's nu nog onderscheidt is geen gegeven, en zonder gerichte sturing verschuift het comparatieve voordeel binnen vijf tot zeven jaar. In 2025 was de prijsstijging in Drenthe met 11,1 procent de grootste van alle provincies, gevolgd door Groningen met 9,2 procent[1]. Kopers uit de Randstad en Brabant verleggen hun zoekgebied richting noord en oost vanwege betaalbaarheid en ruimte, en die instroom drijft de prijzen lokaal sterk omhoog.

De nieuwbouwproductie loopt aanzienlijk achter op de behoefte. Op nationaal niveau bedraagt het statistisch woningtekort circa 400 duizend woningen, ofwel rond de vijf procent van de voorraad. Voor de drie initieerregio's vertaalt zich dat in concrete bouwambities die in de Woondeals zijn vastgelegd[2]. Groningen-Assen heeft een opgave van ruim 33 duizend woningen, Twente van minimaal 19 duizend en Zuid-Limburg van circa 23.600 tot 2030. De realisatie verschilt per regio. Groningen-Assen ligt op schema (NOVEX uitvoeringsagenda), Twente schroeft het tempo stapsgewijs op van 2.200 naar 2.500 naar 3.000 woningen per jaar en vraagt daarvoor hulp van het Rijk, en in Zuid-Limburg is de opgave deels een kwalitatieve opgave, waarbij ook sloop en nieuwbouw aan de orde is. Bouwkosten, stikstof en netcongestie spelen alle drie de regio's parten.

1 CBS (2025), Ontwikkeling prijzen koopwoningen
2 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2025). Woondeals per provincie.

1.2 Voorzieningen geconcentreerd, landschap als kwaliteit

Het voorzieningenniveau verschilt sterk tussen stad en ommeland en tussen het regionale en het lokale aanbod. Het regionale niveau, denk aan ziekenhuizen, theaters en hbo-instellingen, zit in alle drie de regio's in de centrale steden. Groningen, Enschede en Maastricht verzamelen het hoogwaardige aanbod, met aanvullingen in Assen, Hengelo, Almelo, Heerlen en Sittard-Geleen. Het basisvoorzieningenniveau, denk aan supermarkten, huisartsen, basisscholen en lokale sportvoorzieningen, ligt fijnmaziger en volgt grotendeels de woonkernen[3].
Op nationale schaal zijn de afstanden tot voorzieningen in de stedelijke gebieden van de drie regio's gunstig, maar in delen van Oost-Groningen zijn de afstanden groter dan elders in Nederland. De bevolkingsafname in delen van Oost-Groningen zet de basisvoorzieningen daar verder onder druk. Wat in de stad nabij is, is in het ommeland vaak al snel een halfuur rijden.

De groenvoorzieningen en landschapskwaliteit vormen daarentegen een onmiskenbare kracht, het Drents plateau, het Twentse coulisselandschap en het Zuid-Limburgse Heuvelland behoren tot de meest gewaardeerde landschappen van Nederland. **De directe ruimtelijke nabijheid tussen stad en hoogwaardig landschap is in alle drie de regio's aanwezig en dat is een vestigingsfactor met meetbare invloed**[4].

3 CBS (2025), Nabijheidsstatistiek

4 Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. (2025). Ontwerp-Nota Ruimte

1.3 Een brede-welvaartsachterstand op cruciale dimensies

De Regionale Monitor Brede Welvaart 2025 herhaalt het beeld dat sinds 2020 jaar op jaar terugkeert. De brede welvaart 'hier en nu' is in een aantal gebieden in Nederland structureel lager dan elders, en twee daarvan vallen samen met de initieerregio's. Delfzijl en Oost-Groningen scoren laag, Zuid-Limburg ook. Twente neemt een tussenpositie in. De combinatie van lagere arbeidsparticipatie, lagere ervaren gezondheid, hogere overgewichtcijfers, lagere inkomens en in het bijzonder lager vertrouwen in anderen en in instituties tekent dit profiel. Op de dimensie 'later', die kijkt naar het kapitaal voor toekomstige generaties, scoren de drie regio's gemiddeld of beter. Het natuurlijk kapitaal is hoog, het sociaal kapitaal in delen van Twente sterk[5].

Tevredenheid met de woonomgeving laat een ander beeld zien. Het aandeel inwoners dat tevreden is met de woonomgeving ligt in de drie regio's in lijn met of boven het landelijk gemiddelde, met uitzondering van een aantal kwetsbare wijken in de centrale steden. De waardering van de eigen woonplek is dus hoog. De zorg zit elders. De goed ervaren gezondheid ligt in Zuid-Limburg en in delen van Oost-Groningen consistent onder het landelijk gemiddelde. Voor Limburg is dit een al decennia gedocumenteerd patroon dat samenhangt met levensloop, arbeidsverleden en sociaaleconomische positie. Het is geen voorbijgaand verschijnsel.

1.4 Twee snelheden binnen elke regio

Alle drie de regio's kennen intern twee snelheden. De grotere steden en hun directe omgeving groeien en trekken jonge huishoudens aan met werk, voorzieningen en opleidingen, terwijl delen van de flanken vergrijzen en in bevolking stabiliseren of afnemen. In Groningen-Assen loopt die lijn tussen RGA en Eemshaven, Delfzijl en Oost-Groningen, in Zuid-Limburg tussen de minder veerkrachtige delen van Maastricht, Sittard-Geleen en Parkstad en de veerkrachtige wijken en dorpen, in Twente milder tussen de stedenband en de randgemeenten. In de minder veerkrachtige delen vertaalt de demografie zich in afnemende voorzieningendichtheid die niet meeschaalt met de rest van de regio. Hier ligt de grootste herstructureringsopgave op de bestaande voorraad.

5 CBS (2025), Monitor Brede Welvaart en SDG's 2025

Wat betekent dit?

Het sociaal-ruimtelijke aanbod van de drie regio's is een productiefactor. De betaalbare woning, het nabije landschap en de leefbare stad zijn precies de condities die in het hoofdstuk menselijk kapitaal de gebonden professional en de vakkracht aan de regio binden. Retentiebeleid en woonbeleid zijn daarmee twee kanten van dezelfde opgave.

Tegelijk vraagt de dubbele werkelijkheid een dubbel programma. Bouwen en verdichten waar de schaalsprong landt, herstructureren en investeren in gezondheid waar de achterstand zit. Als wij alleen het eerste doen, versterken wij de interne verdeeldheid en tegenstellingen. Als wij alleen het tweede doen, laten wij de kans liggen om de economische dynamiek in de regio te verbeteren. De drie regio's moeten deze beide opgaven tegelijk oppakken. Dat onderscheidt hun opgave van die van een klassieke groeiregio en van een regio met een ontspannen woningmarkt.

2 Wat is er veranderd en wat verandert er?

De positie van de drie regio's op de woningmarkt is het cumulatieve resultaat van een halve eeuw nationaal verstedelijkingsbeleid, marktdynamiek en de prognosesystematiek waarmee de woningopgave wordt georganiseerd. Drie bewegingen bepalen het speelveld waarop de schaalsprong nu moet worden geprogrammeerd.

2.1 Van gestuurde spreiding naar losgelaten markt

Het Nederlandse verstedelijkingsbeleid heeft de spreiding van wonen decennialang actief gestuurd. De gebundelde deconcentratie en het groeikernenbeleid wezen vanaf 1966 zo'n negentien kernen aan die de druk uit de grote steden moesten opvangen, vanaf 1988 volgden het compacte-stadbeleid en de Vinex-locaties aan de randen van de bestaande steden. Met de Nota Ruimte van 2004 verschoof het zwaartepunt naar decentralisatie, en met de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte van 2011 is het klassieke verstedelijkingsbeleid volgens het PBL effectief losgelaten, behalve voor de Noordvleugel en de Zuidvleugel van de Randstad[1].

Wat de markt daarna deed is tweeledig. Op de schaal van Nederland concentreerde zij, het aandeel van de grote agglomeraties in de werkgelegenheid steeg tussen 1996 en 2022 van 27,4 naar 29,1 procent, waarbij ook steden als Eindhoven en Zwolle terrein wonnen[2]. Op de schaal van de regio's daarbuiten verspreidde zij juist. Plancapaciteit landde bij gebrek aan nationale richting vooral op uitbreidingsgebieden, in landelijke gemeenten met grond en in kernen waar de besluitvorming snel kon. **Beide bewegingen werken tegen de schaalsprong-logica in, de concentratie trekt massa weg uit de drie regio's en de verspreiding versnippert de massa die overblijft.**

1 Van der Wouden, R. (2016). Succes of falen? Een halve eeuw verstedelijkingsbeleid in Nederland. PBL.
2 Weterings, A., e.a. (2024). Waar zijn de banen in Nederland? Veranderingen 1996-2022. PBL.

2.2 Drie demografische patronen onder de woningvraag

Onder de woningvraag liggen drie patronen die het hoofdstuk menselijk kapitaal al aankondigde. Het eerste is de negatieve natuurlijke aanwas in alle drie de regio's, het gevolg van het levensverloop van de babyboomgeneratie en van decennia selectief vertrek van jongvolwassenen dat nu doorwerkt in de leeftijdsopbouw. Het tweede is de selectieve binnenlandse migratie, die sterk levensfasegebonden verloopt. Tussen 18 en 30 verhuizen mensen vijf tot zes keer zo vaak als daarvoor en daarna. Dit wordt vaak beïnvloed door de keuze van de studie- of werkplek. In de gezinsfase vertrekt een deel weer, en boven de 55 wordt de beweging selectiever en richt zij zich op de centra met voorzieningen nabij. Het derde patroon is nieuw. Sinds enkele jaren zoeken huishoudens uit de Randstad betaalbaarheid en ruimte in het noorden en oosten, zichtbaar in de prijsontwikkeling van Drenthe en Groningen en in de opmars van deze regio's op de Hittekaart van woningmarktdruk[3].

2.3 Voorbij de trendprognose

De nationale woningbouwprogrammering leunt op de Primos-prognose van ABF Research, die per gemeente een verwachting levert van bevolking, huishoudens en woningbehoefte. Het model is de impliciete grondslag onder vrijwel alle regionale woonvisies, Woondeals en provinciale woningprogramma's. Primos is methodologisch een bewezen instrument met een degelijke staat van dienst op landelijke schaal. ABF classificeert het zelf echter als een trendprognose en als een puntschatting binnen een bandbreedte[4]. Dat is methodologisch eerlijk, en het roept de vraag op of een trendprognose de juiste basis is voor regio's waar het Rijk juist een trendbreuk beoogt.

3 BPD. (2025). Hittekaart van woningmarktdruk.
4 ABF Research. (2024). Primos prognose 2024: Bevolking, huishoudens en woningmarkt.

Twee kanttekeningen volgen direct uit dat karakter. Primos extrapoleert historische patronen met een lange tijdreeks. Een gemeente die tien jaar talent heeft verloren krijgt een lager toekomstperspectief en daarmee een lagere bouwopgave dan een gemeente die heeft aangetrokken. In groeiende regio's werkt dat goed, elders bevestigt het de status quo. Een voorspelling wordt zo beleid. Daarnaast modelleert Primos autonome ontwikkeling en is het niet ontworpen om een gerichte beleidsinterventie door te rekenen. De Brainport-ontwikkeling laat zien hoe snel agglomeratiekracht een dynamiek losmaakt die een trendprognose van tien jaar eerder volledig zou hebben gemist. Voor regio's die dezelfde sprong als ambitie formuleren, levert een trendprognose het verkeerde nulpunt.

Voor de drie initieerregio's komt daar een structurele blinde vlek bij, de werkelijkheid van de grensregio. Primos rekent met de Basisregistratie Personen, waarin naar schatting minder dan de helft van de arbeidsmigranten correct staat geregistreerd[5]. Het model telt de circa 17 duizend grenspendelaars in Zuid-Limburg en 6 duizend in Twente niet mee, terwijl een beter woningaanbod aan Nederlandse zijde een deel van hen tot verhuizen kan bewegen[6]. En ABF erkent zelf dat de latente vraag van thuiswonende kinderen, woningdelers en potentiële immigranten vermoedelijk wordt onderschat, een onderschatting die gemeenten als Maastricht in de praktijk herkennen bij internationale werknemers die zich blijvend vestigen. Een tijdreeks van twintig tot vijfentwintig jaar laat zien dat de prognoses de migratie in deze regio's structureel onderschatten.

Wat betekent dit voor de ruimte voor wonen?

De drie bewegingen samen leveren een woonopgave op die anders is dan waarvoor de huidige programmering is ingericht. Het Rijk heeft een eerste omslag al gemaakt. De ontwerp-Nota Ruimte zet de leefomgeving centraal onder de bouwsteen complete en prettige leefomgevingen, de aanwijzing als initieerregio brengt nationale sturing terug en de Wet versterking regie volkshuisvesting levert het instrumentarium. De aantallen blijven daarbij onverminderd urgent, de woningnood is niet verdwenen. De opgave wordt wel breder. Naast de vraag hoeveel woningen er nodig zijn, telt voor de schaalsprong ook in welke leefomgeving die woningen landen.

Dat vraagt een ruimtelijk vocabulaire dat die breedte kan dragen. Woonvoorkeuren verschillen per levensfase en per groep. De afgestudeerde zoekt doorgaans een ander woonmilieu dan het gezin met kinderen, en de oudere die kleiner wil wonen weer een ander dan de vakkracht die betaalbaar bij het werk wil wonen. De woon-werkmilieus programmering de taal om met die verschillen te werken.

5 Decisio. (2024). Actualisatie onderzoek arbeidsmigranten provincie Limburg
6 CBS (2025). In 2023 iets meer grenspendelaars vanuit Duitsland en België. Portaal Grensdata.

3 Hoe maken we complete en prettige leefomgevingen?

Wat hier volgt is een manier van programmeren. Eerst de woon-werkmilieus als gedeelde taal, daarna de doorstroming en de huurmarkt als plekken waar sturing het meest oplevert.

3.1 De woon-werkmilieus als grammatica

De ontwerp-Nota Ruimte reikt het vocabulaire aan voor die andere programmering, zes woon-werkmilieus. Het metropolitane woon-werkmilieu, het stedelijke woon-werkmilieu, het stads- en dorpscentrum, het stedelijke woonmilieu, het luwe woonmilieu en het landelijke woonmilieu. Zij vormen de woonpendant van de vier werkmilieus uit het vorige hoofdstuk. Van de zes milieus werken wij er hier vier uit. Het metropolitane milieu komt in de drie regio's niet voor. Het landelijke woonmilieu is er wel en talrijk, maar de schaalsprong stuurt er niet op. Daar gaat het om behoud van kwaliteit en bereikbaarheid. Per milieu noemen we kort wat het inhoudt en welke groep er typisch landt.

Stedelijk woon-werkmilieu
In en rondom de centra van de grotere steden, met een mix van wonen, werk en voorzieningen rondom de stationsomgevingen. Voor de drie regio's gaat het om de binnensteden van Groningen, Maastricht en Enschede, met aanvullingen in Almelo, Hengelo, Heerlen en Sittard-Geleen. Hier landen jonge professionals, recent afgestudeerden van RUG, UT en UM en internationale kenniswerkers. Middenhuur in de vrije sector is hier het belangrijkste segment.

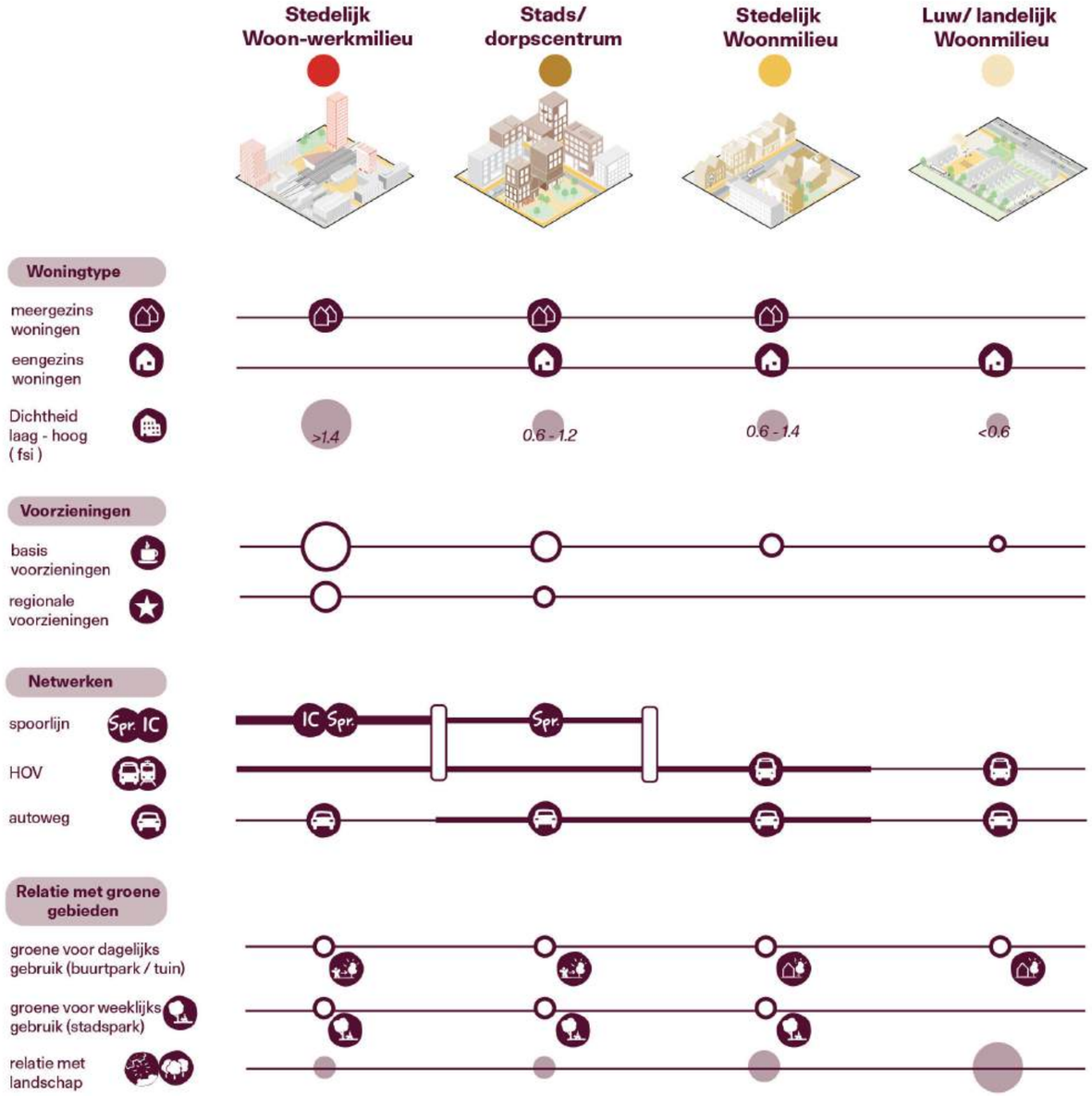
Stads- en dorpscentrum
De centra van steden en dorpen, ook buiten de grotere kernen. Plekken met menging op kleine schaal, vaak met monumentaal of beschermd karakter en met een functie als plaatselijke identiteitsdrager. Een uitgebreid netwerk in de drie regio's, van Assen, Borne en Oldenzaal tot Valkenburg, Geleen en honderden kleinere dorpen. Hier wonen ouderen die kleiner gaan wonen, gezinnen die nabijheid waarderen, lokale ondernemers en zorgverleners. Sociale en levensloopbestendige huur dragen dit milieu.

Stedelijk woonmilieu (met wijkcentra)
De luwere naoorlogse wijken rond de centra, met etagewoningen en grondgebonden bouw, en met wijkcentra waar voorzieningen, scholen en zorg samenkomen. In de drie regio's gaat het om de ringwijken van Groningen, Enschede en Maastricht, en in het bijzonder om de aaneengesloten verstedelijking van Parkstad en de Westelijke Mijnstreek. Dit milieu draagt de grootste fysieke transformatie- en herstructureringsopgave.

Luw woonmilieu (met dorps- of wijkcentra)
De stadsranden, dorpen en kleine kernen met overwegend grondgebonden wonen in lage dichtheid, groen en rustig, met dorps- of wijkcentra voor de basisvoorzieningen. Dit is het talrijkste milieu in de drie regio's.

3.2 Doorstroming en huurmarkt als aangrijpingspunten

Binnen die milieus verdient de doorstroming aparte aandacht. De wooncarrière loopt landelijk in toenemende mate vast, en waar zij vastloopt, blokkeert zij ook de instroom aan de onderkant[1]. De huurmarkt is daarbij het meest stuurbare instrument. Zij is flexibel, schaalbaar en direct te programmeren op de doelgroepen van de schaalsprong, van de student die blijft tot de arbeidsmigrant die nu grotendeels buiten beeld woont. De Wet versterking regie volkshuisvesting, in werking sinds juli 2026, geeft Rijk en regio bovendien voor het eerst in twintig jaar weer het instrumentarium om die programmering af te dwingen.



1 Min BZK. (2024). Woononderzoek Nederland 2024

3a Groningen-Assen

Wat is sterk

Het sociaal-ruimtelijke profiel van Groningen-Assen wordt bepaald door een sterke as tussen stad Groningen en Assen, met daaromheen een uitgestrekt landelijk gebied met een eigen demografische dynamiek. De stad Groningen vormt het stedelijke woon-werkmilieu van de regio en functioneert als landingsplek voor jongere kenniswerkers en internationale studenten. Assen vult dat aan als stedelijk woon-werkmilieu op kleinere schaal. De stadsranden en kleinere kernen vormen luwe woonmilieus met aantrekkelijke nabijheid van de Drentse landschappen, met de Drentsche Aa en het Drents plateau als uitgesproken landschappelijke kwaliteit die ook een vestigingsfactor is.

Waar knelt het

De spanning concentreert zich aan de oostflank. Ten oosten van Veendam en Hoogezand-Sappemeer, rond de Eemshaven, Delfzijl en in Oost-Groningen vertaalt de bevolkingsafname zich in afnemende voorzieningendichtheid die niet meeschaalt met de rest van de regio. Hier ligt de grootste herstructureringsopgave op de bestaande voorraad. Daarbovenop komt de brede-welvaartsachterstand van Oost-Groningen, waar gezondheid en vertrouwen tot de laagste van Nederland horen.

Wat betekent dit voor de schaalsprong

Drie sporen tekenen zich af, wonen per milieu, voorzieningen en landschap. De Woondeals tellen samen circa 33 duizend woningen tot en met 2030. Belangrijker dan het aantal is waar en voor wie. Stedelijk rond Zernike en de binnenstad voor afgestudeerden, met Assen als aanvullend woonmilieu dat ruimte en landschap combineert met stedelijke voorzieningen. Betaalbaar langs de Nedersaksenlijn, zodat Delfzijl en Oost-Groningen aan de RGA verbonden raken. En herstructurering in Delfzijl en Oost-Groningen zelf, zodat leefbaarheid en industrialisering gelijk oplopen, inclusief huisvesting voor arbeidsmigranten.

In RGA groeit het regionale voorzieningenaanbod mee met de verdichting. In Delfzijl en Oost-Groningen vraagt de basis, van huisarts tot school en supermarkt, gerichte programmering in de dorpen en kleinere steden.

Drentsche Aa, Hondsrug, Lauwersmeer en Waddenkust zijn recreatief kapitaal dat de regio nog weinig als vestigingsfactor inzet, en vergroening van de verdichtende stadsdelen hoort bij de woonkwaliteit die kenniswerkers en gezinnen vasthoudt. Zo draagt de hele leefomgeving de retentieopgave.

Woonmilieus

- **Stedelijk woon-werkmilieu**
  Wijk bereikbaar vanaf IC-station (15 min fietsen) met vooral meergezinswoningen
- **Stads/dorpscentrum**
  Wijk bereikbaar vanaf sprinterstation (15 min fietsen) met vooral meergezinswoningen
- **Stedelijk woonmilieu**
  Wijk bereikbaar vanaf station (15 min fietsen) met vooral eenswoningen
- **Luw woonmilieu**
  Wijk alleen met auto/bus bereikbaar met vooral eensgezinswoningen

Nieuwbouwplannen

- Woondeal <500 woningen
- Woondeal 500 tot 1.000 woningen
- Woondeal 1.000 tot 5.000 woningen
- Woondeal >5.000 woningen

Voorzieningsfunctie per woonplaats

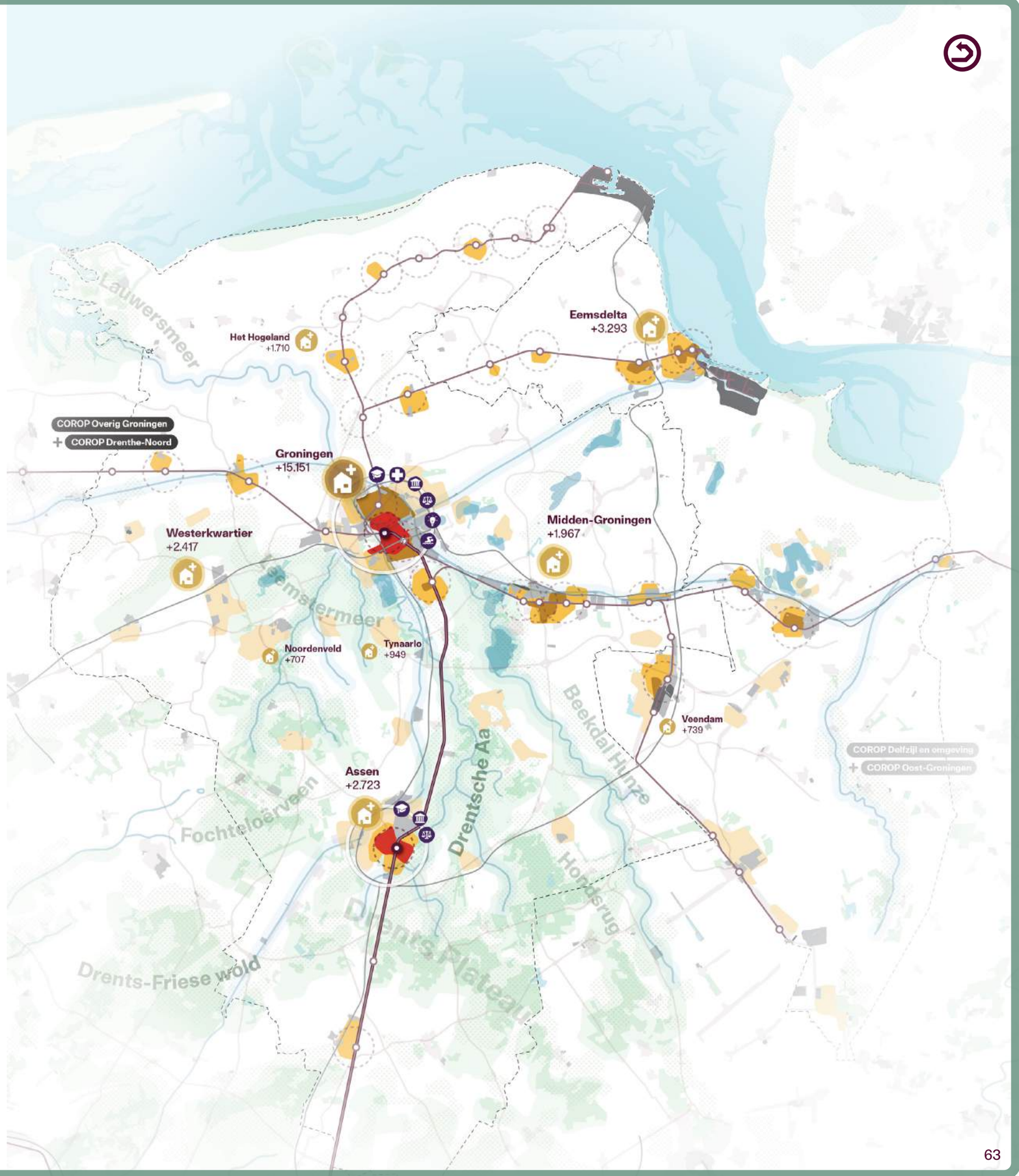
- Onderwijsfunctie: WO- of HBO-instelling >250 leerlingen
- Zorgfunctie: Ziekenhuisinstelling >2000 banen
- Bestuursfunctie: Provinciehuis of andere regionale overheid
- Rechtsfunctie: Rechtbank (vestigings- of zittingsplaats arrondissement; alleen NL)
- Innovatiefunctie: Campus (aanwezigheid innovatiemilieu)
- Evenementfunctie: Concertzaal/Topsporthal >2.000 plaatsen

Groen in en om de stad

- Indicatieve groenstructuur in en om de stad, gebaseerd op Natuurnetwerk Nederland, bosgebieden (land cover) en Nationale Parken.

Mobiliteit en verbindingen

- Rijksweg (A-weg) en afrit
- Provinciale weg (N-weg)
- Spoorweg en station met sprintercapaciteit
- Spoorweg en station met Intercitycapaciteit
- 15 min fietsen vanaf een stationslocatie



3b Twente

Wat is sterk

Twente biedt wat schaars is geworden in Nederland, betaalbaar wonen in een sterk landschap met hechte gemeenschappen en korte afstanden tot werk en voorzieningen. Het coulisselandschap tussen de kernen is een kwaliteit die de regio deelt met weinig andere stedelijke gebieden, en de sociale structuur, van noaberschap tot verenigingsleven, is een vestigingsfactor die zich niet in vierkante meters laat uitdrukken.

Waar knelt het

Het bouwtempo moet fors omhoog, van 2.200 naar 3.000 woningen per jaar, om de doelstelling uit de Woondeals van minimaal 19.100 woningen tot en met 2030 te halen. Dat kan niet in één keer en niet zonder hulp van het Rijk. Het stedelijke woonmilieu dat internationale kenniswerkers en jonge stedelingen zoeken is beperkt tot delen van Enschede, waardoor een deel van het talent dat de UT aantrekt voor het wonen naar elders kijkt. In de kleinere kernen staan voorzieningen onder druk, en de vergrijzing verandert de woningvraag sneller dan de voorraad meebeweegt.

Wat betekent dit voor de schaalsprong

Drie sporen tekenen zich af. Stedelijk bouwen waar de kennisas het vraagt, met verdichting rond de stations van Enschede, Hengelo en Almelo, zodat het landschap tussen de kernen open blijft als gedeelde kwaliteit. De voorzieningenstrategie differentiëren langs de kernenhiërarchie, met de dynamische knopen als dragers van het dagelijkse netwerk. En het bouwtempo laten oplopen zoals de regio zelf voorziet, van 2.200 naar 3.000 woningen per jaar. Dat tempo is niet op eigen kracht te halen. Als Rijk en regio hier afspraken over maken, ligt wederkerigheid voor de hand, plancapaciteit en tempo van de ene kant, meerjarige zekerheid en uitvoeringskracht van de andere.

Woonmilieus

- **Stedelijk woon-werkmilieu**
  Wijk bereikbaar vanaf IC-station (15 min fietsen) met vooral meergezinswoningen
- **Stads-/dorpscentrum**
  Wijk bereikbaar vanaf sprinterstation (15 min fietsen) met vooral meergezinswoningen
- **Stedelijk woonmilieu**
  Wijk bereikbaar vanaf station (15 min fietsen) met vooral eenswoningen
- **Stedelijk woonmilieu/dorpscentrum**
  Wijk alleen met auto/bus bereikbaar met vooral meergezinswoningen
- **Luw woonmilieu**
  Wijk alleen met auto/bus bereikbaar met vooral eensgezinswoningen

Nieuwbouwplannen

- Woondeal <500 woningen
- Woondeal 500 tot 1.000 woningen
- Woondeal 1.000 tot 5.000 woningen
- Woondeal >5.000 woningen

Voorzieningsfunctie per woonplaats

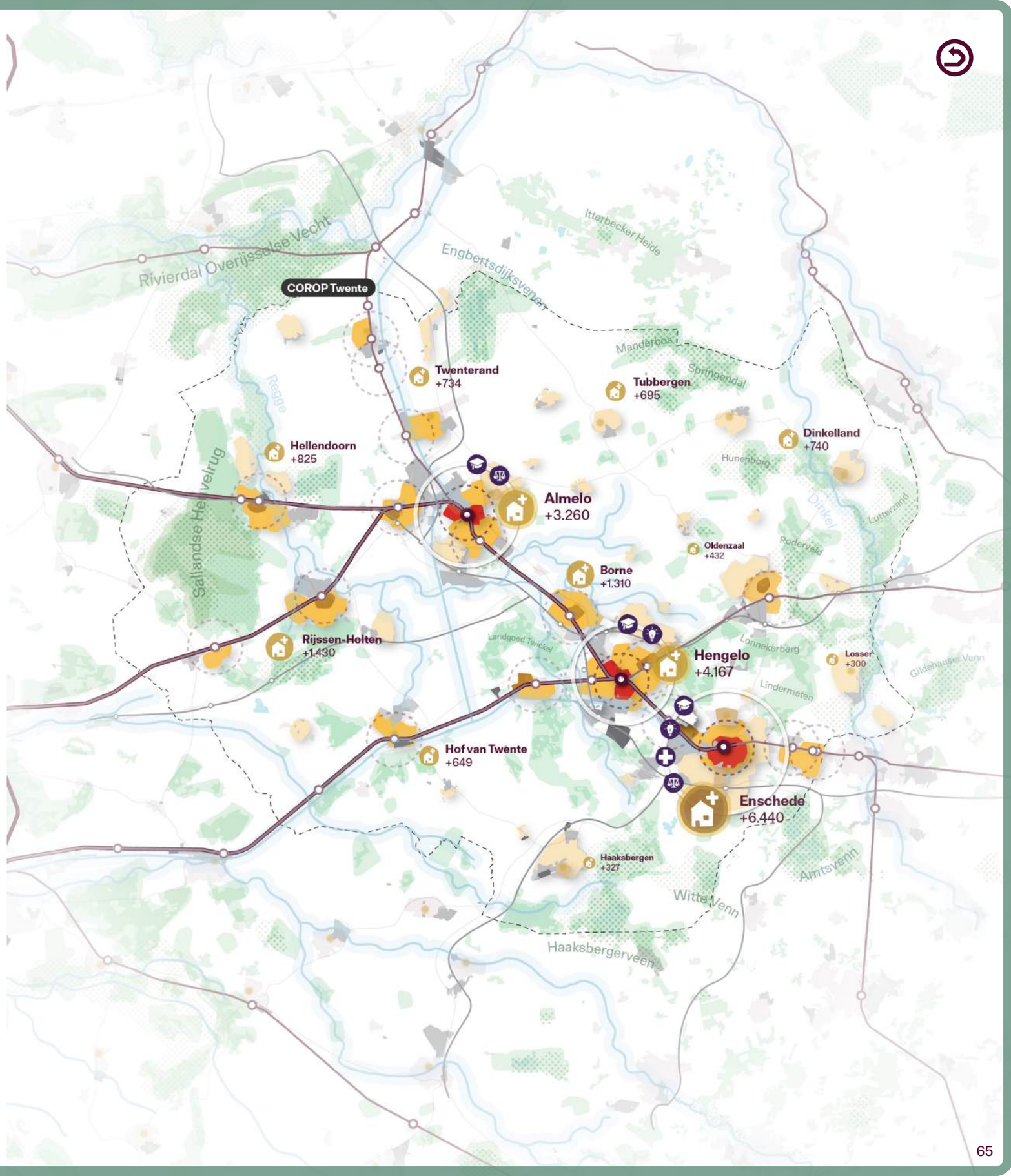
- Onderwijsfunctie: WO- of HBO-instelling >250 leerlingen
- Zorgfunctie: Ziekenhuisinstelling >2000 banen
- Bestuursfunctie: Provinciehuis of andere regionale overheid
- Rechtsfunctie: Rechtbank (vestigings- of zittingsplaats arrondissement; alleen NL)
- Innovatiefunctie: Campus (aanwezigheid innovatiemilieu)
- Evenementfunctie: Concertzaal/Topsporthal >2.000 plaatsen

Groen in en om de stad

- Indicatieve groenstructuur in en om de stad, gebaseerd op Natuurnetwerk Nederland, bosgebieden (land cover) en Nationale Parken.

Mobiliteit en verbindingen

- Rijksweg (A-weg) en afrit
- Provinciale weg (N-weg)
- Spoorweg en station met sprintercapaciteit
- Spoorweg en station met Intercitycapaciteit
- 15 min fietsen vanaf een stationslocatie



3c Zuid-Limburg

Wat is sterk

Zuid-Limburg functioneert als één daily urban system. De stedelijke gebieden versterken elkaar dankzij een onderscheidende identiteit en complementaire voorzieningen. Het Heuvelland is een landschap van nationale allure, en de stedelijke cultuur heeft door de euregionale context een internationale kleur die elders in Nederland buiten de grote steden ontbreekt. De vrijetijdseconomie werkt hier als bindmiddel voor inwoners en als onderdeel van het vestigingsklimaat.

Waar knelt het

De woningvoorraad past niet bij de vraag van morgen. De opgave uit de Woondeal is deels kwalitatief. De kwalitatieve opgave betreft een grote vervangingsvraag in gebieden met een lage brede welvaart, die alleen met sloop en met voldoende nieuwe huishoudens kan worden gerealiseerd. Tegelijkertijd zijn er gebieden met kansen voor nieuwbouw, waarvan Limburg Centraal een bekend voorbeeld is. Er is dan ook sprake van een samenhangende opgave van zowel transformatie en sloop als een kwantitatieve nieuwbouwopgave op de juiste plek. Milieudruk door geluid, luchtkwaliteit en externe veiligheid raakt de leefomgeving, mede door grenseffecten.

Wat betekent dit voor de schaalsprong

Drie sporen tekenen zich af. De vervangingsvraag organiseren als kwaliteitssprong en als gezondheidssprong tegelijk, met sloop en transformatie die per woonmilieu de voorraad bouwt die de nieuwe economie vraagt en die de leefomgeving, allereerst in de minder veerkrachtige stedelijke woonwijken, omvormt tot een gezondheidsbevorderende leefomgeving. Dat laatste kan de markt hier niet alleen dragen. Nieuwe instroom biedt juist kansen, zolang zij de vernieuwing van de bestaande woningvoorraad versterkt. Het doel is mengen zonder verdringing, met de huidige gemeenschap als basis. Het landschap inzetten als drager van woon- en leefkwaliteit, met het Heuvelland als onderscheidende vestigingsfactor in plaats van uitsluitend agrarisch productiemilieu. En de voorzieningenstrategie richten op het netwerk in plaats van op één centrumstad, met de hiërarchie van centrumstad, regiokern en lokale kern uit de Nota Ruimte als kapstok.

Woonmilieus

- **Stedelijk woon-werkmilieu**
  Wijk bereikbaar vanaf IC-station (15 min fietsen) met vooral meergezinswoningen
- **Stads-/dorpscentrum**
  Wijk bereikbaar vanaf sprinterstation (15 min fietsen) met vooral meergezinswoningen
- **Stedelijk woonmilieu**
  Wijk bereikbaar vanaf station (15 min fietsen) met vooral eenswoningen
- **Stedelijk woonmilieu/dorpscentrum**
  Wijk alleen met auto/bus bereikbaar met vooral meergezinswoningen
- **Luw woonmilieu**
  Wijk alleen met auto/bus bereikbaar met vooral eensgezinswoningen

Nieuwbouwplannen

- Woondeal <500 woningen
- Woondeal 500 tot 1.000 woningen
- Woondeal 1.000 tot 5.000 woningen
- Woondeal >5.000 woningen

Voorzieningsfunctie per woonplaats

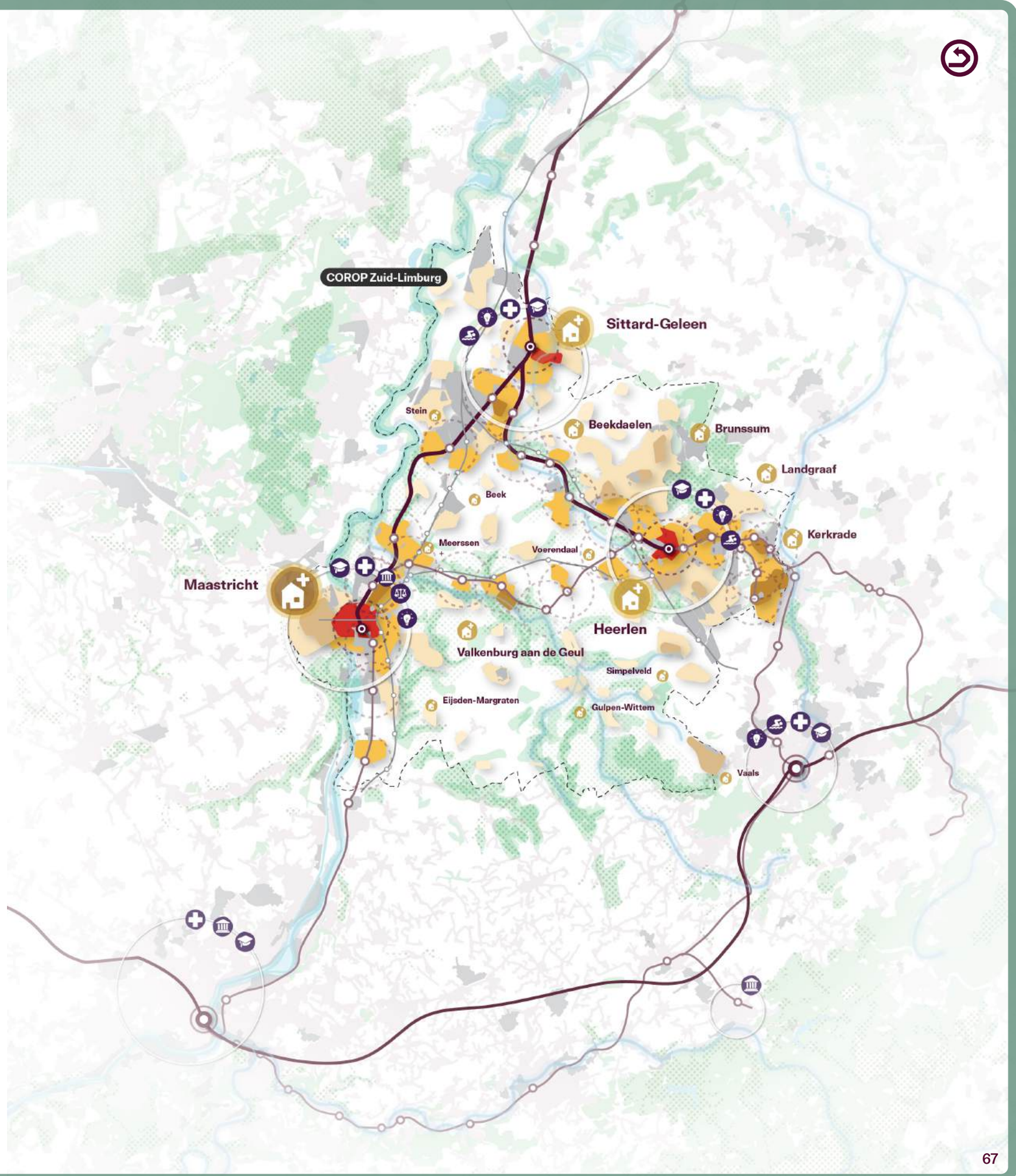
- Onderwijsfunctie: WO- of HBO-instelling >250 leerlingen
- Zorgfunctie: Ziekenhuisinstelling >2000 banen
- Bestuursfunctie: Provinciehuis of andere regionale overheid
- Rechtsfunctie: Rechtbank (vestigings- of zittingsplaats arrondissement; alleen NL)
- Innovatiefunctie: Campus (aanwezigheid innovatiemilieu)
- Evenementfunctie: Concertzaal/Topsporthal >2.000 plaatsen

Groen in en om de stad

- Indicatieve groenstructuur in en om de stad, gebaseerd op Natuurnetwerk Nederland, bosgebieden (land cover) en Nationale Parken.

Mobiliteit en verbindingen

- Rijksweg (A-weg) en afrit
- Provinciale weg (N-weg)
- Spoorweg en station met sprintercapaciteit
- Spoorweg en station met Intercitycapaciteit
- 15 min fietsen vanaf een stationslocatie



1 Wat is de stand van zaken in de drie regio's?

Een schaalsprong vraagt om langjarig, integraal en gecoördineerd handelen op vijf dimensies tegelijk. De drie initieerregio's beschikken elk over een bestuurlijke laag, van gemeenten via samenwerkingsverbanden en provincies tot het Rijk en een formele euregionale structuur. Zij verschillen sterk in de coherentie van die laag, in de uitvoeringscapaciteit op regionale schaal en in de mate waarin de grens met het buurland bestuurlijk wordt benut. Dat beeld vatten wij samen in vier bevindingen.

1.1 Drie verschillende bestuurlijke configuraties

De drie regio's hebben elk een eigen bestuurlijke opbouw. De initieerregio Groningen-Assen beslaat twee provincies en vijftien gemeenten. De Regio Groningen-Assen (RGA) is het vrijwillige samenwerkingsverband van een deel van zeven daarvan. De RGA heeft NOVEX-status en een uitvoeringsagenda voor de verstedelijking. Een tweede NOVEX-spoor richt zich op de zeehavens en de industrie rond de Eemshaven en Delfzijl. Sinds 2023 investeert Nij Begun tot 2053 circa 250 miljoen euro per jaar in de provincie Groningen, bovenop het reguliere beleid en met een eigen besturings- en uitvoeringsstructuur. Het Akkoord van Groningen verbindt stad, provincie en kennisinstellingen in een gezamenlijke kennisagenda. Deze sporen zijn op elkaar afgestemd en elk dekt een deel van de initieerregio. Hoe zij samen de initieerstatus dragen, ligt nog open.

Twente telt veertien gemeenten en valt volledig binnen de provincie Overijssel. Werken de gemeenten samen in de Twente Board en in een eigen samenwerking voor de Ruimtelijke Ontwikkelstrategie (ROS), waaraan zij met waterschap, provincie en Rijk werken. De Twente Board verbindt overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen en draagt de regionaal-economische agenda. Novel-T verzorgt de valorisatie vanuit de Universiteit Twente en Oost NL is de ontwikkelingsmaatschappij voor Gelderland en Overijssel. Twente heeft geen NOVEX-gebied en mist daarmee een vast gebiedsgericht kanaal naar het Rijk.

Zuid-Limburg telt zestien gemeenten binnen één provincie. De Agenda Zuid-Limburg, door alle zestien gemeenten ondertekend, vormt de gezamenlijke strategische basis. Zeven gemeenten in het oosten vormen de Stadsregio Parkstad, een gemeenschappelijke regeling met eigen mandaat. Tien gemeenten in het westen en zuiden richtten de Stichting Samenwerking Zuid-Limburg op. Overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen werken samen in Economische Samenwerking Zuid-Limburg (ESZL). Met het Rijk werkt de regio samen via NOVEX en het NPVR. De Brightlands-campussen functioneren als vehikel voor publiek-private investeringen.

Drie verschillende configuraties betekenen drie verschillende verdelingen van regie en uitvoering. Eén uniform model voor afspraken past op geen van de drie. Zij vraagt om regiospecifieke afspraken die aansluiten op het bestuurlijk gewicht en de uitvoeringscapaciteit van de regio.

1.2 Bestuurlijke verdichting rond overkoepelende opgaven

In de afgelopen tien jaar is een verdichting van bestuurlijke tafels ontstaan rond opgaven die over sectoren en bestuurslagen heen lopen. Woondeals, Regionale Energiestrategieën, het NPLG, het MIRT, de stikstofaanpak, Industriebeleid met focus, voor Groningen Nij Begun en recent het Nationaal Programma voor Vitale Regio's, elk met een eigen partnerschap, ritme en uitvoeringskader. Daarnaast werken rond dezelfde economische ambities meerdere structuren naast elkaar. Regionale ontwikkelingsmaatschappijen, economic boards, gemeentelijke samenwerkingsverbanden, NOVEX-tafels en Europese instrumenten hebben elk hun eigen agenda, geografie en verantwoording. De inhoudelijke overlap is groot, de synchronisatie klein. Het resultaat is bestuurlijke drukte die het Rijk moeilijk kan lezen en die de regio's capaciteit kost aan afstemming in plaats van uitvoering.

De schaalsprong heeft baat bij een geïntegreerde tafel waarop ruimte, energie, wonen, kennis en arbeidsmarkt op regionale schaal samenkomen, en waarop de rijksinzet eveneens geïntegreerd landt in plaats van langs zes of zeven afzonderlijke kanalen.

1.3 Onevenwichtige uitvoeringscapaciteit

Onder de zichtbare structuren ligt een schaarser goed, ambtelijke en programmatische uitvoeringskracht. De grote gemeenten beschikken over substantiële capaciteit. Veel kleinere gemeenten missen die op specifieke beleidsterreinen. De provincies vullen aan maar staan zelf onder druk door decentralisaties en nieuwe coördinerende rollen op stikstof, energie en wonen.

Voor de schaalsprong is uitvoeringscapaciteit een randvoorwaarde. Vergunningstrajecten voor netuitbreidingen, waterstofleidingen of campusuitbreidingen lopen vaker vast op juridische knelpunten en uitvoeringscapaciteit dan op politieke onwil. Middelen die worden toegekend maar niet kunnen worden omgezet in uitvoering, ondermijnen het vertrouwen waarop volgende toekenningen rusten.

1.4 Een sterk variërende grensoverstijgende dimensie

Zuid-Limburg participeert in de Euregio Maas-Rijn, met Belgisch- en Nederlands-Limburg, de provincie Luik, de Duitstalige Gemeenschap van België en de regio Aken, samen circa vier miljoen inwoners. Functioneel is dit de meest geïntegreerde grensarbeidsmarkt van Nederland. De samenwerking met Duitse en Belgische partners is intensief, al is zij verdeeld over veel dossiers en partijen. Waar zij vastloopt, gaat het om belasting, sociale zekerheid en diploma-erkenning, kwesties die nationaal geregeld moeten worden.

Twente participeert in de EUREGIO, die Twente verbindt met het Münsterland en de Grafschaft Bentheim. IHK Nord Westfalen en de Twente Board koppelen sinds 2021 onder de naam Techland de triple-helix-ecosystemen van beide zijden. De samenwerking functioneert op specifieke dossiers, van een gezamenlijke arbeidsmarkt is nog geen sprake.

Groningen-Assen participeert in de Eems Dollard Regio. De institutionele dichtheid is hier het laagst, mede door het dunbevolkte karakter van de Duitse zijde, en de grens werkt eerder als fysieke begrenzing dan als integratielaag. Met de geplande waterstof- en wind-op-zee-infrastructuur in de Duitse Bocht wordt coördinatie met Niedersachsen op termijn onvermijdelijk.

Voor de drie regio's zijn de bestuurlijke grensregelingen daarmee in zeer verschillende mate ontwikkeld. De schaalsprong-ambitie vraagt voor elk een specifieke versterking van deze laag, zodat aan beide zijden planning en investeringen kunnen plaatsvinden.

Wat betekent dit?

Het bestuurlijk-institutionele kapitaal bepaalt of de analyse uit de vier voorgaande dimensies in actie wordt omgezet. Uiteindelijk draait de schaalsprong om vertrouwen. Gelooft Den Haag dat deze regio's investeringen kunnen absorberen, coördineren en omzetten in resultaat? Het antwoord verschilt per regio en is in alle drie de gevallen te versterken.

De kern van de opgave is versnippering voorkomen. Ieder afzonderlijk spoor maakt het regionale verhaal minder leesbaar voor het Rijk, en iedere toekenning die daardoor kleiner uitvalt vergroot de concurrentie om schaarse middelen. Een gezamenlijk verhaal, een aanspreekbare structuur en bewezen uitvoering keren dat mechanisme om. Dat vraagt langjarige, integrale samenwerking tussen Rijk en regio, over de bestaande tafels heen, met een horizon die kabinetsperiodes overstijgt.

2 Wat is er veranderd en wat verandert er?

Het bestuurlijke landschap van de drie initieerregio's is het resultaat van drie bewegingen in het Nederlandse en Europese bestuur, en alle drie zijn zij opnieuw in beweging.

2.1 Het Rijk trok zich terug en keert deels terug

Tussen de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (2001) en de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2011) heeft het Rijk de ruimtelijke ordening geleidelijk gedecentraliseerd, met de SVIR als formeel kantelpunt. In de afgelopen vijf jaar heeft een gedeeltelijke terugkeer plaatsgevonden, via deals en programma's. Woondeals, Regionale Energiestrategieën, Nationaal Programma Landelijk Gebied en de Kamerbrief Industriebeleid met focus vormen samen een nieuwe nationale sturingslaag, alleen werkt zij langs zes of zeven gescheiden kanalen tegelijk.

Het advies Elke regio telt! uit 2023 heeft de structurele tekortkomingen van het bestaande rijksbeleid scherp neergezet. De raden constateren dat de reguliere beleids- en investeringslogica van het Rijk er stelselmatig toe leidt dat sterke regio's verder versterkt worden, en dat regio's met een stapeling van achterstanden binnen die logica zelden in beeld komen. Zij doen drie hoofdaanbevelingen. Herijk de reguliere beleids- en investeringslogica. Investeer in langjarige programma's voor regionaal-economische ontwikkeling. Werk aan een vitale relatie tussen regio en rijksoverheid.

De aanwijzing van initieerregio's in de ontwerp-Nota Ruimte is in deze logica een directe operationalisering van Elke regio telt!. Een terugkeer van rijksregie zonder integraal mandaat verveelvoudigt echter de bestuurlijke verdichting in plaats van haar te vereenvoudigen.

2.2 NOVEX stroomlijnde ruimtelijk, met wisselend bereik

NOVEX was de poging om de gebiedsgerichte samenwerking tussen Rijk en regio te stroomlijnen. In zestien gebieden brengt de aanpak de stapeling van ruimtelijke opgaven in één ontwikkelperspectief samen, wonen en werken naast mobiliteit, energie, water en natuur, met een uitvoeringsagenda als vertaling naar afspraken met het Rijk. Hoe dat werkt verschilt per gebied. Waar de belangen scherp zijn en publieke partijen zelf eigenaar zijn van de opgave, zoals in havengebieden, leidt de aanpak tot keuzes. In de Regio Groningen-Assen heeft de uitvoeringsagenda de koppeling met de economie gelegd, met de ruimtelijk-economische duiding van de banenambitie als voorbeeld. Waar de belangen diffuus zijn, blijft de aanpak vaker een optelsom van gemeentelijke plannen zonder harde keuze, en wisselt het per gebied wie de tafel feitelijk trekt.

Twee begrenzingen gelden voor de initieerregio's. Het economisch potentieel van een gebied was geen criterium voor de toekenning, waardoor Twente zonder NOVEX-gebied buiten het gebiedsgerichte instrumentarium valt. En de economische instrumenten van EZ en KGG, van de Nationale Technologiestrategie tot de ontwikkelingsmaatschappijen, hebben geen vaste plek aan de NOVEX-tafel. De koppeling tussen ruimte en economie hangt daardoor af van wat de regio er zelf in brengt.

2.3 De onderontwikkelde Europese bestuurslaag voor binnen-EU-grensregio's

De Europese Unie heeft de binnengrenzen economisch geopend zonder er een bestuurslaag voor terug te bouwen. Instrumenten als INTERREG en de Connecting Europe Facility financieren projecten over de grens, maar een structuur die aan beide zijden kan programmeren, vergunnen en investeren bestaat niet. Een aanzet bestaat wel. Het NOVEX-gebied North Sea Port District programmeert als enige Rijk-regio-aanpak aan beide zijden van een grens, in dit geval de Vlaams-Nederlandse, en laat zien dat een grensoverstijgende overeenkomst binnen het bestaande instrumentarium mogelijk is. Voor regio's die hun massa over de grens moeten lenen is dit de institutionele kant van een knelpunt dat in elke voorgaande dimensie terugkeerde.

Hoe organiseren we de schaalsprong? 3

De analyse wijst op drie mogelijke bouwstenen. Het zijn denkrichtingen. Het congres gaf er één uitgangspunt bij. De bestuurders willen geen nieuwe structuren, wel een extra stoel aan bestaande tafels.

3.1 Een afsprakenkader per regio

De eerste denkrichting is een licht maar langjarig afsprakenkader per regio. Het verbindt wat er al is en zet er geen nieuwe laag bovenop. Rijk en regio leggen daarin vast wie wat doet, met welke middelen en voor hoe lang, met een horizon die kabinetsperiodes overstijgt. Een bestuursovereenkomst is de logische eerste vorm, en zwaardere verankering kan later volgen. De Brainport Nationale Actieagenda laat zien dat zo'n agenda rustte op decennia samenwerking en een sterke private trekker, en elke initieerregio vraagt een eigen vorm.

3.2 Gesynchroniseerd instrumentarium

De tweede denkrichting is synchronisatie van het rijksinstrumentarium. MIRT, Regio Deals, Woondeals, NOVEX, het NPVR en de economische instrumenten van EZ en KGG werken elk met eigen kalenders, criteria en gebiedsgrenzen. Voor een initieerregio betekent dat vijf of meer loketten voor één opgave. Omdat elk instrument een eigen wettelijke basis en een eigen departementale eigenaar heeft, is volledige synchronisatie eerder een richting dan een eindtoestand. Een begaanbare eerste stap is het afstemmen van kalenders en gebiedsafbakeningen voor de drie initieerregio's. Het afsprakenkader is dan de plek waar de gedeelde agenda wordt vastgesteld, gedragen door alle betrokken departementen.

3.3 Per regio een eigen vertrekpunt

Elke regio heeft de bouwstenen voor een afsprakenkader al in huis, in een eigen samenstelling. De vorm hoeft daarom niet gelijk te zijn. Wat hieronder staat, beschrijft waarop een afsprakenkader kan voortbouwen en welke vraag de regio zelf beantwoordt.

Groningen-Assen beschikt over een stevig stelsel van sporen. De Regio Groningen-Assen laat met haar NOVEX-status en uitvoeringsagenda zien dat bundeling tot afspraken leidt. Nij Begun biedt een langjarige relatie met het Rijk en middelen tot 2053. Het Akkoord van Groningen verbindt stad en kennisinstellingen, en het NOVEX-spoor voor de zeehavens en industrie verankert de Eemsdelta nationaal. Deze sporen zijn op elkaar afgestemd en het resultaat van jaren werk. Het vertrekpunt is daarom dat zij doen waarvoor ze zijn ingericht, en dat de initieerstatus ze verbindt. Eén toets hoort daarbij. De economische opgave loopt van Assen tot de Eemsdelta, en geen van de sporen dekt die hele geografie. Nij Begun en het AvG dekken Assen niet, de RGA dekt Delfzijl en Oost-Groningen niet. Waar het economische verhaal van de initieerregio wordt gemaakt, horen daarom alle delen aan tafel, met een extra stoel en zonder extra tafel. De kennisketen, met de Universiteit van het Noorden als schakel, verbindt kern en oosten al en kan door de initieerstatus sterker worden. Hoe Groningen, Assen en het ommeland zich tot elkaar verhouden, bepaalt de regio zelf.

Twente is organisatorisch goed toegerust voor een afsprakenkader. De Twente Board verbindt overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen in één economische agenda, de veertien gemeenten werken samen aan de ROS. Twente begint dus niet bij nul en kan met een afsprakenkader naar Brainport-voorbeeld direct doorpakken in de uitvoering. Wat ontbreekt, is een vast kanaal naar het Rijk. Zonder NOVEX-gebied valt Twente buiten het gebiedsgerichte instrumentarium, en een structurele relatie daarbuiten vraagt een bewuste keuze van het Rijk. Voor de regio zelf ligt de vraag hoe gemeenten, Twente Board en ROS-samenwerking samen één aanspreekpunt vormen met mandaat voor uitvoering. Twente gaf op het congres zelf de maat. Afspraken tussen gemeenten hebben pas gewicht als vastligt wat er gebeurt wanneer ze niet worden nagekomen. De grensdimensie hoort er vanaf het begin bij, voortbouwend op de EUREGIO en Techland.

Zuid-Limburg heeft met de Agenda Zuid-Limburg een basis die alle zestien gemeenten dragen. Daaromheen staan de Stadsregio Parkstad, de Stichting Samenwerking Zuid-Limburg, ESZL, de Brightlands-campussen en de rijkssporen NOVEX en NPVR. Voor vrijwel elke opgave heeft de regio een partner en een programma. Een afsprakenkader kan daarop voortbouwen door de Chemelot-transitie, de groei van life sciences en health en de vernieuwing van de minder veerkrachtige stedelijke woonwijken in één investeringsagenda te brengen. De vraag die de regio zelf beantwoordt, is de stap van bundelen naar kiezen. Welke tafel draagt de afspraken met het Rijk, en hoe sluiten de andere daarop aan? De euregionale dimensie reikt verder dan de regio alleen kan regelen. Een volwaardige euregionale rol vraagt rijksinzet op belasting, sociale zekerheid en diploma-erkenning, en de bereidheid van drie landen om bevoegdheden te delen. Van de drie regio's heeft Zuid-Limburg daarmee de grootste reikwijdte, met partners aan beide kanten van de grens.

deel 3

HANDELINGS-PERSPECTIEF

Initiëren van een Schaalsprong

1.1 Tweezijdige diagnose als startpositie

De schaalsprong-interventie heeft twee gelijkwaardige onderbouwingen. Enerzijds biedt zij een correctief op een ruimtelijk-economisch systeem dat klem zit tussen oververhitting in de Randstad en onbenut potentieel daarbuiten, zoals gediagnostiseerd door Elke regio telt!. Anderzijds draagt zij bij aan het verbreden van een verdienvermogen dat te smal is verankerd in een beperkt aantal regionale ecosystemen, zoals beschreven in de Kamerbrief Industriebeleid met focus. De drie initieerregio's beantwoorden beide opgaven in één en dezelfde beweging.

Het handelingsperspectief is daarom om de schaalsprong noch als regionale gunst, noch als nationale efficiëntiekeuze te presenteren, maar als een gezamenlijke agenda voor herstel en groei waarin regionale veerkracht en nationale innovatiekracht elkaar versterken.

1.2 Drie regio's, één pakket

De drie regio's hebben duidelijk verschillende economische profielen. Groningen-Assen bouwt voort op agrifood, biobased materialen, energie, health, ICT, veiligheid en weerbaarheid en chemie. Twente combineert een breed lokaal mkb met chiptech, medtech, defensie en energie. Zuid-Limburg profileert zich op circulaire chemie, life sciences & health, smart services en AI. Sommige thema's, zoals energie, gezondheid en digitalisering, komen in meerdere regio's terug, maar de invulling verschilt per regio en is inhoudelijk niet uitwisselbaar.

Operationeel betekent dit dat het investeringspakket uit twee lagen bestaat. Een generieke laag die in alle drie de regio's nodig is, denk aan netcapaciteit, internationale OV-verbindingen, campushuisvesting en een wisselwerking tussen woonmilieus en kenniswerkers. En een regiospecifieke laag, zoals de Nedersaksenlijn en de netcapaciteit van de Eemsdelta voor Groningen-Assen, het fieldlab rond MESA+ voor Twente en de Chemelot-elektrificatie en Euregio-integratie voor Zuid-Limburg. Het handelingsperspectief is om beide lagen in één meerjarig afsprakenkader tussen Rijk en regio samen te brengen, met drie inhoudelijk verschillende sporen onder één governance.

1.3 Drie horizonten. Nu richten, straks versnellen, later verzilveren

De schaalsprong is een proces van vijftien tot dertig jaar. Zonder fasering volgt elk dossier zijn eigen ritme en gaat de samenhang verloren.

Nu, tot 2030, gaat het om richten. De regio's maken de keuzes die hun profiel bepalen, van katalysatoren tot nationale opgaven, en richten met het Rijk het afsprakenkader in dat de uitvoering gaat dragen. Tegelijk begint het werk aan de basis. De volgorde van netaansluitingen, de werkmilieus en de eerste knooppunten wachten niet op de afspraak, want wat nu niet wordt aangevraagd of gereserveerd, is in 2030 niet beschikbaar. Richten betekent daarom ook ordenen wat al loopt, zodat lopende programma's en nieuwe keuzes dezelfde kant op werken.

Straks, grofweg van 2030 tot 2040, gaat het om versnellen. De condities (netcapaciteit, internationale OV-verbindingen, digitale infrastructuur, werkmilieus) die in de eerste fase zijn besloten en gestart, komen gereed. In deze fase worden de eerste tekenen van zelfdragende dynamiek zichtbaar, in kennisspillovers, een diepere arbeidsmarkt en een investeringsklimaat dat bedrijven en talent trekt zonder dat elke stap een publieke duw nodig heeft.

Later, vanaf 2040, gaat het om verzilveren. De opwaartse spiraal draait op eigen kracht. De regio's functioneren als zelfstandige knooppunten in een polycentrisch Nederland, met een eigen positie in de nationale en euregionale netwerken. De rol van het Rijk verschuift van aanjagen naar onderhouden. Wat institutioneel blijft, zijn de afspraken over monitoren en bijsturen, zodat Rijk en regio ook dan zien of de spiraal blijft draaien en kunnen ingrijpen als zij stokt.

1.4 Vijf dimensies, één spiraal, agglomeratiekracht als motor

De vijf dimensies vormen het diagnostisch raster. De spiraallogica beschrijft hoe deze dimensies elkaar kunnen versterken, ten goede of ten kwade. Agglomeratiekracht is de motor waarmee de positieve spiraal op gang komt. Een schaalsprong slaagt wanneer de stedelijke en grensoverstijgende massa in een regio het niveau bereikt waarop kennisspillovers, arbeidsmarktdiepte, voorzieningenniveau en investeringsklimaat elkaar gaan versterken zonder dat daarvoor een externe duw nodig blijft.

Het handelingsperspectief dat hieruit volgt is drievoudig. Werken aan agglomeratiekracht als motor. Investeren op alle vijf dimensies tegelijk, tot het niveau waarop de spiraal zichzelf onderhoudt. En de samenhang tussen de dimensies actief programmeren, omdat losse investeringen de spiraal niet kantelen.

Wat de fasering draagt is institutionele continuïteit over kabinetsperiodes heen. Verhaallijn 12 beschrijft het groeipad daarvoor, van bestuursovereenkomst nu naar zwaardere verankering later. Zonder die borging blijft de schaalsprong kwetsbaar voor politieke discontinuïteit.

12 Verhaallijnen

Het handelingsperspectief wordt hier aan de hand van twaalf verhaallijnen uitgewerkt, geordend langs de vijf dimensies. Elke verhaallijn kent een vaste opbouw. De schaalsprong-logica beschrijft waarom de opgave een sprong kan dragen. De hoofdkeuzes benoemen wat er te kiezen valt. De keuzes die overblijven zijn open, twee paden die elk te verdedigen zijn, of een volgorde met voorwaarden waarbij opties elkaar niet uitsluiten. Het blok ‘Wat de analyse per regio aanreikt’ geeft vervolgens de eerste inzichten uit de positioneringsanalyse, als voeding voor de keuzes die regio en Rijk samen maken. Per regio benoemt het bovendien het spanningsveld dat alleen de regio zelf kan beslechten. Deze inzichten zijn richtingen uit het onderzoek en laten de regionale besluitvorming open.

A. Economische Motor:

- 01 Economische ecosystemen aanvullen en verder ontwikkelen
- 02 Regionale katalysatoren opschalen en nationaal koppelen
- 03 Health als stuwende motor activeren
- 04 Nationale opgaven in de regio realiseren

B. Menselijk Kapitaal:

- 05 Kennisecosysteem verbinden en laten valoriseren
- 06 Onderwijs en arbeidsmarkt aansluiten en versnellen

C. Ruimtelijk-Economische Condities:

- 07 Basis op orde brengen
- 08 Verdichten, verbinden, ontgrenzen
- 09 Werkmilieus differentiëren en opwaarderen

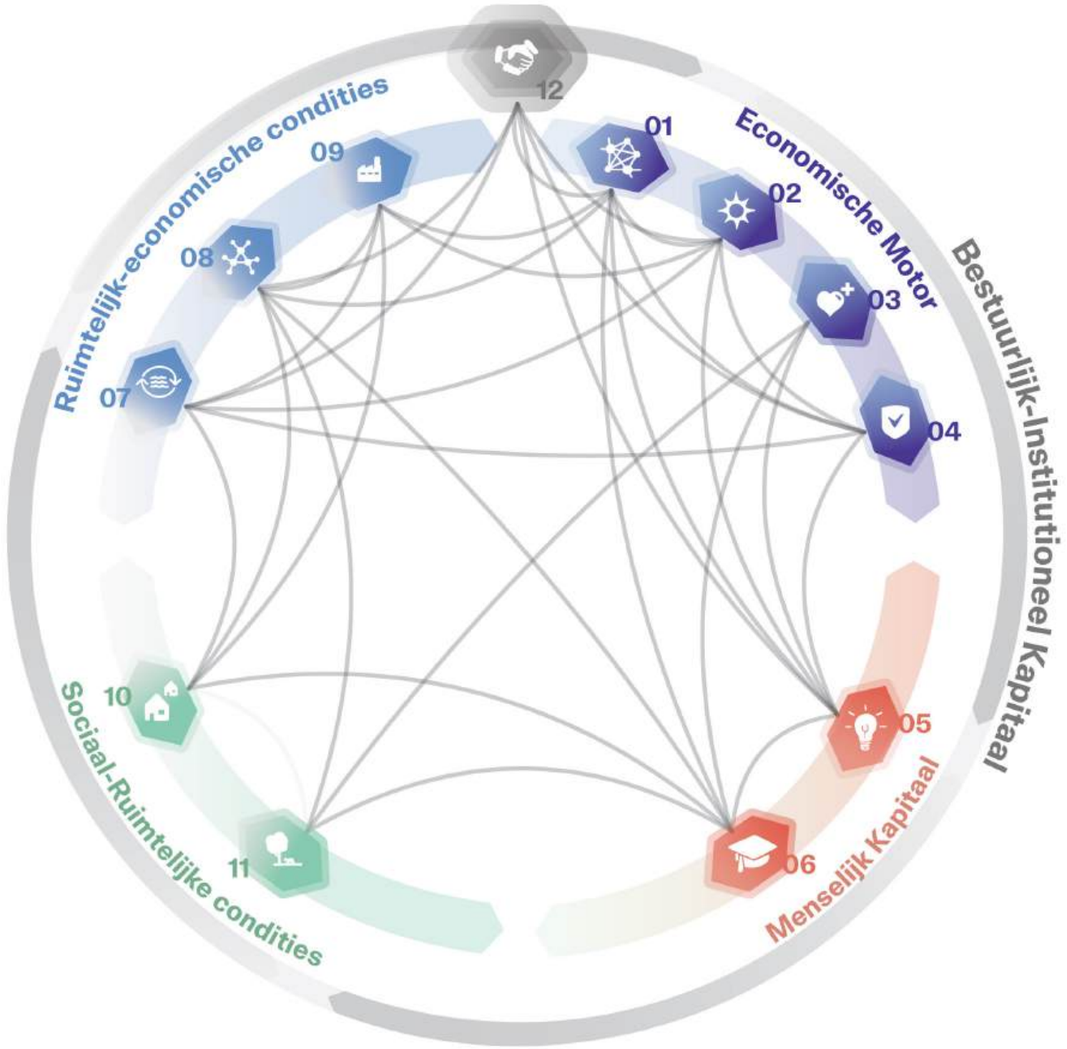
D. Sociaal-Ruimtelijke Condities:

- 10 Dynamische woningmarkt differentiëren en accommoderen
- 11 Leefkwaliteit, voorzieningen en landschap verzilveren als vestigingsfactor

E. Bestuurlijk-Institutioneel Kapitaal:

- 12 Bestuurlijke slagkracht organiseren en verankeren

Terug naar de overzichtspagina van verhaallijnen



Onder de twaalf verhaallijnen ligt één maatstaf. De stuwende economie is in dit onderzoek het middel, brede welvaart voor de mensen die in de regio’s wonen is het doel waaraan de keuzes worden afgemeten. De verhaallijnen over menselijk kapitaal en sociaal-ruimtelijke condities dragen daarom evenveel gewicht als de economische lijnen, en bij elke keuze hoort de vraag voor wie en waar deze economie werkt.

1 Economische ecosystemen aanvullen en verder ontwikkelen

De schaalsprong-logica

Regio's groeien het meest kansrijk door voort te bouwen op wat ze al kunnen. Die padafhankelijkheid in de economische structuur biedt juist een aangrijpingspunt. Door bestaande capabilities opnieuw te combineren kunnen de initieerregio's opschuiven naar hoogwaardige, kennisintensieve en complexe waardeketens. Juist die ontwikkeling maakt een regionale economie weerbaar en dynamisch. Het gaat daarbij meer om het versterken en completeren van economische ecosystemen dan om individuele bedrijven. De inzet is het toevoegen van ontbrekende schakels, zodat de aanwezige capabilities zich op productieve manieren kunnen combineren.

Het rapport-Wennink onderstreept die lezing. Het benoemt per regio concrete projecten die elk een schakel in zo'n keten vertegenwoordigen en biedt daarmee een eerste projectenlijst waarop verdere completering kan voortbouwen. Eén voorwaarde gaat aan dit alles vooraf: regio en Rijk hebben een gedeeld en scherp beeld nodig van het economische ecosysteem van elke regio en van de ontbrekende schakels daarin.

Hoofdkeuzes

1 **De eerste keuze betreft het profiel. Elk regionaal profiel bestaat uit sectoren, en sectoren alleen zijn te grof. De keuze is om ze te onderbouwen met de bijbehorende sleuteltechnologieën uit de NTS en de relevante groeimarkten.** De positioneringsanalyse laat zien waar de kracht zit, van agrifood, biobased materialen, energie, health, ICT, veiligheid en weerbaarheid en chemie in Groningen-Assen, tot een breed lokaal mkb met chiptech, medtech, defensie en energie in Twente, en circulaire chemie, Life Sciences & Health, smart services en AI in Zuid-Limburg. Een profiel in deze taal is herkenbaar voor het Rijk, bruikbaar bij het aantrekken van investeringen en maakt de specifieke capabilities zichtbaar. Het profiel moet wel terugkomen in de bestaande economische structuur en de exportdata, anders leest het als een wensenlijst.

2 **De tweede keuze betreft de completering van het gekozen profiel. De basis is inzicht in de schaal van het ecosysteem, regionaal, nationaal of Europees, en in de specialisatie die de regio daarbinnen vervult.** Dat bepaalt wat er werkelijk ontbreekt. Een schakel die op Europese schaal al stevig belegd is, hoeft de regio zelden zelf te bouwen. Een schakel die de dagelijkse regionale keten breekt, wel. Daar komt de toets van weerbaarheid en strategische autonomie bij. Schakels waarvoor weinig alternatieven bestaan, of ketendelen die zo kwetsbaar zijn dat redundantie op eigen bodem nationale waarde heeft, kunnen alsnog de moeite waard zijn.

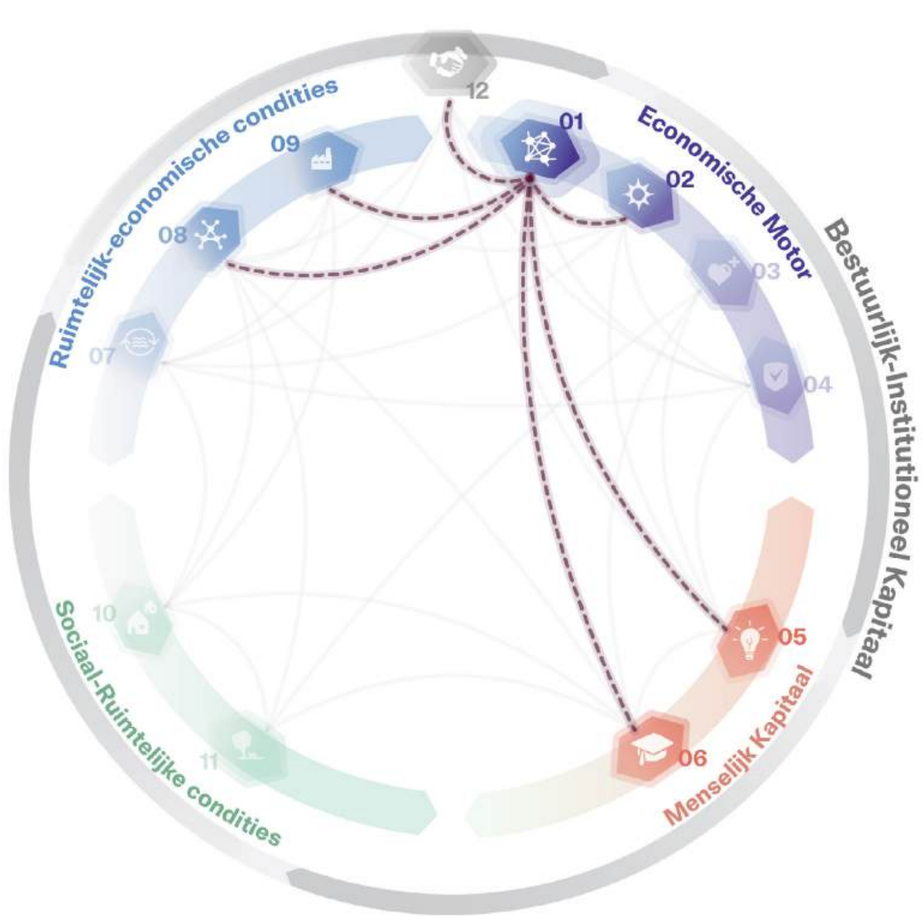
3 **De derde keuze betreft de middelen waarmee de ontbrekende schakels worden ingevuld. De opties zijn organisch laten groeien, gericht acquireren of investeren in groeifinanciering voor startups en scale-ups.** Acquisitie levert snel massa en kan de keten in één beweging sluiten, met als risico een zwakke worteling. Groeifinanciering houdt de eigen koplopers vast, maar het effect bouwt langzamer op. Bij deze keuze hoort een expliciete rolverdeling. Acquisitie en groeifinanciering zijn het werkterrein van de ontwikkelingsmaatschappijen, de NOM, Oost NL en LIOF, samen met de NFIA. Gemeenten en regio's leggen de condities klaar op tijd en op de juiste plek die de beoogde bedrijven nodig hebben, van locaties en netcapaciteit tot vergunningsruimte en woonmilieus. De gekozen toppen renderen bovendien alleen wanneer de brede mkb-basis meegroeit die de regionale arbeidsmarkt draagt. Dat vraagt organiserend vermogen tussen bedrijven. De overheid kan dat niet afdwingen, wel faciliteren

Wat de analyse per regio aanreikt

Groningen-Assen: De kennisintensieve schakels zitten in de steden, rond Zernike, het UMCG, de Veiligheidscampus Assen en de Hanzehogeschool, de industriële schakels in Delfzijl en Oost-Groningen, met de Eemshaven en het chemiecluster bij Delfzijl als zwaartepunten. Wat ontbreekt verschilt per onderdeel van het profiel. In energie loopt de keten het verst rond en mist vooral de productie van energiesysteemtechnologie tussen lab en industriële schaal. In health en biotech breekt de keten bij de doorgroei, certificering en groeikapitaal, waardoor scale-ups vertrekken. In AI brengt de AI-fabriek de infrastructuur en ontbreekt de toepassing, de dienstenlaag en het mkb die rekenkracht omzetten in producten. De analyse reikt aan dat completering hier vooral verbinden is, kennis uit de kern laten landen in productie in het oosten, met de NOM gericht op precies deze schakels. Het spanningsveld zit tussen de stedelijke kern en het oosten, samen als één keten programmeren of ieder voor zich.

Twente: Het profiel rond chiptech, medtech, defensie en energie, gedragen door een breed lokaal mkb, functioneert deels op Europese schaal, als toeleverketen van de chipindustrie. De ontbrekende schakels zitten vooral in opschaling, productieruimte voor bedrijven die de labfase ontgroeien en groeifinanciering die hen door de kapitaalintensieve fase heen helpt. Het mkb-model weegt hier zwaar. Het spanningsveld zit in de verhouding tussen campus en productie-as. De spin-off-route is zichtbaar en goed georganiseerd, maar de opschaling langs de as bepaalt of de keten in de regio sluit.

Zuid-Limburg: Het profiel rond circulaire chemie, life sciences & health, smart services en AI kent een sterke basis op Chemelot en de Brightlands-campussen, en een keten die deels over de grens doorloopt. Completering betekent hier twee dingen: de verduurzamingsslag van de chemie omzetten in nieuwe bedrijvigheid rond circulaire grondstoffen en materialen, en de valorisatiekant van health versterken. De potentie zit in de grens. Een deel van de ontbrekende schakels ligt in Aken en Luik, en de regio bepaalt zelf welke schakels zij bouwt en welke zij over de grens leent.



2 Regionale katalysatoren opschalen en nationaal koppelen

De schaalsprong-logica

Naast hun brede ecosystemen heeft elke initieerregio katalysatoren. Dat zijn concrete plekken waar technologische capabilities en schaarse ruimtelijke condities samenkomen en waar een investering een veelvoud aan omliggende activiteit in beweging kan zetten. Milieuruimte, netcapaciteit, testfaciliteiten en kennisinfrastructuur komen hier gebundeld op één locatie samen. Sommige katalysatoren zijn campussen, zoals Zernike, Kennispark Twente en de Brightlands-campussen. Andere zijn industriële complexen, zoals de Eemshaven en het chemiecluster Chemelot. Beide typen zijn nationaal en internationaal onderscheidend, juist in combinatie.

Een katalysator ontleent haar waarde aan wat eromheen gebeurt. De opgave is daarom drieledig. Eerst moeten de plekken worden gemarkeerd in de nationale structuren, van de Nota Ruimte tot de missie-agenda's, als locaties waar nationale technologieambities fysiek landen. Vervolgens moeten ze naar boven worden gekoppeld aan NTS, MMIP en IPCEI, zodat investeringen daar geprogrammeerd kunnen landen. Ten slotte moeten ze naar binnen worden gekoppeld aan het regionale cluster, zodat spillovers naar het mkb op gang komen. Vroegtijdige ruimtelijke reservering houdt de landingsplek beschikbaar, ook over tien tot vijftien jaar.

Hoofdkeuzes

1 **Verhaallijn een kiest en completeert het profiel. Deze verhaallijn verankert het in de nationale kaders.**

De eerste keuze betreft de selectie. Welke twee tot drie plekken krijgen een expliciete positie in de nationale kaders? Het criterium daarvoor is nationale schaarste. Wat biedt de plek dat elders in Nederland nauwelijks te vinden is? Denk aan aaneengesloten milieuruimte, zware netcapaciteit of unieke testfaciliteiten. Regionale trots is geen criterium. Selectie geeft het Rijk een helder aanbod van aanwijsbare locaties en geeft de katalysator de concentratie die nodig is om als anker door te werken. De keerzijde hoort erbij. Plekken buiten de selectie doen nationaal niet mee en blijven aangewezen op regionale programmering, en ook dat moet bestuurlijk worden uitgesproken.

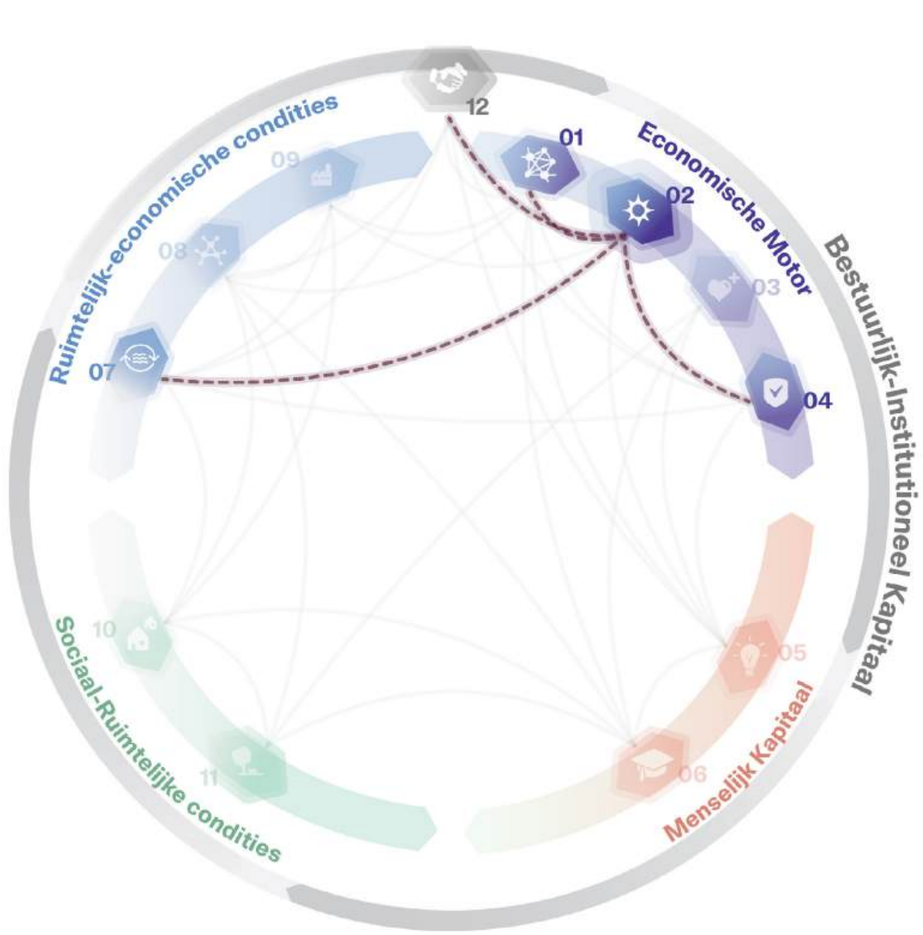
2 **De tweede keuze betreft de inzet. Gaat het om opschaling van bewezen katalysatoren met massa en gevestigde condities, of om investeren in katalysatoren-in-wording met groeipotentieel en een hoger risico?** Bewezen plekken renderen sneller en dragen minder risico. Katalysatoren-in-wording bepalen het profiel van over vijftien jaar. Zij vragen geduld, risicodragend kapitaal en vroege ruimtelijke reservering, want juist daar is de landingsplek nog niet geborgd. In de praktijk is dit een portefeuillekeuze. Een regio die alleen op bewezen plekken inzet, optimaliseert voor de komende vijf jaar. Een regio die alleen op katalysatoren-in-wording inzet, wedt op de lange termijn zonder zeker rendement. De analyse verkleint het speelveld waar de nationale vraag al concreet is. Waar een rijksinvestering vastligt, kan een katalysator-in-wording in korte tijd van belofte in anker veranderen.

Wat de analyse per regio aanreikt

Groningen-Assen: De selectie loopt hier over beide deelgebieden. In de kern zijn Zernike en de health-as rond het UMCG de kenniskatalysatoren. De AI-faciliteit die aan Groningen is toegewezen, maakt Zernike bovendien tot een katalysator-in-wording met een vastliggende rijksinvestering. In Assen is daarnaast een aanzienlijk deel van de nationale weerbaarheids- en paraatheidsopgave belegd, civiel en militair. In het oosten vormt de Eemsdelta, met de Eemshaven en het chemiecluster, een industriële katalysator van nationale betekenis dankzij de energielanding, netcapaciteit en aaneengesloten milieuruimte. Die nationale rol bestaat al. De opgave is om die rol expliciet te maken in de nationale kaders. Het spanningsveld zit in de verdeling van de selectie over beide deelgebieden. Twee tot drie plekken voor de hele initieerregio betekent dat kern en oosten samen één rangorde uitspreken.

Twente: Kennispark met de UT als bewezen kenniskatalysator, Technology Base als katalysator-in-wording op het snijvlak van luchtvaart, defensie en dual-use, en de hightech-productielocaties langs de as Enschede-Hengelo-Almelo als industriële drager. De selectievraag is hier het scherpst. Twente heeft meer kansrijke plekken dan nationale posities, en de keuze voor twee tot drie vraagt dat de regio haar eigen rangorde uitspreekt.

Zuid-Limburg: Chemelot met de Brightlands Chemelot Campus als bewezen katalysator van nationale schaal, de Brightlands Maastricht Health Campus en de Brightlands Data & AI Campus in Heerlen als kenniskatalysatoren, en de Einstein Telescope als katalysator-in-wording van Europese betekenis. Voor die laatste valt de beslissing over de locatie buiten de regio. Het bidbook is voorzien voor eind 2026 en het besluit in 2027. Juist daarom is vroege ruimtelijke reservering hier geen abstract principe. De regio reserveert voor een kans waarvan de uitkomst nog niet vaststaat.



3 Health als stuwende motor activeren

De schaalsprong-logica

In de initieerregio's is zorg een van de grootste werkgevers en groeit de sector autonoom mee met de vergrijzing. Die groei komt er hoe dan ook en is op zichzelf geen schaalsprong. Zorg is in de kern verzorgend en volgt de bevolking. Deze verhaallijn gaat over het stuwende spoor dat ernaast kan ontstaan, Life Sciences & Health en Health Tech, waarin zorgkennis wordt omgezet in verhandelbare producten, diensten en technologie. Health heeft daarom de mogelijkheid om een van de motoren te worden, naast het bredere regionale profiel dat wij in verhaallijn één schetsen.

Wat de initieerregio's onderscheidt van een regio met alleen een zorgvraag, is de combinatie. Naast de zorg zijn hier kennisinstellingen, een academisch ziekenhuis en een technologische en industriële basis die het stuwende spoor mogelijk maken. De vergrijzing, die hier eerder en sterker optreedt dan in de Randstad, wordt in deze lezing een testmarkt naast de deur. Basiszorg en het stuwende spoor zijn verschillende verhalen met verschillende spelers, en verdienen elk hun eigen behandeling. Volledig scheiden is echter onverstandig. De druk op de basiszorg groeit door de demografie, en juist die druk levert de vraag waarop het stuwende spoor zich kan ontwikkelen en testen.

Hoofdkeuzes

1 **De eerste keuze betreft het zwaartepunt van het stuwende spoor per regio. Medische technologie, biotech, regeneratieve geneeskunde of digitale zorg, in lijn met het regionale profiel. Eén zwaartepunt geeft (inter)nationale herkenbaarheid en programmeerbare massa en sluit aan bij de bewezen capaciteit, de plekken waar onderzoek, bedrijvigheid en behandelpraktijk elkaar al raken.** De completeringslogica uit verhaallijn één geldt hier onverkort, met één extra laag. De keten loopt door een gereguleerde markt, dus certificering, klinische validatie en vergoeding horen bij de schakels die op orde moeten zijn. Elk zwaartepunt stelt daarbij eigen eisen. Medische technologie vraagt om een precisietoeleverketen en een route naar certificering. Biotech vraagt geduldig kapitaal en ruimte om van labschaal naar productieschaal te groeien. Regeneratieve geneeskunde vraagt om een academisch medisch centrum met klinische infrastructuur en productie onder een streng regime. Digitale zorg vraagt toegang tot data en zorginstellingen die bereid zijn nieuwe toepassingen in te voeren en is van de vier het minst kapitaalintensief. De keuze voor een zwaartepunt is daarmee ook de keuze welke condities de regio als eerste organiseert.

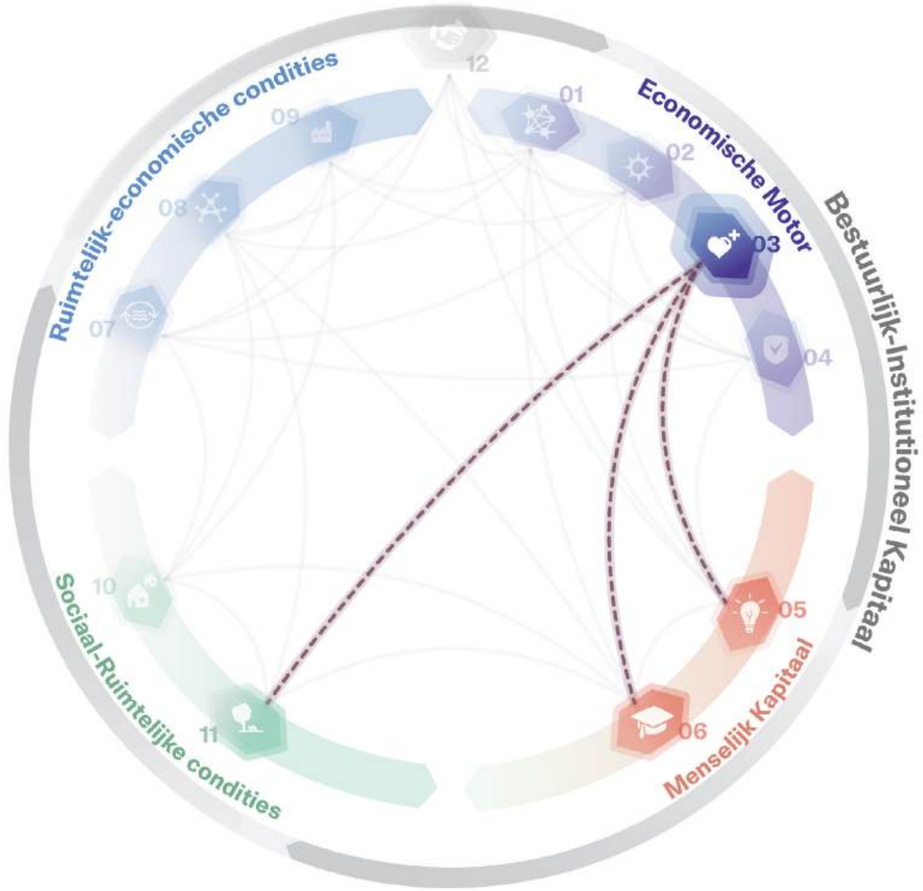
2 **De tweede keuze betreft de verbinding tussen het stuwende spoor en de basiszorg.** De ene optie is de proeftuin. De zorg stelt patiëntengroepen, gegevens en behandelpraktijk beschikbaar, zodat bedrijven kunnen ontwikkelen en toetsen zonder dat er al iets wordt gekocht. Dat positioneert de regio als ontwikkelpartner en trekt bedrijvigheid in een vroege fase aan, maar staat of valt met afspraken over gegevensbeheer en medische ethiek. De andere optie is de rol van eerste afnemer. De zorginstellingen kopen bewezen producten als eerste in en vormen daarmee de thuismarkt en de referentie voor verkoop elders. Dat levert sneller zichtbare vraag op. De keerzijde is dat deze rol zwaarder is, er moet inkoopruimte zijn in een stelsel dat zorg financiert en niet primair innovatie. De keuze bepaalt welke drager de regio als eerste bouwt.

Wat de analyse per regio aanreikt

Groningen-Assen: De uitgangspositie combineert het UMCG, een sterke biotechonderzoeksbasis en met Lifelines een langlopende gezondheidsdata-infrastructuur die aansluit op de nationale programma's rond gezondheidsdata en preventie. Assen is naast Groningen een aanvullend zwaartepunt in zorg en publieke dienstverlening, met het Wilhelmina Ziekenhuis als regionaal anker. De analyse reikt aan dat het zwaartepunt zich aftekent bij biotech en medische technologie rond het UMCG, met de regionale AI-capaciteit als versneller. Het oostelijke deelgebied speelt een dubbelrol. De vergrijzing en de dunnere zorgstructuur maken Oost-Groningen en de Eemsdelta tot logische proeftuin voor zorg op afstand en digitale zorg. Het spanningsveld zit in die dubbelrol, een proeftuin moet de zorg daar aantoonbaar versterken en mag niet de indruk wekken dat de regio genoegen moet nemen met tweederangs zorg.

Twente: De uitgangspositie is een directe lijn van de halfgeleider- en fotonicabasis naar medische toepassing, de route van technologie naar gecertificeerd product die het regionale mkb al kent uit de toeleverindustrie. De analyse reikt aan dat het zwaartepunt zich aftekent bij medische technologie in engere zin, medische apparaten en beeldvorming, met de ziekenhuizen als eerste toepassingsomgeving. Het knelpunt is de gereguleerde route zelf. Certificering en klinische validatie vragen om infrastructuur die individuele mkb-bedrijven alleen niet kunnen dragen.

Zuid-Limburg: De uitgangspositie is dubbel. De regio heeft met de Brightlands Maastricht Health Campus en de UM een bewezen basis in regeneratieve geneeskunde en tegelijk een bevolking met de grootste gezondheidsachterstanden van Nederland, het sterkst in de minder veerkrachtige stedelijke woonwijken. De analyse reikt daarom twee dingen aan. Het zwaartepunt tekent zich af bij regeneratieve geneeskunde, met de verbinding naar materialen op Chemelot. Het spanningsveld is voor wie het stuwende spoor werkt. Zolang de gezondheidswinst niet zichtbaar landt bij de eigen bevolking, blijft health als motor bestuurlijk kwetsbaar.



4 Nationale opgaven in de regio realiseren

De schaalsprong-logica

Nederland staat voor een opeenstapeling van strategische opgaven. Defensie groeit richting de NAVO-norm, de digitale infrastructuur vraagt ruimte en energie, de energietransitie en de circulaire opgave krijgen vorm via Europese kaders als de CRMA en nationaal via het NPCE. Elk van deze opgaven creëert een meerjarige opdracht voor de Nederlandse industrie en kennisinstellingen, met budgetten die over een decennium in de tientallen miljarden oplopen. Al deze opgaven moeten ergens landen, en ze vragen precies om wat schaars is, ruimte, energie en industriële capaciteit.

Deze verhaallijn draait het perspectief daarom om. **De vraag is welke bijdrage elke regio aan de nationale opgaven kan leveren die elders in Nederland moeilijk te organiseren zijn. De initieerregio's hebben die bijdrage in huis, in de vorm van aaneengesloten ruimte, energielanding en een industriële en technologische basis die aansluit op meerdere opgaven tegelijk. Een opgave landt alleen waar de onderliggende competenties, ruimte en infrastructuur de schaal kunnen dragen, en elke regio heeft voor één of twee opgaven een natuurlijke fit. De opgave activeert dan wat er al is, door aanwezige capabilities opnieuw te laten combineren. Voor een klein land met beperkte ruimte is het gericht benutten van deze regio's een nationale noodzaak. Tegelijk legt het een duurzame economische basis onder de regio zelf.** De koppeling is daarmee een wederkerige Rijk-regio-investering.

Hoofdkeuzes

1 **De eerste keuze betreft het zwaartepunt. Op welke één of twee opgaven programmeert de regio haar ruimte, netcapaciteit en uitvoeringskracht? Een nationale opgave is zelf een keten, en geen enkele regio draagt die keten alleen. De keuze heeft daarom twee lagen, welke opgave en welke schakel daarbinnen.** Het zwaartepunt is een schakelpositie, geen hele sector, en juist die precisie maakt het bod aan het Rijk geloofwaardig. De overige opgaven blijven haakjes. Daaraan levert de regio vanuit bestaande kracht, zonder daar zelf op te programmeren. Scherp kiezen heeft een prijs. Het zwaartepunt legt voor jaren beslag op schaarse ruimte en netcapaciteit.

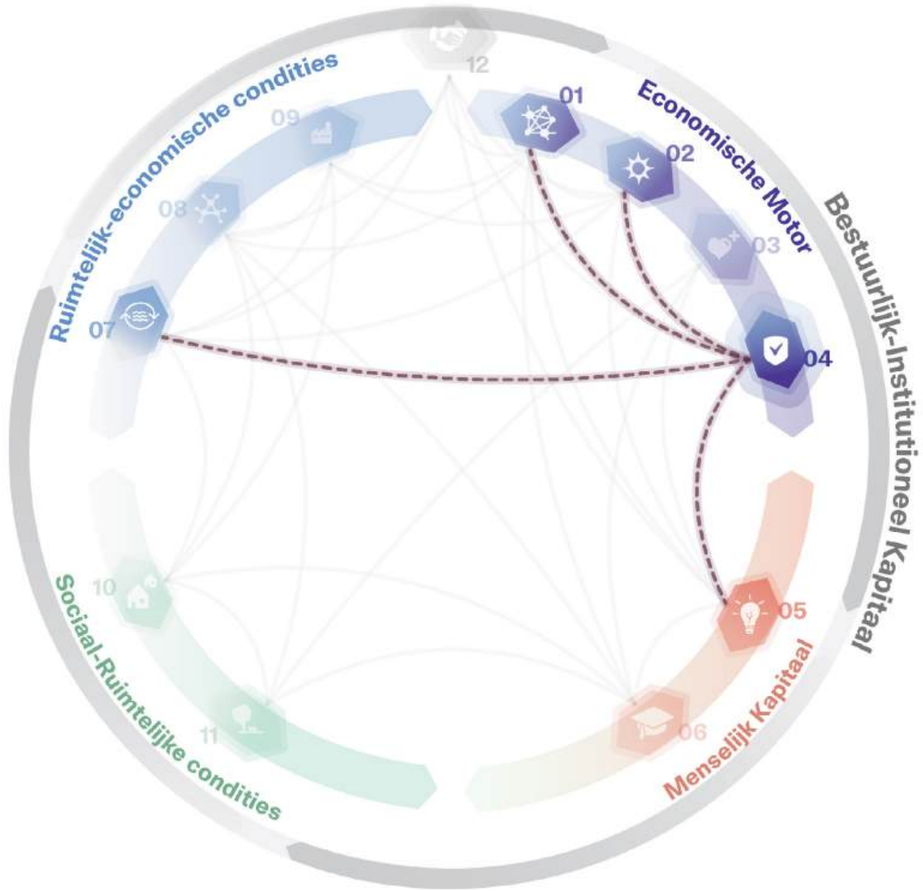
2 **De tweede keuze betreft de civiele vertakkingen. Beperkt de regio zich tot de primaire opgave, of programmeert zij de dual-use-spillovers mee?** Meeprogrammeren laat een investering dubbel renderen en vraagt vroege afspraken over kennisdeling en toepassingsruimte, en bij defensie over de veiligheidsvereisten die civiel medegebruik begrenzen. Beperken is eenvoudiger en sneller, maar de regio laat dan het tweede rendement liggen. Dat rendement ontstaat niet vanzelf. De grootste civiele vertakkingen van defensie-industrie, van GPS tot het internet, ontstonden waar civiel gebruik bewust werd opengesteld. De factor tijd weegt hier zwaarder dan in de andere verhaallijnen. De defensiebudgetten worden de komende jaren verplicht en besteed, de locaties voor energie- en AI-infrastructuur worden nu gekozen, en wat eenmaal elders is geland, komt niet terug.

Wat de analyse per regio aanreikt

Groningen-Assen: Het zwaartepunt ligt bij het energiesysteem en de digitale infrastructuur. De energielanding in de Eemshaven, de waterstof- en verduurzamingsketen rond het chemiecluster in Delfzijl en de nationale AI-faciliteit in de stad Groningen vormen samen één bijdrage, energie en rekenkracht op de plek waar beide kunnen landen. Het oosten levert daarbij de ruimte en de landing, de kern de kennis en de digitale infrastructuur. Rond Assen krijgt daarnaast de nationale paraatheidsopgave vorm. Er komt een reservistencentrum, de Veiligheidscampus Assen verzorgt een deel van de opleiding en een onderzoekscentrum pakt de Europese en nationale ambities voor maatschappelijke weerbaarheid op. Buiten Assen blijft defensie vooral een haakje via ruimte en energie. Het spanningsveld zit in de verhouding tussen de deelgebieden. De bijdrage landt fysiek in het noorden en het oosten, terwijl kennis en zeggenschap in de kern zitten.

Twente: De schakelpositie tekent zich af bij defensie en dual-use, sensoren en radarsystemen rond Thales in Hengelo en de UT, met Technology Base als test- en ontwikkelruimte en de hightech-toeleverketen als drager. De AI-bijdrage ligt in de toepassing, in sensoren, autonome systemen en fotonica, en raakt daarmee het defensiezwaartepunt. Het spanningsveld is het veiligheidsregime, een gesloten defensieketen en een open kennisecosysteem vragen afspraken die nu nog niet bestaan. Energietransitie en circulariteit blijven haakjes via de maakindustrie.

Zuid-Limburg: De scherpste kandidaat is de circulaire opgave, de grondstoffen- en verduurzamingstransitie van Chemelot als grootste afzonderlijke bijdrage aan de nationale klimaat- en circulariteitsdoelen. Daarnaast heeft de regio een defensieprofiel dat de nationale kaart onderbelicht laat: VDL in Born, de NAVO-locaties Brunssum, Geilenkirchen en Eygelshoven en de defensie-industrie rond Luik bieden een basis voor dual-use-toepassingen. De AI-bijdrage ligt in de toepassing, in procesindustrie en gezondheid, en de Einstein Telescope vormt een haakje van eigen orde, een wetenschappelijke infrastructuur die bij toewijzing een Europese opgave naar de regio haalt. De opgave is het bod aan het Rijk scherp en concreet te formuleren, per opgave de schakel die de regio levert.



5 Kennisecosysteem verbinden en laten valoriseren

De schaalsprong-logica

Alle drie de regio's beschikken over een compleet onderwijsaanbod, een universiteit, hogescholen en ROC's die samen het regionale kennisecosysteem dragen. De RUG, de UT en de UM zijn daarin de onderzoeksankers, de hogescholen en ROC's dragen de toegepaste innovatie en voeden de arbeidsmarkt. Die volledige kolom is in Nederlands perspectief uitzonderlijk voor regio's buiten de Randstad. Het kennisaanbod is op orde. De zwakte zit in de valorisatie, het omzetten van onderzoek in bedrijvigheid, scale-ups en internationale marktposities. De private R&D-uitgaven liggen in alle drie de regio's rond of onder het nationale gemiddelde. De publieke R&D van universiteiten en academische ziekenhuizen trekt het totaal in Groningen en Zuid-Limburg erboven.

Valorisatie dichtbij houdt de economische opbrengst in de regio, valorisatie op afstand laat haar wegvloeien. De opgave is de valorisatieketen sluitend te maken, van fundamenteel onderzoek via toegepast onderzoek naar productie, met de kennis instellingen, maatschappelijke partijen en het mkb aan tafel. Voor Zuid-Limburg hoort de grensoverstijgende wetenschappelijke samenwerking daarbij, omdat een deel van het kennisecosysteem over de grens ligt. Waar verhaallijn 1 de keten aan de kant van het bedrijfsleven completeert, grijpt deze verhaallijn een stap eerder aan, bij de overgang van onderzoek naar bedrijvigheid die juist daar breekt.

Hoofdkeuzes

1 De eerste keuze betreft het valorisatievehikel. Richt de regio een publiek vehikel op, of een publiek-privaat model dat investeerders en bedrijfsleven medeverantwoordelijk maakt? Het vehikel is meer dan een loket. Het beheert vroegefasefinanciering, maakt afspraken over intellectueel eigendom en organiseert de eerste huisvesting van jonge bedrijven. Een publiek vehikel houdt de regie en de publieke borging bij de overheid, die draagt dan ook het risico alleen. Het publiek-private model deelt risico en bindt investeerders vroeg, tegen de prijs van gedeelde zeggenschap over de agenda. De analyse verkleint het speelveld. De private investeringsbasis is in alle drie de regio's dun, het durfkapitaal concentreert zich elders in het land. De reële keuze gaat over het groeipad van publieke start naar private deelname.

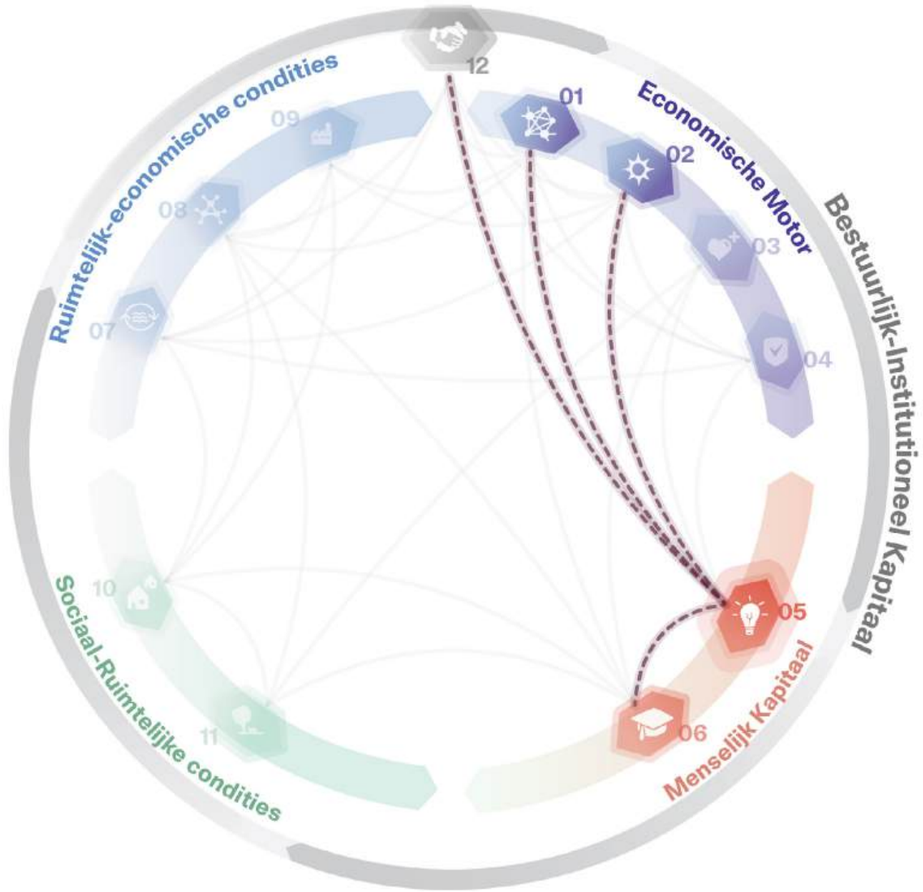
2 De tweede keuze betreft het organiserend model. Wordt valorisatie campusgedreven georganiseerd, rond Zernike, de UT-campus en de Limburgse campussen, of regiobreed als aanjager van het mkb buiten de campus? Deze keuze bepaalt waar de valorisatie-infrastructuur staat en wie er vanzelfsprekend toegang toe heeft. Campusgedreven bouwt op zichtbare ankers en bestaande faciliteiten, en bedient vooral de spin-off-route. Regiobreed bereikt het weefsel waar de meeste banen zitten, waar valorisatie de vorm heeft van toepassing en vernieuwing in bestaande bedrijven. Dat tweede is organisatorisch zwaarder en minder zichtbaar, en raakt tegelijk de meeste werkgelegenheid. De horizon blijft daarbij in beide gevallen internationaal, marktposities en grensoverstijgende samenwerking zijn de opbrengst waar de regionale verankering naartoe werkt.

Wat de analyse per regio aanreikt

Groningen-Assen: De kennisproductie is hier sterk geconcentreerd. De RUG, UMCG, Hanze en NHL Stenden staan allemaal in de kern, en de spin-off-route rond Zernike bedient vooral diezelfde kern. De valorisatievraag ligt breder. Het mkb in Oost-Groningen en de Eemsdelta valoriseert via toepassing, en juist daar groeit de industriële vraag waar de kennis uit de kern moet landen. De keuze tussen campusgedreven en regiobreed weegt hier daarom het zwaarst van de drie regio's. Campusgedreven, zoals de Veiligheidscampus Assen, volgt de bestaande concentratie, regiobreed organiseert de toepassingsroute naar het oosten, met Noorderpoort en Drenthe College als toegepaste kolom en de Universiteit van het Noorden als bestaand verbindend vehikel. Het spanningsveld zit in de plek van de infrastructuur, wat in de kern staat moet ook voor het oosten werken.

Twente: De regio beschikt met Novel-T over het meest ingespeelde valorisatievehikel van de drie, gebouwd rond UT, Saxion en het regionale bedrijfsleven. De analyse reikt aan dat de winst hier in verbreding zit, van de campusroute die werkt naar het productie-mkb langs de as, waar toepassing de dominante valorisatievorm is. Het spanningsveld zit in de vraag of het bestaande vehikel die verbreding kan dragen zonder zijn focus te verliezen.

Zuid-Limburg: De valorisatie loopt via UM, Zuyd Hogeschool en de Brightlands-campussen, waarmee de campusroute hier op de zwaarste van de drie regio's rust. De keten loopt tegelijk structureel over de grens, met Aken en Luik als academische buren, en grensoverstijgende samenwerking hoort daarom tot de kern van het vehikel. De verbreding voorbij de campussen is de andere helft van de opgave, het mkb buiten Brightlands valoriseert via toepassing en blijft in het huidige model grotendeels buiten beeld. Het spanningsveld zit in de oogst. Een keten die over de grens loopt, moet zich vertalen in bedrijvigheid die in de Euregio landt, aan welke kant van de grens ook, en waarvan de hele Euregio profiteert. Dat vraagt afspraken over hoe die opbrengst terugvloeit naar de regio.



6 Onderwijs en arbeidsmarkt aansluiten en versnellen

De schaalsprong-logica

Alle drie de regio's kennen een aanzienlijk tekort aan technisch personeel op mbo- en hbo-niveau, en de gevraagde vaardigheden verschuiven, wat de mismatch scherper maakt. Tegelijk verdient het beeld van massaal vertrekkend talent correctie. De kennisinstellingen trekken elk jaar veel talent van buiten aan, en een deel van de afgestudeerden vertrekt na de studie. De opgave gaat dus over het saldo. Hoeveel van het talent dat de regio opleidt en aantrekt, blijft er ook werken, en sluit dat aan op de regionale vraag?

Geschoold talent tilt de bredere regionale economie op, maar alleen wanneer het blijft. De opgave is daarom drieledig. De eerste is de mismatch verkleinen, door het onderwijsaanbod expliciet te koppelen aan de regionale economische strategie. De tweede is het saldo verbeteren bij de overgang van studie naar eerste baan, het moment dat het ertoe doet. Een aantrekkelijke leefomgeving en passende woningen ondersteunen die stap. De derde is leven lang leren institutionaliseren met de grote werkgevers. Zo beweegt de bestaande beroepsbevolking mee met de transitie, in plaats van erdoor te worden verdrongen. De arbeidsreserve en de opleidingsinfrastructuur zijn er al. De mismatch is daarmee in beginsel oplosbaar, en talentbehoud een haalbare investering.

Hoofdkeuzes

1 De eerste keuze betreft het accent tussen behouden en werven. Beide zijn nodig, want de demografie laat geen keuze tussen die twee toe. De vraag is waar de regio haar schaarse middelen als eerste inzet. Inzetten op behoud grijpt aan op het beslissende moment, de eerste baan na het diploma, en rendeert daardoor snel. Het plafond ligt bij de omvang van de eigen instroom. Inzetten op werving verruimt dat plafond. Daar staat tegenover dat werving woonmilieus en voorzieningen vraagt die er nu deels niet zijn. Het rendement komt daardoor later en hangt van meer factoren af. Waar het huidige behoud het laagst is, levert elk procentpunt verbetering het meest op.

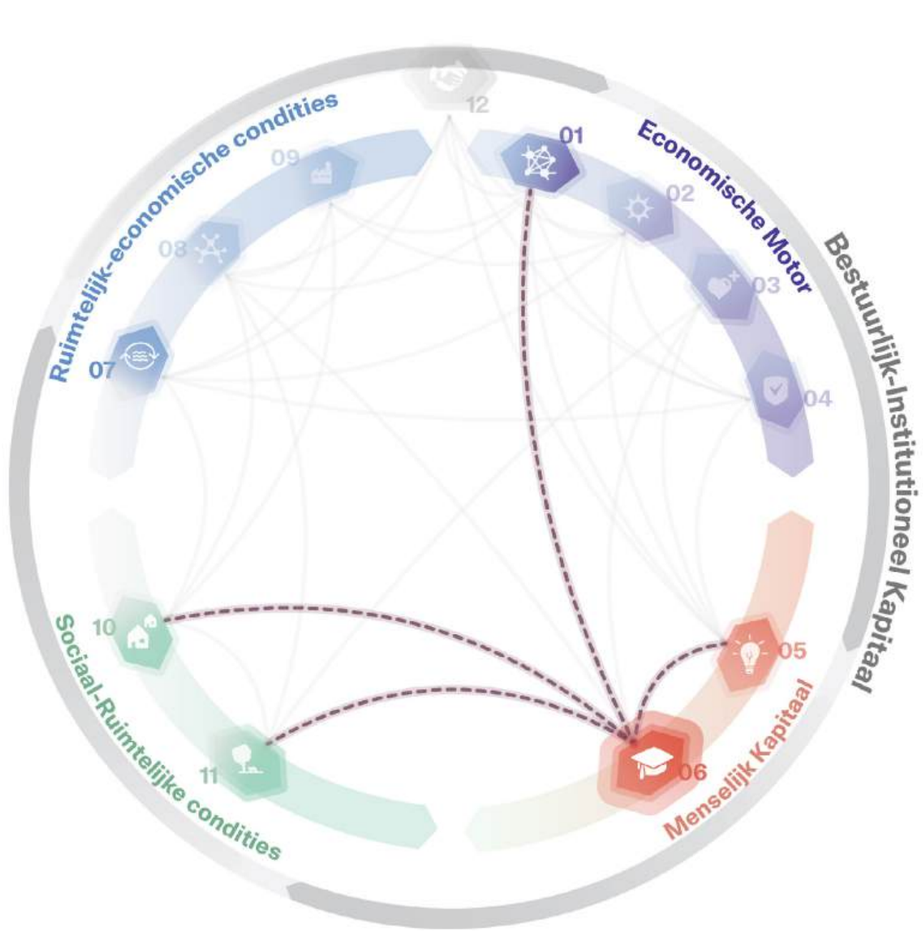
2 De tweede keuze betreft de weging tussen de segmenten. Mbo-techniek, hbo-techniek en -zorg en wo vragen elk eigen begeleiding en huisvesting. De gekozen economische zwaartepunten bepalen welk segment daarin voorrang krijgt. Die voorrang richt de schaarse begeleidings- en huisvestingscapaciteit op de vraag die het profiel oproept. Daar staat een keerzijde tegenover die benoemd moet worden. Opleidingen buiten de prioriteit groeien niet mee, terwijl de bekostiging van instellingen landelijk op studentenaantallen stuurt. Voorrang geven kan daarom alleen in samenwerking met de instellingen zelf, op basis van afspraken waar ook zij baat bij hebben.

Wat de analyse per regio aanreikt

Groningen-Assen: De RUG en de Hanzehogeschool trekken jaarlijks een grote instroom van buiten de regio. De retentie blijft daarbij achter. Van de RUG-afgestudeerden werkt ongeveer een derde vijf jaar later nog in de regio, onder internationale afgestudeerden minder, en de analyse wijst als oorzaak de kleine stuwende banenmarkt van de kern aan, te weinig banen in de disciplines waarin de instellingen sterk zijn. Onderzoek in opdracht van het Akkoord van Groningen laat zien dat ook zichtbaarheid meespeelt: studenten kennen de regionale baankansen slecht en bedrijven laten zich weinig zien. Retentie is daarmee deels een economische en deels een organiseeropgave. Het oosten kent een eigen opgave. Daar groeit de technische vraag van de energie- en industrieketen terwijl de beroepsbevolking daalt, en daar is om- en bijscholing van de eigen beroepsbevolking de eerste route, met de mbo-infrastructuur als drager. Het spanningsveld zit in de kern zelf, behoud rond de eerste baan staat of valt met de verbreding van het stuwende banenaanbod, en die verbreding is een economische opgave.

Twente: De UT, Saxion en het ROC van Twente leiden op voor precies de capabilities waar het regionale ecosysteem om vraagt, en verliezen afgestudeerden aan Brainport en de Randstad. De analyse reikt aan dat behoud via de eerste baan bij het regionale hightech-mkb de kortste route is, de bedrijven zijn er, de zichtbaarheid ontbreekt. En de vergrijzing van de industriële beroepsbevolking laat vervangingsvraag en groeivraag samenvallen, wat mbo- en hbo-techniek tot het urgentste segment maakt.

Zuid-Limburg: Het behoud is hier het laagst, van de internationale afgestudeerden werkt vijf jaar na afstuderen ongeveer één op de acht nog in de regio, tegen een kwart dat landelijk in Nederland blijft, waardoor elke verbetering dubbel telt. Naast behoud ligt hier een tweede route die de andere regio's missen, de grensarbeidsmarkt, waar Duits en Belgisch talent binnen reisafstand woont. Het spanningsveld zit in de instituties, diploma-erkenning, sociale zekerheid en taal vormen de feitelijke drempel, en die kan de regio hoogstens agenderen.



7 Basis op orde brengen

De schaalsprong-logica

De ambitie van een schaalsprong kan niet landen zonder dat de fysieke randvoorwaarden op orde zijn, en juist daar knelt het. Netcongestie blokkeert in alle drie de regio's nieuwe industriële aansluitingen, precies de aansluitingen die de nationale opgaven vragen. Daarnaast leggen de wateropgave (droogte, waterbeschikbaarheid, waterkwaliteit en wateroverlast), bodemdaling en stikstof randvoorwaarden op die de ruimtelijke programmering structureel beperken.

De logica is dan ook tweeledig. Geef prioriteit aan netwerkuitbreiding op die locaties waar dit het grootste economische potentieel ontsluit, zoals Eemshaven, de Twentse industriële corridor en Chemelot. En integreer water-, bodem- en klimaatcondities in een vroeg stadium in de ruimtelijke ordening, zodat investeringen achteraf niet vastlopen door problemen met bouwvergunningen. Deze verhaallijn betreft de fysieke infrastructuur voor goederen, energie en industrie.

Hoofdkeuzes

1 **De eerste keuze betreft de prioritering van netuitbreiding. Welke werkmilieus krijgen als eerste netcapaciteit, zolang de structurele oplossing voor alle locaties nog niet rond is?** Prioriteren is hier een expliciete volgorde met een tijdpad, en dus ook een nee tegen aanvragen die eerder kwamen maar minder opleveren. Het criterium dat de analyse aanreikt is samenval, voorrang waar de nationale opgaven en het regionale profiel dezelfde locatie aanwijzen. De locaties die later komen, hebben twee dingen nodig. Duidelijkheid over wanneer zij aan de beurt zijn, en een overbrugging in de tussentijd, van batterijopslag en energiehubs tot flexibele contracten.

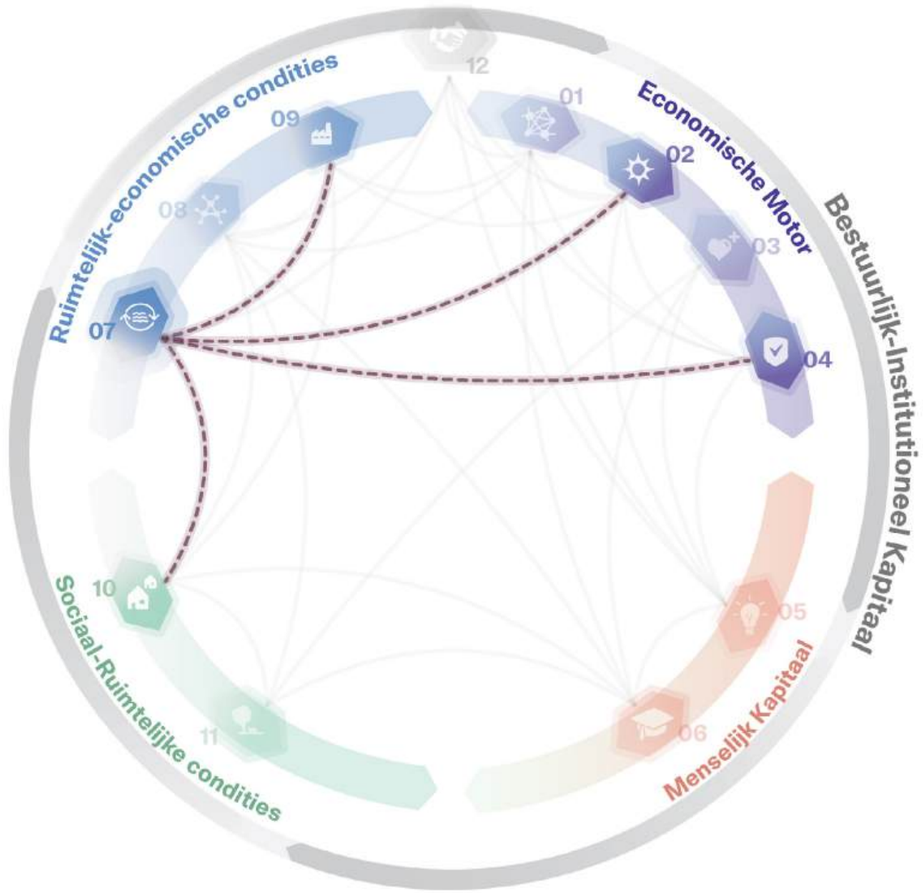
2 **De tweede keuze betreft de aanpak van werkmilieus. Wordt de basis per knelpunt op orde gebracht, of wordt elk werkmilieu integraal aangepakt, met klimaatadaptatie, vergroening, circulariteit en energietransitie in één programma?** Per knelpunt werken start snel en spreidt de investeringen. Het werkt ook waar het eigendom versnipperd is en niemand het hele gebied kan dragen. De samenhang ontbreekt echter, en hetzelfde werkmilieu gaat binnen tien jaar meermaals op de schop. De integrale aanpak brengt die samenhang in één beweging. Daar staat tegenover dat deze aanpak jaren voorbereiding vraagt, gebundelde financiering en één probleemeigenaar per gebied.

Wat de analyse per regio aanreikt

Groningen-Assen: De prioriteit tekent zich af waar de nationale energielanding en het regionale profiel samenvallen, in de Eemshaven en het chemiecluster in de Eemsdelta, met de werklocaties in de steden als volgende in de programmering. De wateropgave en bodemdaling wegen hier structureel mee in wat waar kan. Voor de tweede keuze heeft de regio al richting gekozen. Samen met beide provincies werkt de Regio Groningen-Assen aan een integrale aanpak van toekomstbestendige bedrijventerreinen, waarin energietransitie, klimaatadaptatie, vergroening, circulariteit, aanpak ondermijning en herstructurering per terrein samengaan. Voor herstructurering is door de provincies Drenthe en Groningen een Herstructureringsmaatschappij Drenthe-Groningen (HMDG) opgericht. Daarnaast gaat de Regio Groningen-Assen met de provincies en gemeenten aan de slag met een Regionaal Programma Werklocaties (RPW). Het kader biedt een integrale ruimtelijk-economische ontwikkelrichting tot 2040, met afspraken over economische speerpunten, de regionale ruimtelijke structuur, vestigingsbeleid, de koppeling tussen wonen, werken en mobiliteit, en een gezamenlijke uitvoeringsagenda voor werklocaties en investeringen. Het spanningsveld zit in de volgorde zelf, voorrang voor het oosten betekent wachten in de steden, en dat moet hardop worden afgesproken.

Twente: De prioriteit tekent zich af op de industriële corridor langs de as Almelo, Hengelo, Enschede, waar de hightech-maakindustrie de aansluitingen vraagt die het profiel dragen. De bedrijventerreinenaanpak weegt hier zwaar, een groot deel van de voorraad is verouderd. Het spanningsveld zit in tijd, de integrale aanpak levert het meest op en duurt het langst, terwijl de netvraag nu speelt.

Zuid-Limburg: De elektrificatie van Chemelot is de grootste enkele netvraag van de drie regio's en bepaalt het tempo van de verduurzaming van de chemie. Daarnaast legt de wateropgave, van droogte tot piekbelasting, vroege randvoorwaarden op aan de ruimtelijke programmering. Het spanningsveld zit in de verhouding tussen die ene grote vraag en de vele kleinere, wie Chemelot voorrang geeft, moet de rest een geloofwaardig tijdpad bieden.



8 Verdichten, verbinden, ontgrenzen

De schaalsprong-logica

Agglomeratievoordelen ontstaan uit de massa die bedrijven en werkenden feitelijk kunnen bereiken. Elk van de drie regio's is daarvoor op eigen kracht te klein. De benodigde massa is er wel, maar ligt verspreid over regiogrenzen en landsgrenzen heen en blijft onbenut zolang ze niet verbonden en niet ontgrensd is.

Groningen-Assen is sterk geconcentreerd, met een kern die de tweede stad ver overtreft en een dun ommeland. Twente is polycentrisch rond Enschede, Hengelo en Almelo, wat massa verspreidt in plaats van bundelt. Zuid-Limburg heeft de hoogste dichtheid van de drie, maar die loopt door over de landsgrens, waardoor een deel van de relevante massa institutioneel buiten beeld blijft. De opgave is drieledig. Verdichten op stedelijke knooppunten in plaats van verdere uitwaaiering. Verbinden via personenvervoer en bedrijfsverbindingen die reistijden verlagen en de functionele integratie tussen kernen verhogen. En ontgrenzen, door de massa over administratieve grenzen heen te benutten, of die nu Duits-Nederlands, Belgisch-Nederlands of tussen Nederlandse knooppunten ligt.

Hoofdkeuzes

Het accent per regio in het vergroten van de agglomeratiekracht volgt uit de bestaande ruimtelijke structuur, een geconcentreerde regio wint het meest bij verdichten, een polycentrische bij verbinden, een grensregio bij ontgrenzen. Ook binnen verdichten zijn de plekken goeddeels belegd, in NOVEX Regio Groningen-Assen, de locatiekeuzes van de ROS in Twente en de Woondeals. Daar is de resterende opgave uitvoeren en vasthouden, en herprogrammeren wat met de gekozen plekken strijdt.

1 **De keuze binnen verbinden gaat over de verdeling van functies tussen de kernen.** De verbindingen zelf kennen hun eigen besluitvorming. Grote infrastructuur loopt via het Rijk in de MIRT-verkenning, en het dagelijkse netwerk van bus en regionale trein ligt vast in de OV-concessies van de provincies. Daar zit voor de regio directe invloed, frequenties en lijnvoering kunnen bij elke concessie meebewegen met de gekozen agglomeratiestrategie. Wat nog nergens is afgesproken, is welke kern welke grote functies draagt, van het cultuuraanbod tot de beste werklocaties. **Zolang elke kern alles wil zijn, verplaatst een snellere verbinding vooral mensen. De winst ontstaat wanneer de kernen samen als één stedelijk systeem gaan werken, waar elke kern een deel van het aanbod draagt en de inwoners van het hele gebied dat aanbod gebruiken.** De ene optie is die verdeling expliciet afspreken, met per functie een kern die wint en kernen die inleveren. Dat is bestuurlijk de zwaarste afspraak van deze verhaallijn. De andere optie is de verdeling openlaten en op de verbinding zelf vertrouwen. Dat vermijdt het conflict, en het laat de winst liggen waarvoor de verbinding wordt aangelegd.

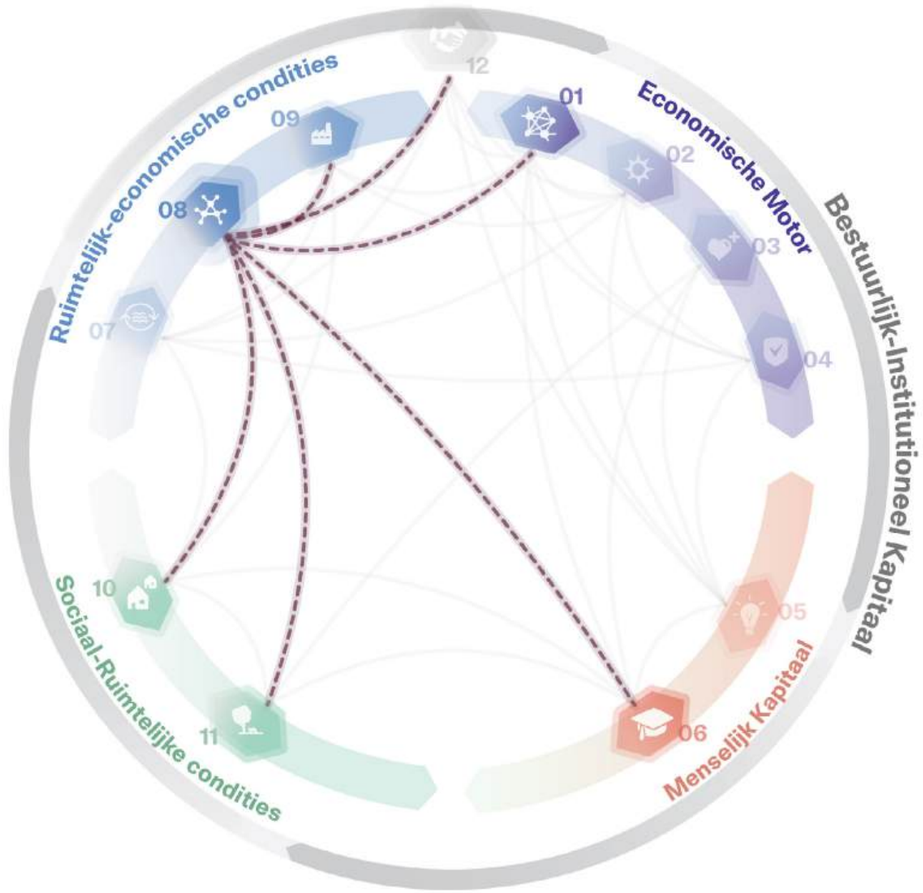
2 **De keuze binnen ontgrenzen gaat over de volgorde van twee soorten werk. Een verbinding over de grens vraagt aanleg, spoor, stations en een frequentie die het gebruik aantrekkelijk maakt. En zij vraagt dat de grens in de praktijk werkbaar wordt, diploma's die aan beide kanten gelden, duidelijke regels voor belasting en sociale zekerheid voor wie over de grens werkt, en taalbarrières doorbreken.** De verbinding en de werkbaarheid zijn beide nodig. De keuze is waarmee de regio begint. Beginnen met de aanleg maakt de massa aan de overkant bereikbaar, met het risico dat de verbinding onderbenut blijft zolang werken over de grens ingewikkeld blijft. Beginnen met de grens werkbaar maken kost weinig aanlegbudget, en het resultaat wordt pas zichtbaar wanneer de verbinding volgt.

Wat de analyse per regio aanreikt

Groningen-Assen: De regio is sterk geconcentreerd rond de stad Groningen, met Assen als tweede kern op de as, en verdichten in de stadsregio ligt daarmee het meest voor de hand, daar telt elke toevoeging direct mee in de effectieve dichtheid. Het tweede spoor is verbinden, het aankoppelen van Oost-Groningen en de Eemsdelta aan de kern, en precies daar landt de Nedersaksenlijn, waarvan de MIRT-verkenning in 2026 is gestart, een bundelingsinvestering in de eigen regio. De Lelylijn blijft het langetermijnperspectief richting de Randstad, van een andere orde en horizon. Het spanningsveld zit in de prijs van concentreren, verdichten in de kern zonder de aankoppeling van het oosten vergroot de kloof die de regio juist wil sluiten.

Twente: De regio is polycentrisch rond Enschede, Hengelo en Almelo, en juist daarom ligt verbinden hier als eerste spoor voor de hand. Zolang de drie kernen als losse steden functioneren, blijft de massa onder de agglomeratiedrempel. Ontgrenzen volgt als tweede spoor, richting Münster en Osnabrück en langs de as naar Zwolle en de Randstad, met een snellere treinverbinding als hefboompunt. Het spanningsveld zit in de bestuurlijke afspraak wie welke stuwende functies draagt, de moeilijkste afspraak in een polycentrisch systeem, en zonder deze afspraak bundelt er niets.

Zuid-Limburg: De dichtheid is hier het hoogst en loopt door over de landsgrens, ontgrenzen ligt daarmee als voorrangsspoor voor de hand. De massa van Aken, Luik en Hasselt staat er al en moet bereikbaar en institutioneel bruikbaar worden, met de doorontwikkeling van de Drielandentrein en IC Aken als concrete dragers. De regio is daarbinnen zelf ook polycentrisch, en bundelen van Maastricht, Sittard-Geleen en Parkstad is de voorwaarde om de grensmassa te kunnen ontvangen. Het spanningsveld zit in de afhankelijkheid, het voorrangsspoor leunt op buurlanden en rijksinfrastructuur, en juist daar heeft de regio het minst zelf in handen.



9 Werkmilieus differentiëren en opwaarderen

De schaalsprong-logica

Vier typen werkmilieu dragen samen een regionale economie, stedelijk, innovatie, productie en industrieel, de indeling die de Ruimtelijk-Economische Visie hanteert. In de initieerregio's zijn de milieus aanwezig maar onvolledig gedifferentieerd, en een aanzienlijk deel van de knelpunten in de economische ecosystemen is terug te voeren op een werkmilieu-mismatch. **Een functionerend ecosysteem heeft alle vier de milieutypen nodig. Wat er te kiezen valt, is de verhouding, de plek en de volgorde.**

Bedrijven kiezen hun locatie op het soort ruimte, de bereikbaarheid en de dichtheid die hun activiteit vraagt. De opgave is werkmilieus bewust te differentiëren en op te waarderen, in plaats van generiek bedrijventerrein aan te bieden. Dat betekent per milieutype programmeren wat er nodig is, en verouderde terreinen opwaarderen naar het type dat de regionale economie van de toekomst vraagt.

Hoofdkeuzes

Het accent ligt op opwaardering en herprogrammering binnen het bestaande ruimtebeslag, en nieuwbouw is daarmee de uitzondering die een eigen onderbouwing vraagt.

1 **De eerste keuze betreft de mix van milieus en haar verdeling over de regio. Welke verhouding tussen stedelijk, innovatie, productie en industrieel past bij het profiel, en welke kern of locatie draagt welk type?** Die keuze valt alleen op regionale schaal te maken. Wanneer zij als optelsom van gemeentelijke wensen tot stand komt, programmeert elke gemeente hetzelfde gemengde terrein, en juist die gelijkvormigheid veroorzaakt de mismatch die de groei remt. Een bewust geprogrammeerde mix maakt locaties onderscheidend en voorspelbaar voor bedrijven, en kost flexibiliteit wanneer zich onverwachte vraag aandient.

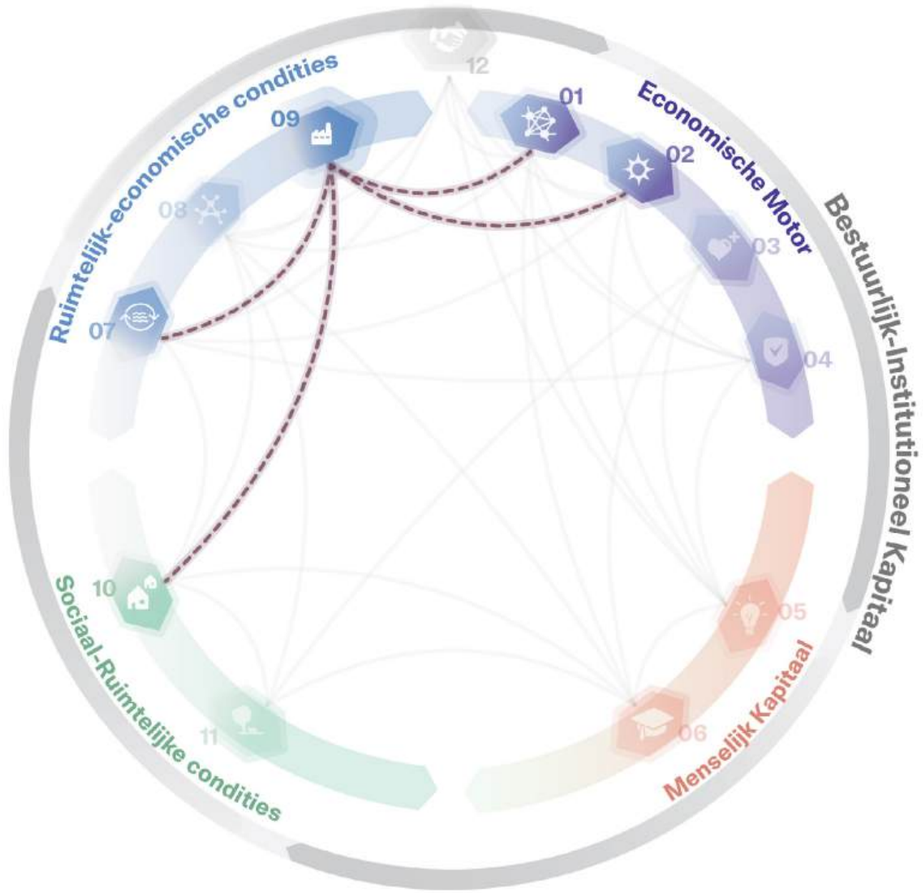
2 **De tweede keuze betreft het programmeren en profileren van het productiemilieu.** De ene optie is bewust programmeren. De regio reserveert hectares voor doorgroeiers uit het gekozen economische profiel, en accepteert het risico van leegstand wanneer de vraag uitblijft en de politieke kosten van nee verkopen aan logistiek die meer biedt. De andere optie is de invulling aan de markt laten. De regio houdt flexibiliteit, vermijdt publiek risico, en accepteert dat de schaarse ruimte naar de hoogste bieder gaat. Doorgaans logistiek en groothandel, waarna doorgroeiers uit het eigen ecosysteem buiten de regio moeten zoeken. De analyse reikt hierbij aan dat de tweede optie in alle drie de regio's het feitelijke beleid van de afgelopen decennia was. De werkmilieu-mismatch uit de logica hierboven is er de uitkomst van.

Wat de analyse per regio aanreikt

Groningen-Assen: Het stedelijke milieu zit in de binnenstad en de stationsgebieden van Groningen en Assen, waar de dienstenlaag en de hoofdkantoorfuncties van doorgroeiers landen. De vraag zit daar op de hoogstedelijke knooppunten, en de zuidzijde van station Groningen en het stationsgebied van Assen zijn de eerstvolgende plek om die op te vangen. Het innovatiemilieu concentreert zich rond Zernike, UMCG en de Veiligheidscampus Assen, het industriële milieu in de Eemsdelta, en het productiemilieu langs de as van de kern naar het oosten, waar doorgroeiers uit de kenniskern hun eerste fabriek moeten kunnen bouwen. Het spanningsveld zit in het productiemilieu. De eerste fabriek van een doorgroeier uit de kern vraagt milieuruimte en netcapaciteit die in de stad schaars zijn en in het oosten ver van de kennis liggen. Stec Groep heeft de banenambitie van de Regio Groningen-Assen in 2026 ruimtelijk-economisch geduid en concludeert dat de ambitie van 28.000 banen binnen de autonome bandbreedte valt en voor een schaalsprong aan de lage kant is. De vertaling van die duiding naar hectares per milieutype is de volgende stap in het Regionaal Programma Werklocaties (RPW).

Twente: De productie-as is hier het hart van de opgave. Een groot deel van de bestaande terreinen langs Almelo, Hengelo en Enschede vraagt opwaardering naar het productie- en innovatiemilieu dat de hightech-keten nodig heeft. Het spanningsveld zit in de bestaande voorraad. Opwaarderen naar productiemilieu betekent zittende gebruikers verplaatsen of inpassen, en dat raakt veertien gemeenten met eigen terreinen en eigen grondposities.

Zuid-Limburg: Chemelot draagt het industriële milieu op nationale schaal, de drie Brightlands-campussen het innovatiemilieu. Aan de oostkant profileert de regio met Trilandis en Avantis een grensoverschrijdend productie- en distributiemilieu waarvan de multimodale ontsluiting de onderscheidende kwaliteit is. Het spanningsveld zit in de ruimte tussen campus en Chemelot. Het productiemilieu dat daar moet ontstaan, concurreert met logistiek die op korte termijn meer biedt.



10 Dynamische woningmarkt differentiëren en accommoderen

De schaalsprong-logica

Een functionerende woningmarkt is een randvoorwaarde voor groei, en de drie regio's hebben elk een eigen profiel, van krapte in de kernen tot overschot en demografische ontspanning daarbuiten. Wat zij delen, is dat het ontbrekende stedelijke en gedifferentieerde woonmilieu de feitelijke rem op talentbehoud vormt. Een passende woningmarkt is daarmee een voorwaarde voor de andere economische verhaallijnen.

Het woonmilieu is een vestigingsfactor. Mensen wegen loon, woonlasten en leefkwaliteit tegen elkaar af, en een ruim, toegankelijk huursegment verlaagt de drempel voor nieuwe werknemers en studenten om te komen. De opgave is de woningmarkt te differentiëren naar levensfase, inkomen en leefstijl en tegelijk voldoende bouwprogramma te plannen om de sprong te accommoderen. Genoeg woningen, en de juiste soorten woningen en woonmilieus voor de groepen die de regio wil aantrekken en behouden. De openingsvraag verschuift daarmee van hoeveel huishoudens de regio autonoom groeit naar welk type woon-werkmilieus de regio voor wie maakt.

Hoofdkeuzes

Duurzame verstedelijking zet transformatie en verdichting voorop, uitbreiding volgt beargumenteerd. En wonen en werken concurreren om dezelfde plekken, de woningprogrammering wordt daarom in samenhang met de werkmilieus gemaakt.

1 **De eerste keuze betreft de doelgroepen waarvoor als eerste wordt gebouwd, starters, gezinnen, internationaal talent of senioren. De doelgroep volgt uit het economische profiel, welke werkenden de schaalsprong vraagt, en dus uit de andere verhaallijnen, in plaats van uit de autonome prognose alleen.** Scherp kiezen stuurt het bouwprogramma op de sprong. Sinds de Wet versterking regie volkshuisvesting van kracht is, beschikken overheden ook over het instrumentarium om die sturing af te dwingen. Dat maakt de keuze urgenter, want zij kan nu daadwerkelijk worden uitgevoerd.

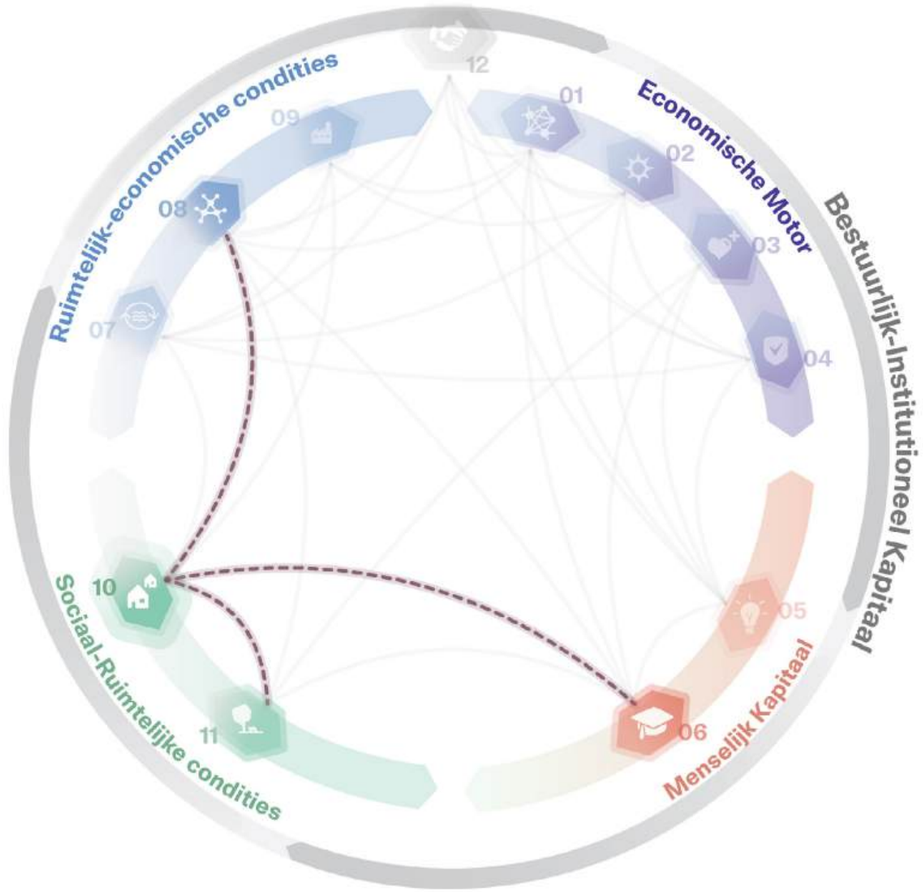
2 **De tweede keuze betreft de gebieden waar de woningvraag demografisch ontspant. De ene optie is actief transformeren naar een passende voorraad**, kleiner, geschikter voor ouderen en nieuwe doelgroepen, wat de voorraad courant houdt en langjarige publieke investering vraagt. **De andere optie is accommoderen.** Dat is goedkoper, en de prijs is concreet, waardeverlies voor eigenaren, voorzieningen die onder hun draagvlak zakken en een leefkwaliteit die meedaalt. Via die weg raakt accommoderen het draagvlak onder de schaalsprong zelf. Passend wonen is in beide gevallen de maatstaf. De voorraad volgt de bevolking die er is en komt. Accommoderen is daarom alleen houdbaar met investeringen in bereikbaarheid en verbondenheid met de groeiende kernen, zodat banen en voorzieningen binnen bereik blijven. Zo wordt ook accommoderen een investeringskeuze, alleen op een andere manier.

Wat de analyse per regio aanreikt

Groningen-Assen: De regio verenigt drie deelmarkten in één gebied. Krapte in de stad Groningen, met studenten, starters en internationaal talent als knelgroepen. Een suburbane gezinsmarkt rond Assen en de kernen op de as, waar Assen ruimte heeft voor het toevoegen van regionaal onderscheidende woonmilieus die de potentie van het landschappelijke karakter van zowel stad als ommeland benut. En een demografisch ontspannen markt in delen van Oost-Groningen en de Eemsdelta, waar de industriële groei rond de Eemshaven juist nieuwe vraag naar huisvesting voor werknemers en gezinnen oproept. Het spanningsveld zit in de programmering zelf, drie markten vragen één regionale tafel die per gebied anders durft te kiezen.

Twente: Het ontbrekende stedelijke woonmilieu in Enschede en Hengelo is de directe rem op het behoud van afgestudeerden, en de analyse reikt aan dat het bouwprogramma daarom eerst stuurt op stedelijke milieus voor starters en internationaal talent, met transformatie van de binnenstedelijke voorraad als hoofdroute. Het spanningsveld zit in de koppeling met het profiel, welk talent de schaalsprong vraagt, bepaalt welk woonmilieu voorrang krijgt.

Zuid-Limburg: De woningvraag ontspant in delen van de regio, terwijl elders, zoals rond Limburg Centraal, kansen voor nieuwbouw liggen. Dat maakt differentiatie en programmering op de juiste plek urgenter dan aantallen alleen. De opgave valt uiteen in twee sporen die naast elkaar staan. In de minder veerkrachtige stedelijke woonwijken gaat het om de verouderde particuliere voorraad verkleinen en passend maken voor de mensen die er wonen en de huishoudens die komen. In de stedelijke kernen en rond de campussen gaat het om woonmilieus toevoegen voor de kenniswerkers en internationale afgestudeerden die de regio nu verliest. Grootschalige woningbouw kan hier bovendien een nationaal aanbod zijn, met één kanttekening: wonen zonder werken maakt een pendeleconomie richting Eindhoven. Het spanningsveld is passend wonen in de praktijk. Plannen die er al liggen herprogrammeren, overprogrammering voorkomen, afstappen van wonen als verdienmodel en het instrumentarium richten op de transformatieopgave is bestuurlijk het zwaarste werk.



11 Leefkwaliteit, voorzieningen en landschap verzilveren als vestigingsfactor

De schaalsprong-logica

Talent en huishoudens kiezen op werk en op leefomgeving. Voorzieningen, cultuur, landschap, gezondheidsinfrastructuur en sociale samenhang wegen steeds zwaarder in die afweging. De drie regio's liggen op het totaalbeeld van brede welvaart boven het Randstadniveau. Op ruimte, rust, natuur en landschap juist sterker. Dat beeld heeft een keerzijde. Op gezondheid, inkomen en vertrouwen scoren delen van Zuid-Limburg en Delfzijl en Oost-Groningen structureel onder het landelijk gemiddelde, en een vestigingsfactor met een gezondheidsachterstand eronder is niet geloofwaardig. Verzilveren betekent daarom twee dingen tegelijk, de sterke kanten inzetten en de basis op orde brengen waar die tekortschiet.

De opgave is leefkwaliteit verzilveren. Voorzieningen bewust op de juiste schaalniveaus organiseren, van wijk tot regio. Het landschap behandelen als een economische waarde die mensen en bedrijven aantrekt en de cultuurinfrastructuur op het niveau van een volwaardige stadsregio brengen, omdat dat het verschil maakt voor het type talent dat de regio wil aantrekken. En de leefomgeving zelf gezondheidsbevorderend maken, met groen, hittebestendige inrichting en ruimte voor gezonde mobiliteit, juist waar de gezondheidsachterstanden het grootst zijn. Het woonmilieu en de leefkwaliteit zijn twee kanten van dezelfde vestigingsbeslissing.

Hoofdkeuzes

Het landschap telt als economische drager en als vestigingsfactor. Toegankelijkheid voor de eigen inwoners en profilering naar buiten versterken elkaar. Datzelfde geldt voor de gezonde openbare ruimte, ingericht op bewegen en ontmoeten. Zij hoort tot de basis van elk woon-werkmilieu, van dorp tot centrumstad, en weegt het zwaarst waar de gezondheidsachterstand het grootst is.

1 De eerste keuze betreft de verdeling. **Welke delen van het landelijk gebied krijgen een ontwikkelfunctie voor leefkwaliteit en recreatie, en welke blijven primair agrarisch productief of puur natuur?** Die keuze vraagt een verdienmodel voor landschapsbeheer, en zij raakt agrarische ondernemers en grondposities, wat haar bestuurlijk zwaar maakt. De ene optie legt de ontwikkelfunctie bij de gebieden rond de steden, waar de meeste mensen haar dagelijks gebruiken. De andere optie kiest de landschappelijk sterkste delen, waar de onderscheidende kwaliteit het grootst is. Beide zijn te verdedigen, en ze leveren een ander landschap op.

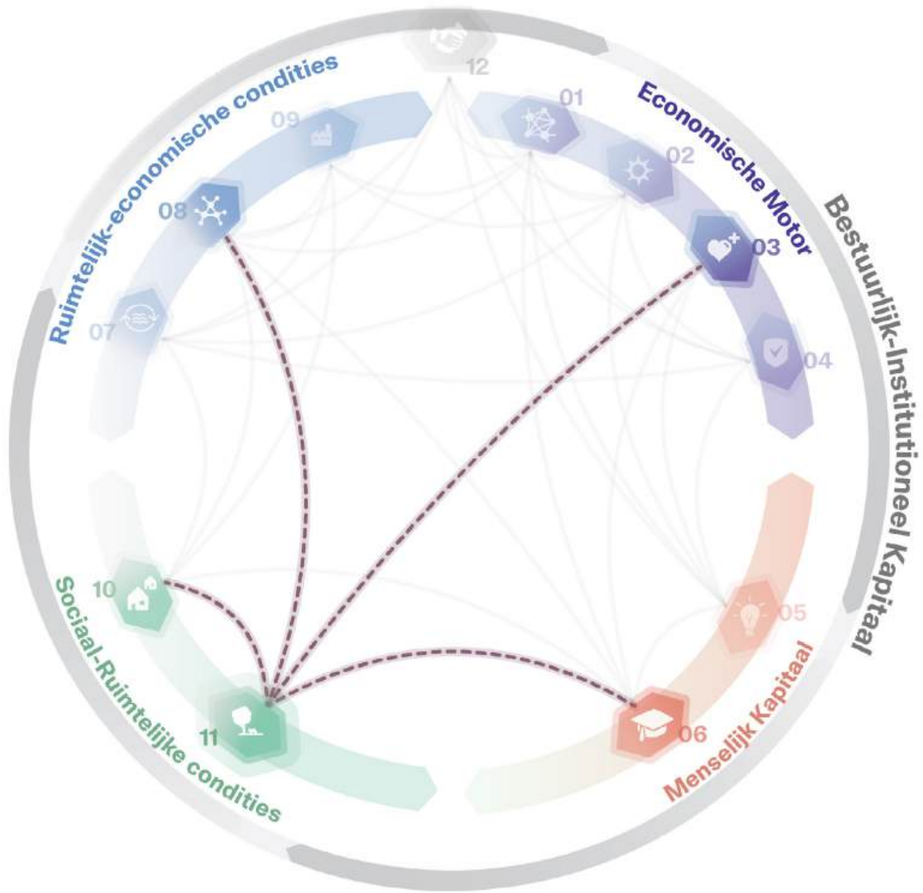
2 De tweede keuze betreft het voorzieningenniveau per kern. **Op welke schaal wordt bewust geïnvesteerd en welke kernen dragen welk niveau, aansluitend op de hiërarchie van centrumstad, regiokern en lokale kern uit de Nota Ruimte?** Bewust concentreren maakt hogere voorzieningenniveaus haalbaar en houdbaar, tot en met de cultuurinfrastructuur van een volwaardige stadsregio die het internationale talent verwacht. Kleinere kernen leveren dan aanbod in en moeten op bereikbaarheid worden gecompenseerd. De gezonde openbare ruimte valt buiten die afweging, zij blijft basis in elke kern. Die compensatie hoort bij de keuze zelf. Zonder haar valt het draagvlak onder de concentratie weg. Zonder die compensatie valt het draagvlak onder de concentratie weg. Bereikbaarheid zonder auto hoort bij die compensatie, ook in de avond en het weekend. Anders sluit de concentratie van voorzieningen juist de groepen uit die geen auto hebben.

Wat de analyse per regio aanreikt

Groningen-Assen: De stad Groningen draagt het grootste deel van de cultuurinfrastructuur van de regio, met Assen als tweede cultuurcluster. Het ommeland levert de rust, ruimte en het landschap die de regio onderscheiden. In Oost-Groningen en het havengebied staat het voorzieningenniveau onder druk, en de keuze welke regiokernen het niveau voor hun omgeving dragen wordt urgenter nu de industriële groei nieuwe inwoners kan brengen. Het spanningsveld zit in de volgorde, voorzieningen volgen doorgaans inwoners, terwijl nieuwe inwoners juist op voorzieningen wachten.

Twente: Het Twentse landschap is een merk op zichzelf en het sterkste niet-economische argument van de regio, toegankelijk vanuit de steden en verweven met de woonmilieus. De culturele voorzieningen van de drie steden benaderen samen het niveau van één stadsregio, versnippering houdt dat niveau nu onder de maat. Het spanningsveld is hetzelfde als bij het bundelen, welke stad draagt welk aanbod.

Zuid-Limburg: Het Heuvelland en de ligging tussen drie landen geven de regio een leefkwaliteit die in Nederland zeldzaam is, en Maastricht draagt een cultuurprofiel van internationale aard. De vrijetijdseconomie hoort hier bij de leefkwaliteit, als bindmiddel voor inwoners en onderdeel van het vestigingsklimaat. En juist hier verdient de gezondheidsbevorderende leefomgeving prioriteit, de gezondheidsachterstanden zijn in de minder veerkrachtige stedelijke woonwijken het grootst, en groen, hittebestendige inrichting en gezonde mobiliteit zijn daar direct gezondheidsbeleid. Het spanningsveld valt samen met de woningmarkt, de voorzieningen- en transformatiekeuzes betreffen dezelfde kernen.



12 Bestuurlijke slagkracht organiseren en verankeren

De schaalsprong-logica

Een schaalsprong vraagt bestuurlijke continuïteit over termijnen van vijftien tot dertig jaar, een werkende triple helix en het vermogen om over bestuurlijke grenzen heen te programmeren. Zonder die capaciteit blijven investeringen versnipperd en spreken sectorale programma's elkaar tegen. De drie regio's verschillen hierin aanzienlijk, en in alle drie moet bestuurlijke capaciteit expliciet worden georganiseerd, zij kan niet als vanzelfsprekend worden beschouwd.

Het vermogen om collectief en langjarig te handelen is een zelfstandige verklaring voor regionale groei, en beleid werkt alleen wanneer de geografie van het bestuur past bij de geografie van de opgave. De opgave is daarom bestuurlijk vermogen op te bouwen dat een samenhangend verhaal vasthoudt. Hetzelfde verhaal geldt over bestuurslagen en programma's heen, zodat Rijk, provincie, regio en gemeente niet langs elkaar heen werken. Investeringen integraal afgewogen in plaats van sectoraal, zodat ze elkaar versterken. En het geheel leesbaar voor de markt, zodat private partijen vertrouwen krijgen in de stabiliteit op lange termijn en durven mee te investeren. Bestuurlijke slagkracht draagt zo de andere elf verhaallijnen, en bepaalt of het Rijk erop durft te vertrouwen dat investeringen landen, worden geabsorbeerd en renderen.

Hoofdkeuzes

1 De eerste keuze betreft de governancevorm die past bij de uitgangspositie van de regio. Drie varianten staan naast elkaar, elk met eigen condities.

- Een geïnstitutionaliseerde triple-helix-organisatie naar Brainport-voorbeeld werkt alleen met een gedragen specialisatieverhaal, langjarige financiering en commitment van de grote werkgevers.
- Een verstevigd vrijwillig samenwerkingsverband kan de schaalsprong dragen mits het een eigen uitvoeringsmandaat, een meerjarig budget en één aanspreekpunt richting Rijk krijgt.
- Een programmaorganisatie onder een afsprakenkader tussen Rijk en regio volgt de lijn van de NOVEX-gebieden.

De bestuurders van de drie regio's spraken op het congres een duidelijke voorkeur uit. Geen nieuwe structuur, wel een extra stoel aan bestaande tafels. Los van de vorm helpt in alle drie de gevallen een onafhankelijke, ontwerpende rol die het gezamenlijke ruimtelijke toekomstbeeld maakt en bewaakt, naar het voorbeeld van een regionale bouwmeester.

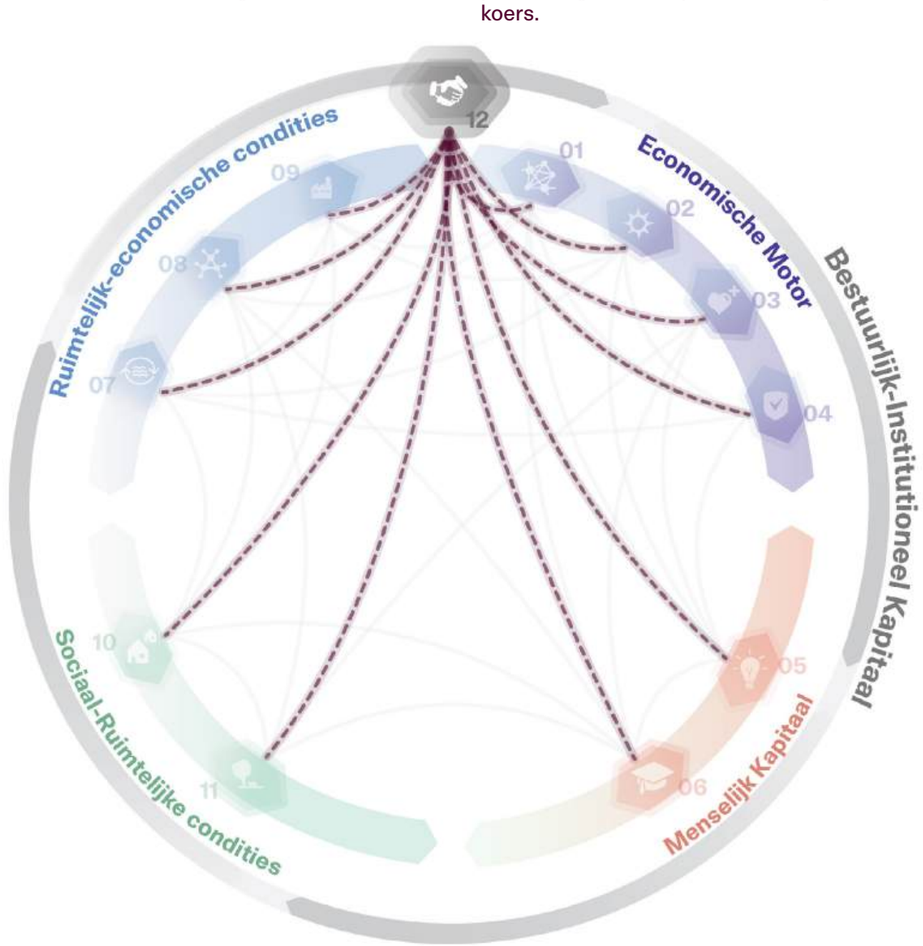
2 De tweede keuze betreft de afspraken tussen Rijk en regio zelf. **Welke wederkerige afspraken worden vastgelegd? De regio's committeren zich aan scherpe keuzes, prioritering en uitvoeringskracht. Het Rijk committeert zich aan langdurige betrokkenheid, financiële ondersteuning en consistent beleid, gedragen door alle betrokken departementen.** Wederkerigheid betekent hier dat beide kanten iets inleveren dat zij liever vasthouden, de regio haar vrijblijvendheid, het Rijk zijn flexibiliteit om per kabinetsperiode te herschikken. Wederkerigheid geldt ook binnen de regio. Afspraken tussen gemeenten hebben pas gewicht als vaststaat wat meedoen oplevert en wat er gebeurt als een partij zich er niet aan houdt. Wettelijke verankering en meerjarige fondsen zijn interdepartementaal complex en worden daarom als groeipad beschreven, van bestuursovereenkomst nu naar zwaardere verankering later. Het congres was daarin de eerste stap.

Wat de analyse per regio aanreikt

Groningen-Assen: De rijkslijnen zijn hier talrijk, en elk dekt een deel. Drie NOVEX-gebieden raken de regio, elk met een eigen logica, Regio Groningen-Assen voor de verstedelijking, Groningen voor de zeehavens en industrie rond Eemshaven en Delfzijl, en de Lelylijn als corridor. Nij Begun organiseert de rijksinzet in provincie Groningen. Elke lijn werkt, en geen enkele dekt de hele initieerregio. De vraag is aan welke bestaande tafel het economische verhaal van de initieerregio als geheel wordt gemaakt, en wie daar aanschuift. Een extra stoel betekent zeggenschap delen, en dat vraagt van de huidige partners een expliciete keuze.

Twente: De regio kent met de Twente Board een werkende triple-helix-structuur. Daarnaast loopt de Ruimtelijke Ontwikkelstrategie, waarin de veertien gemeenten, de provincie, het waterschap en het Rijk samen een ruimtelijk toekomstplan maken. Die constructie bewijst dat de regionale schaal met het Rijk erbij kan werken. De vraag is wat de regio met deze kiem doet, met uitvoeringskracht en het economische spoor van de board eraan verbonden. Agenderen zonder mandaat en mandaat zonder agenda blijven allebei halve oplossingen.

Zuid-Limburg: De samenwerking is verdeeld over meerdere tafels en programma's. Vier rijksprogramma's komen hier samen, de Regio Deals, NOVEX, het NPVR en het NPLV, naast de regionale structuren zelf, van Stadsregio Parkstad tot de Brightlands-campussen en de euregionale samenwerking. De regio heeft die veelheid gebundeld in één gezamenlijke gebiedsagenda, de Agenda Zuid-Limburg. De vraag is de stap van bundelen naar kiezen. De agenda verbindt de programma's, elk met eigen financieringslijnen en looptijden, en de schaalsprong vraagt daarbinnen een prioritering die scherper is dan een gedeelde koers.



Van verhaallijnen naar afspraken

Wat de twaalf lijnen samen zeggen

Samen beschrijven de twaalf verhaallijnen één stelsel. De analyse in Deel 2 liet zien dat de vijf dimensies elkaar versterken en de verhaallijnen tonen waar Rijk en regio dat mechanisme kunnen sturen.

Het schema hiernaast plaatst de 25 keuzes uit de verhaallijnen op drie horizonten. Tot 2030 gaat het om richten, van 2030 tot 2040 om versnellen en daarna om verzilveren. Het beslissen valt vrijwel geheel in de eerste fase, terwijl het effect in de tweede landt. Het schema ordent de keuzes in de tijd en in hun onderlinge samenhang en legt niets vast.

Twee soorten keuzes lopen door het schema. Richtingkeuzes bepalen het profiel van een regio, zoals de katalysatoren die zij in de nationale kaders wil plaatsen (verhaallijn 2) en de nationale opgave waarop zij programmeert (verhaallijn 4). Samen vormen zij het bod aan het Rijk. Programmeringskeuzes voeren dat profiel uit, in netcapaciteit, werkmilieus, woningbouw en voorzieningen. Programmeren voordat het profiel scherp is, leidt tot verloren potentieel en latere knelpunten.

Bovenaan staat de afspraak zelf. Zonder wederkerige afspraken tussen Rijk en regio over wie wat doet, blijft elke andere keuze een wenslijst. Het afsprakenkader per regio legt dat vast.

Op de volgende pagina's staat per regio wat dit schema betekent. Het zwaartepunt van de regio licht op, en per lijn staat een eerste inschatting van hoe ver de regio is.

Wat wij Rijk en regio's meegeven

Uit dit onderzoek volgen zes aandachtspunten voor Rijk en regio's over de volgorde van de keuzes en de voorwaarden waaronder ze zinvol zijn. De keuzes zelf blijven bij de regio's.

1. Begin met het afsprakenkader
Stem eerst de hoofdlijnen met elkaar af en werk daarna projecten uit. Leg per regio het afsprakenkader met het Rijk vast voordat de investeringsagenda wordt opgesteld. Dat kader bevat bij voorkeur één aanspreekpunt op het niveau van de initieerregio, een bestuursovereenkomst als eerste juridische vorm en een pad naar steviger verankering. Op het congres pleitten veel partijen voor een extra stoel aan bestaande tafels, zoals NOVEX en andere programma's, in plaats van een nieuwe tafel.

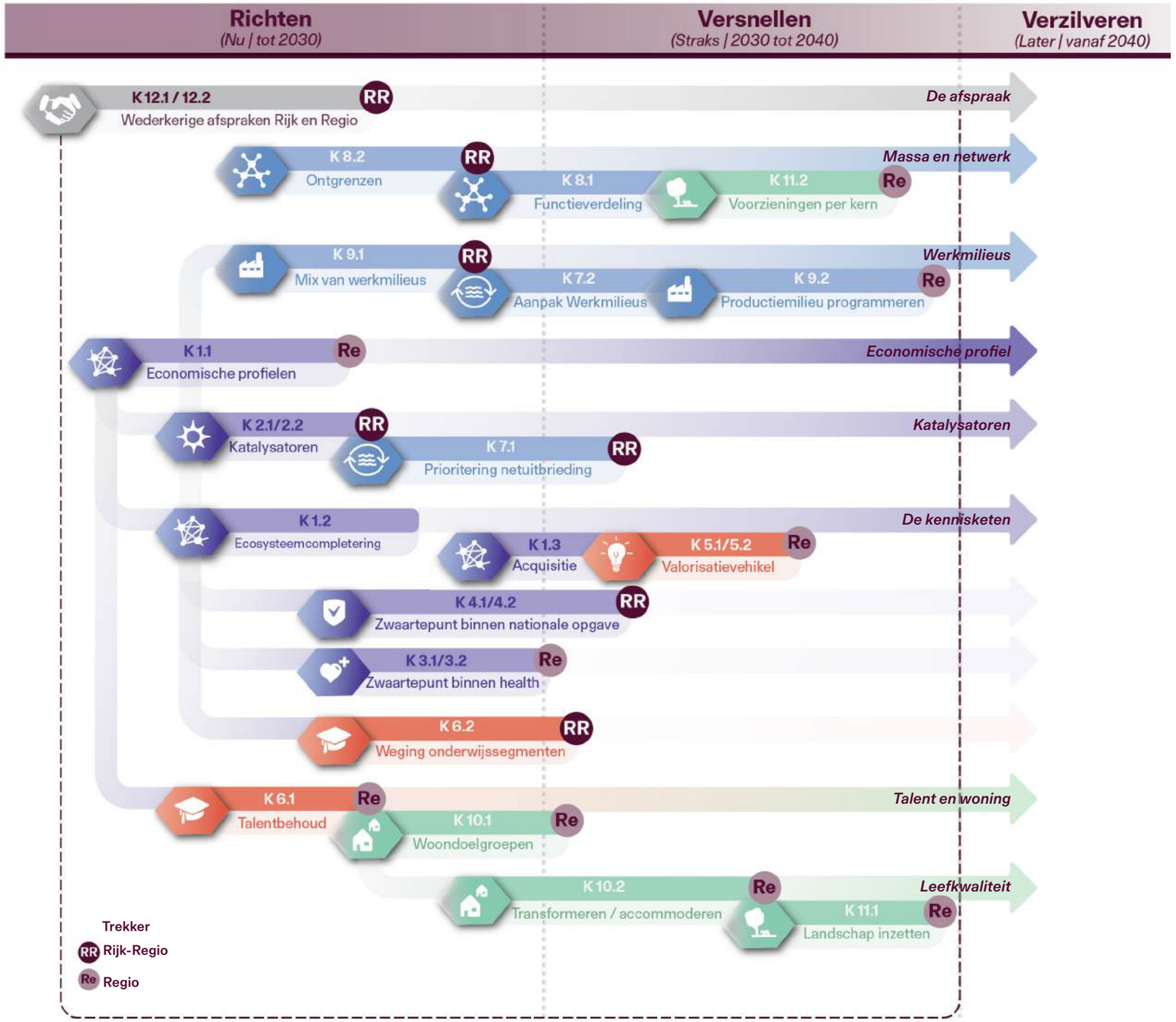
2. Maak het bod aan het Rijk zo scherp
Een regio kiest bijvoorbeeld twee tot drie katalysatoren voor de nationale kaders en één of twee nationale opgaven waarvoor zij ruimte en netcapaciteit programmeert. Een scherpe selectie maakt het bod krachtig en maakt het voor het Rijk eenvoudiger erop aan te sluiten. Zonder die keuze blijft het bod zacht. Wat buiten de selectie valt, blijft onderdeel van de regionale programmering, en dat maakt de regio expliciet.

3. Programmeer vanuit de behoeften van de eigen inwoners
Alle drie de initieerregio's willen inclusieve groei. Wonen, voorzieningen en leefkwaliteit volgen uit het economisch profiel, maar moeten aansluiten bij de mensen die er al wonen. Passend wonen, bouwen voor doorstroming en gezondheid en bereikbaarheid van de kleinere kernen bepalen of de sprong draagvlak houdt. Deze opgaven vormen daarom de kern van het programma. Een sociaal programma dat achteraf wordt toegevoegd, ondermijnt dat draagvlak.

4. Leg de volgorde voor netcapaciteit vast
De volgorde van netaansluitingen is de eerste programmeringskeuze die ertoe doet en moet expliciet zijn. Zij bepaalt welke locaties voorgaan, wat de overige locaties in de tussentijd krijgen en wanneer zij aan de beurt zijn. Dit vraagt overleg met netbeheerders en Rijk over het huidige prioriteringskader van de ACM, dat woningbouw voorrang geeft boven werklocaties.

5. Agendeer de generieke laag gezamenlijk
Breng de vraagstukken die in alle drie de regio's spelen samen in bij het Rijk. Het gaat om netcapaciteit, internationale verbindingen, het internationaliseringsbeleid voor studenten, grensbelemmeringen en de koppeling van economisch instrumentarium aan de gebiedsgerichte aanpak. Dat stroomlijnt processen, bespaart tijd en geeft de regio's meer ruimte om van elkaar te leren.

6. Bouw bijstuurmomenten in
Een schaalsprong van vijftien tot dertig jaar vraagt vaste momenten waarop Rijk en regio samen toetsen of de spiraal de goede kant op draait. Doe dit bij voorkeur eens per kabinetsperiode, met een beperkte set indicatoren, zoals de vier op de regiopagina's, en met de stand per lijn uit het schema. Zo blijft het afsprakenkader adaptief zonder vrijblijvend te worden, en krijgt het Rijk de zekerheid die een langjarige inzet vraagt.



Groningen-Assen

Versnelling

De transformatie van gaswinning naar duurzame energie, biotechnologie en digitale infrastructuur is ingezet, met Groningen-Assen e.o. als motor en Delfzijl en Oost-Groningen als strategische ruimte voor energie en industrie. De kennisketen, met de Universiteit van het Noorden als schakel, verbindt de twee delen.

ca.800.000	3,7%	ca. 33.000	64 → 72%
inwoners	van nationale toegevoegde waarde	woningen in Woondeals tot en met 2030	arbeidsparticipatie in RGA (2014-24)

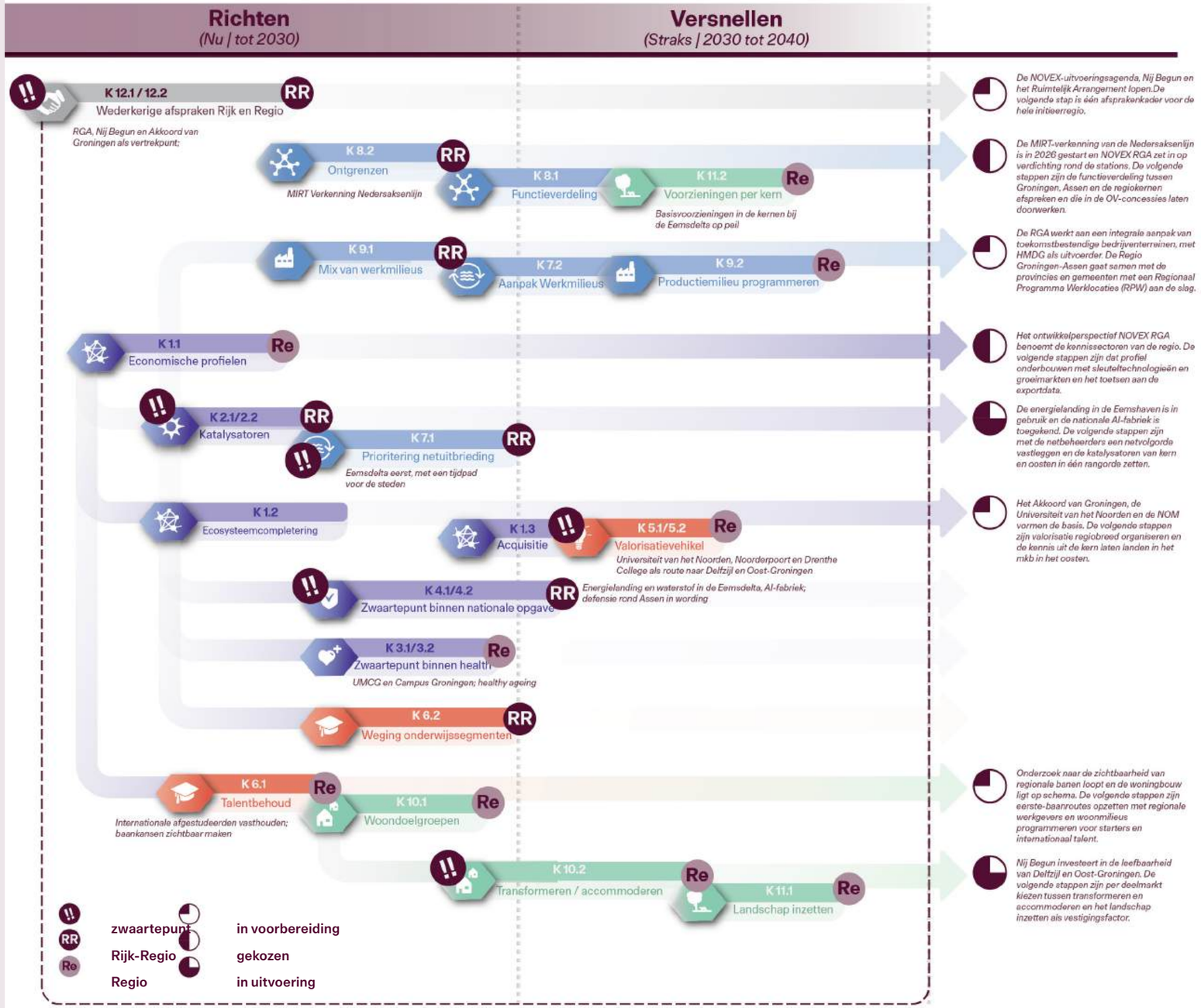
A. Economische Motor:
Groningen-Assen bouwt op agrifood, biobased materialen, energie, health, ICT, veiligheid en weerbaarheid en chemie, met een energielanding van nationaal belang en de nationale AI-fabriek. ICT en zakelijke diensten groeien in de stad Groningen. De kans ligt in het sluiten van de keten van Zernike tot de Eemsdelta, zodat kennis uit de stad landt ook in bedrijvigheid in het oosten.

B. Menselijk Kapitaal:
Als kennisfabriek van Noord-Nederland trekt de regio elk jaar veel talent aan, ook internationaal. Meer van dat talent kan in de regio blijven werken, en betere zichtbaarheid van regionale banen helpt daarbij. De kans is één arbeidsmarkt van Assen tot de Eemsdelta, met nieuwe technische opleidingen die vroeg met OCW worden afgestemd.

C. Ruimtelijk-Economische Condities:
De Eemshaven en Delfzijl bieden aanlanding, ruimte en een positie in de waterstofketen die geen andere regio zo combineert. Netcongestie remt de groei juist daar. De opgave is de netvolgorde uitspreken, de Nedersaksenlijn en het bestaande spoor benutten en een productiemilieu tussen Zernike en de Eemsdelta toevoegen. De Regio Groningen-Assen met de provincies en gemeenten aan de slag met een Regionaal Programma Werklocaties (RPW) dat biedt een kader voor een integrale ruimtelijk-economische ontwikkelrichting tot 2040.

D. Sociaal-Ruimtelijke Condities:
De as Groningen-Assen biedt ruimte voor onderscheidende woonmilieus, met Assen als aanvulling op de stad Groningen en de Drentsche Aa en de Hondsrug als vestigingsfactor. In Delfzijl en Oost-Groningen verdienen voorzieningen en brede welvaart gerichte aandacht. De regio moet de basisvoorzieningen overal op peil houden.

E. Bestuurlijk-Institutioneel Kapitaal:
Groningen-Assen heeft sterke sporen, van de Regio Groningen-Assen met NOVEX-status en uitvoeringsagenda tot Nij Begun en het Akkoord van Groningen. Die sporen

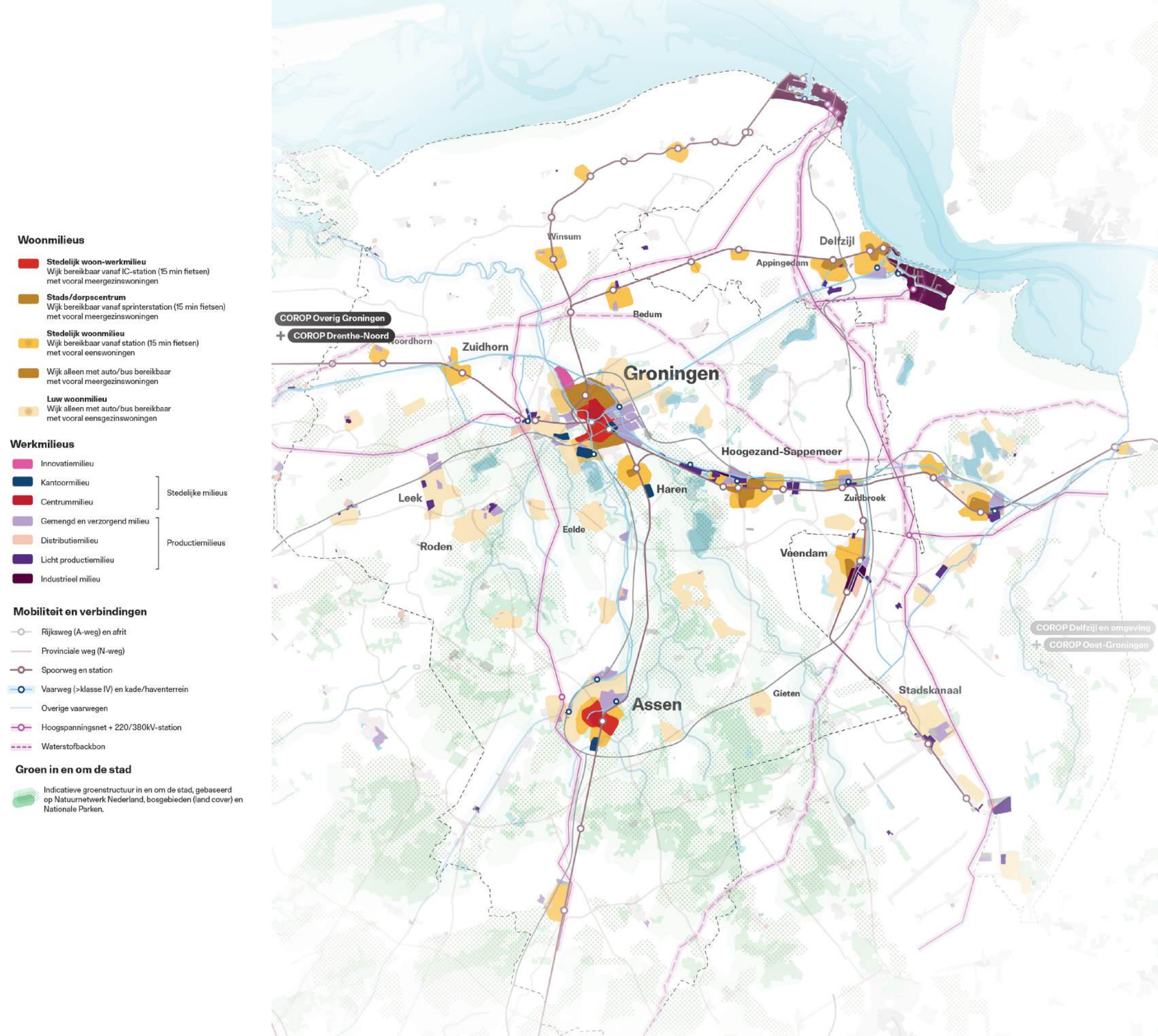


Wat Groningen-Assen inbrengt

- Energie van nationaal belang. De Eemshaven en Delfzijl bieden aanlanding voor wind op zee, een positie in de waterstofketen en ruimte voor grootschalige industrie, met de Oostpolder als een van de weinige grote locaties in Nederland.
- Rekenkracht van Europees formaat. De nationale AI-fabriek komt naar Groningen, met een expertisecentrum en een supercomputer.
- Een complete kennisketen. RUG, UMCG, Hanze, NHL Stenden, Noorderpoort en Drenthe College leiden op van mbo tot wo. De Veiligheidscampus Assen voegt een leerlijn voor veiligheid en weerbaarheid toe, de Universiteit van het Noorden verbindt de instellingen.
- Bewezen uitvoeringskracht. De NOVEX-uitvoeringsagenda van de Regio Groningen-Assen leidt tot afspraken, en de woningbouw ligt op schema.
- Groei uit eigen kracht. De arbeidsparticipatie in de Regio Groningen-Assen steeg tussen 2014 en 2024 van 64 naar 72 procent. Daarmee was de banenambitie voor 2040 in 2024 al gehaald.

Wat Groningen-Assen het Rijk vraagt

- De Nedersaksenlijn en het bestaande spoor koppelen Delfzijl en Oost-Groningen aan de kern en aan Twente, en versterken de militaire mobiliteit via de Eemshaven.
- Maak van Groningen-Assen een nationale proeftuin voor energie, AI, gezondheid en weerbaarheid, met ruimte voor pilots, experimenten en versnelde uitvoering.
- Netcapaciteit in de Eemsdelta krijgt voorrang, en de regio krijgt ruimte om economische ontwikkeling te programmeren binnen.
- Regionaal maatwerk in het internationaliseringsbeleid houdt de instroom van technisch en biomedisch talent op peil.
- Vroege afstemming met OCW over nieuwe technische opleidingen voor de industrie in de Eemsdelta.
- Een relatie met het Rijk die de NOVEX-sporen en Nij Begun verbindt, gedragen door alle betrokken departementen, met een stoel voor alle delen van de initieerregio.



Twente

Doorbouwen

De hightechindustrie rond de Universiteit Twente is bewezen sterk en vraagt om schaal, ingebed in het grensoverstijgende ecosysteem met het Münsterland. De keuzes zijn gemaakt. De opgave is uitvoering, in een hoger tempo.

ca.600.000	2,8%	ca. 60.000	+11%
inwoners	van nationale toegevoegde waarde	woningen in ROS tot en met 2050	productiviteitsgroei (2010-22)

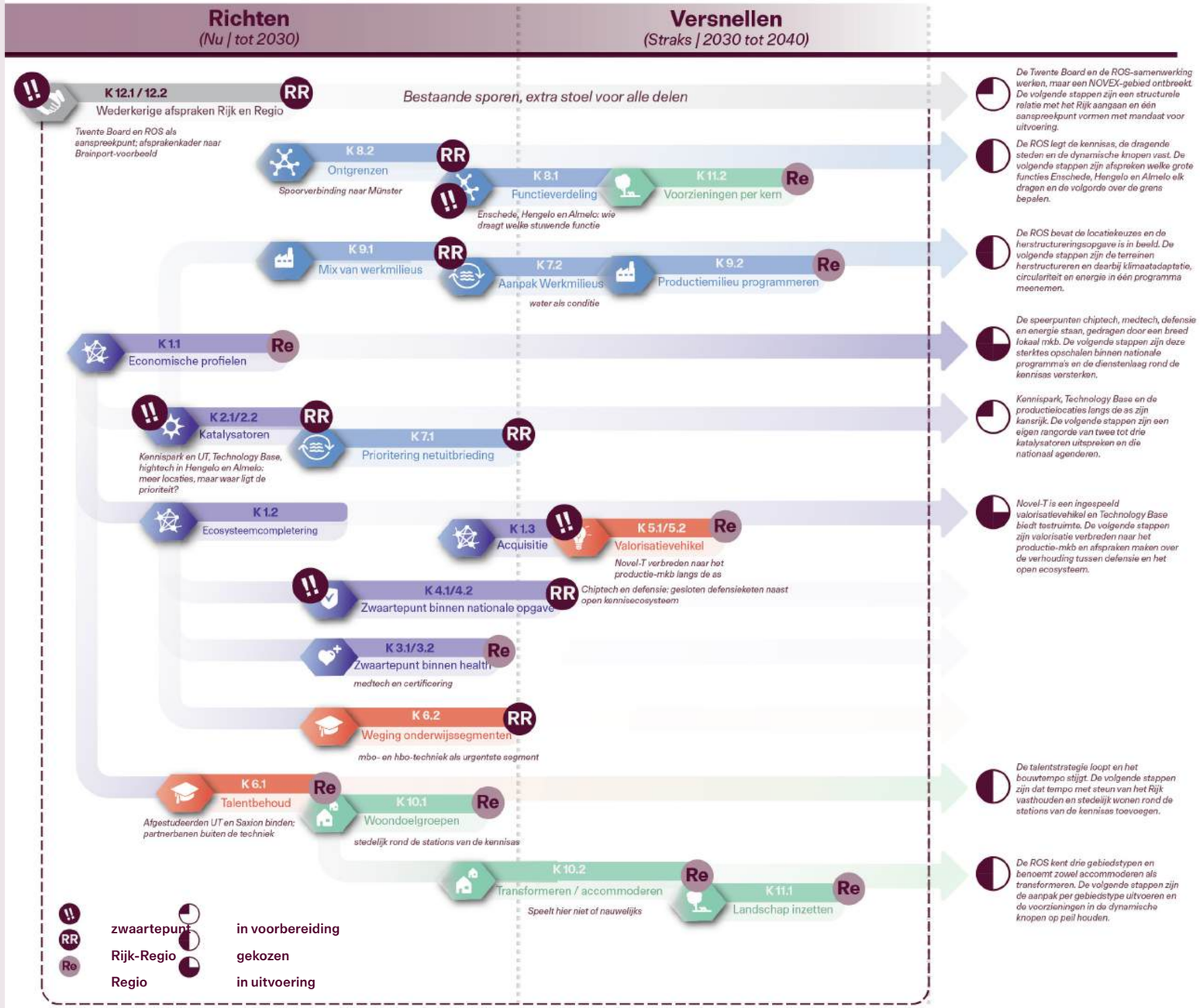
A. Economische Motor:
Twente heeft het zwaarste industriële profiel van de drie en een productiviteit die sneller groeit dan landelijk. Op een breed lokaal mkb bouwt de regio aan chiptech, medtech, defensie en energie, met UT en Saxion als kennisbasis. De sprong is schaal, van toeleverancier naar medespeler, met een stevigere dienstenlaag rond de kennisas.

B. Menselijk Kapitaal:
Twente leidt op voor precies de capabilities die het ecosysteem vraagt, en de technische professional blijft in de regio. De kans ligt bij afgestudeerden en internationale studenten, die met een eerste baan bij het regionale hightech-mkb te binden zijn. Mbo- en hbo-techniek vormen het urgentste segment.

C. Ruimtelijk-Economische Condities:
Twente heeft een fijnmazig netwerk van werkmilieus op korte afstand en ligt op de A1-corridor, met waterstof via Duitsland in zicht. Een deel van de terreinen is toe aan vernieuwing en het net zit vol, terwijl water een even harde conditie is als energie. De opgave is herstructurering per terrein in één programmering en een stedelijk milieu rond de stations van de kennisas.

D. Sociaal-Ruimtelijke Condities:
Betaalbaar wonen, het coulisselandschap en hechte gemeenschappen zijn de troef van Twente. De regio voert het bouwtempo op van 2.200 naar 3.000 woningen per jaar. Dat lukt met steun van het Rijk en met stedelijk bouwen rond de stations van de kennisas, zodat het landschap tussen de kernen open blijft.

E. Bestuurlijk-Institutioneel Kapitaal:
Twente heeft een werkende triple helix in de Twente Board, een ROS die veertien gemeenten bindt en keuzes die al zijn gemaakt. Wat nog ontbreekt, is een vaste relatie met het Rijk, want Twente heeft geen NOVEX-gebied. Een afsprakenkader naar Brainport-voorbeeld geeft de zekerheid om de uitvoering op tempo te brengen.

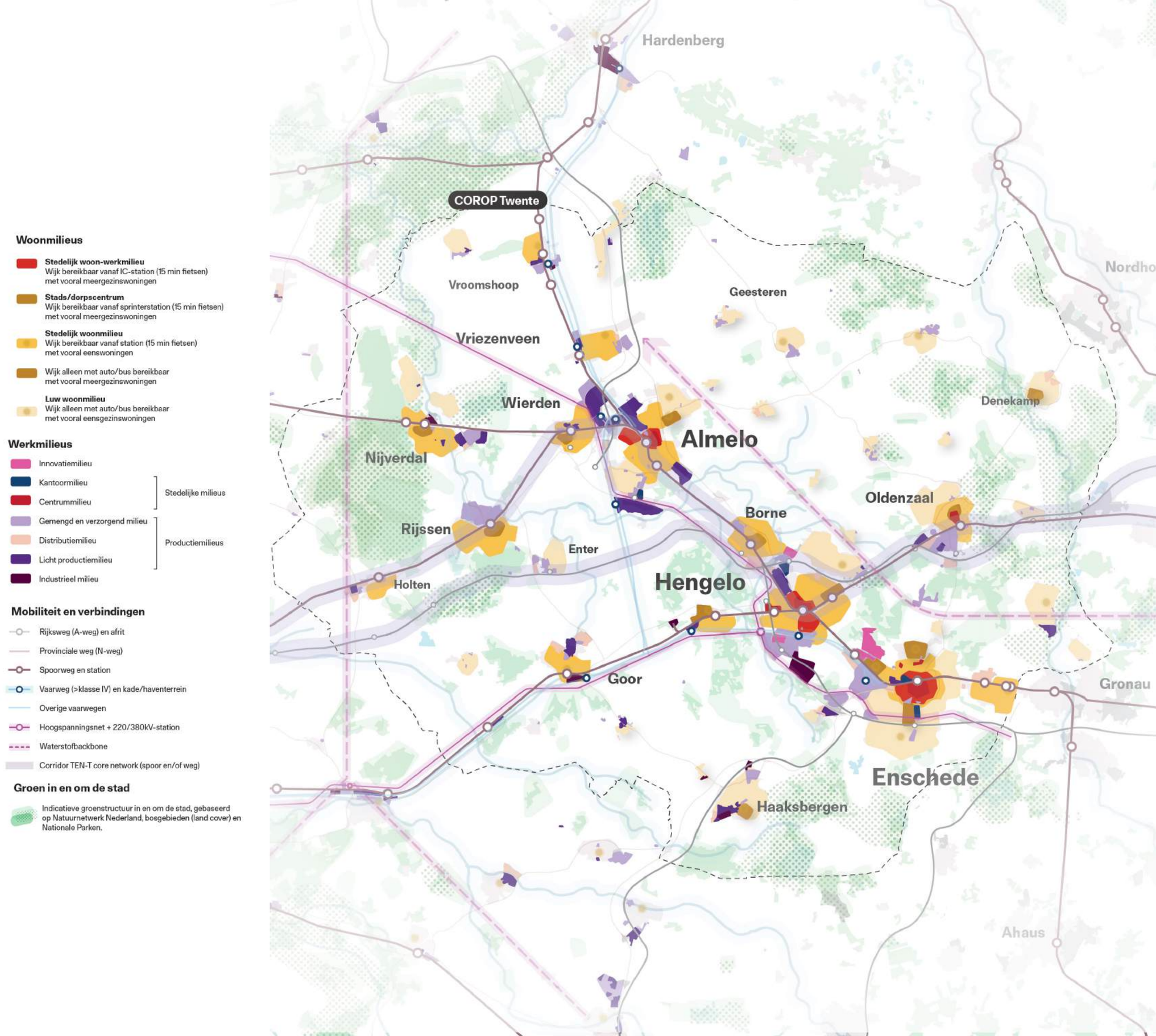


Wat Twente inbrengt

- Een hightech-ecosysteem van Europese betekenis. Chiptech, medtech, defensie en energie, gedragen door een breed lokaal mkb en door UT, Saxion en Kennispark, in lijn met de capabilities van de Nationale Technologiestrategie.
- Het zwaarste industriële profiel van de drie. Een dichte mkb-toeleverketen en een productiviteit die tussen 2010 en 2022 sneller groeide dan landelijk.
- Gemaakte keuzes. Speerpuntsectoren, talentstrategie, de Twente Board en een ROS met locatiekeuzes. Twente kan direct naar uitvoering.
- Een oplopend bouwtempo. Van 2.200 naar 3.000 woningen per jaar, met stedelijk bouwen langs de kennisas.
- Energie via de grens. Het aftakpunt op het Duitse waterstofnetwerk bij Nordhorn, jaren eerder dan via de nationale route.

Wat Twente het Rijk vraagt

- Een vaste relatie met het Rijk, nu Twente geen NOVEX-gebied heeft.
- Een verbeterde spoorverbinding met Duitsland als economische investering, die de kennisas verbindt met Münster en Osnabrück.
- Zekerheid over water naast zekerheid over het net, met de aanvoer via de Twentekanalen, de drinkwatervoorziening en de zoetwatermaatregelen van het Deltaprogramma als onderdeel van het afsprakenkader.
- Twente vraagt eenvoudiger regels voor het samenvoegen van kavels en voor energie, ook over de grens, en inzet in Brussel voor regionale uitwisseling van elektriciteit met Duitsland.
- Meerjarige zekerheid en uitvoeringskracht van het Rijk, tegenover plancapaciteit en tempo van de regio.



Zuid-Limburg

Actieve transitie

Als enige stedelijke agglomeratie die over de landsgrens doorloopt, staat Zuid-Limburg voor het verzilveren van haar Europese ligging. De verduurzaming van Chemelot en de Brightlands-campussen bepalen het tempo, op een euregionale schaal waarin Aken en Luik deel zijn van de agglomeratie.

ca.650.000	3,0%	ca. 23.600	ca.3 miljoen
inwoners	van nationale toegevoegde waarde	woningen in de Woondeals t/m 2030	inwoners binnen 40km in de euregio

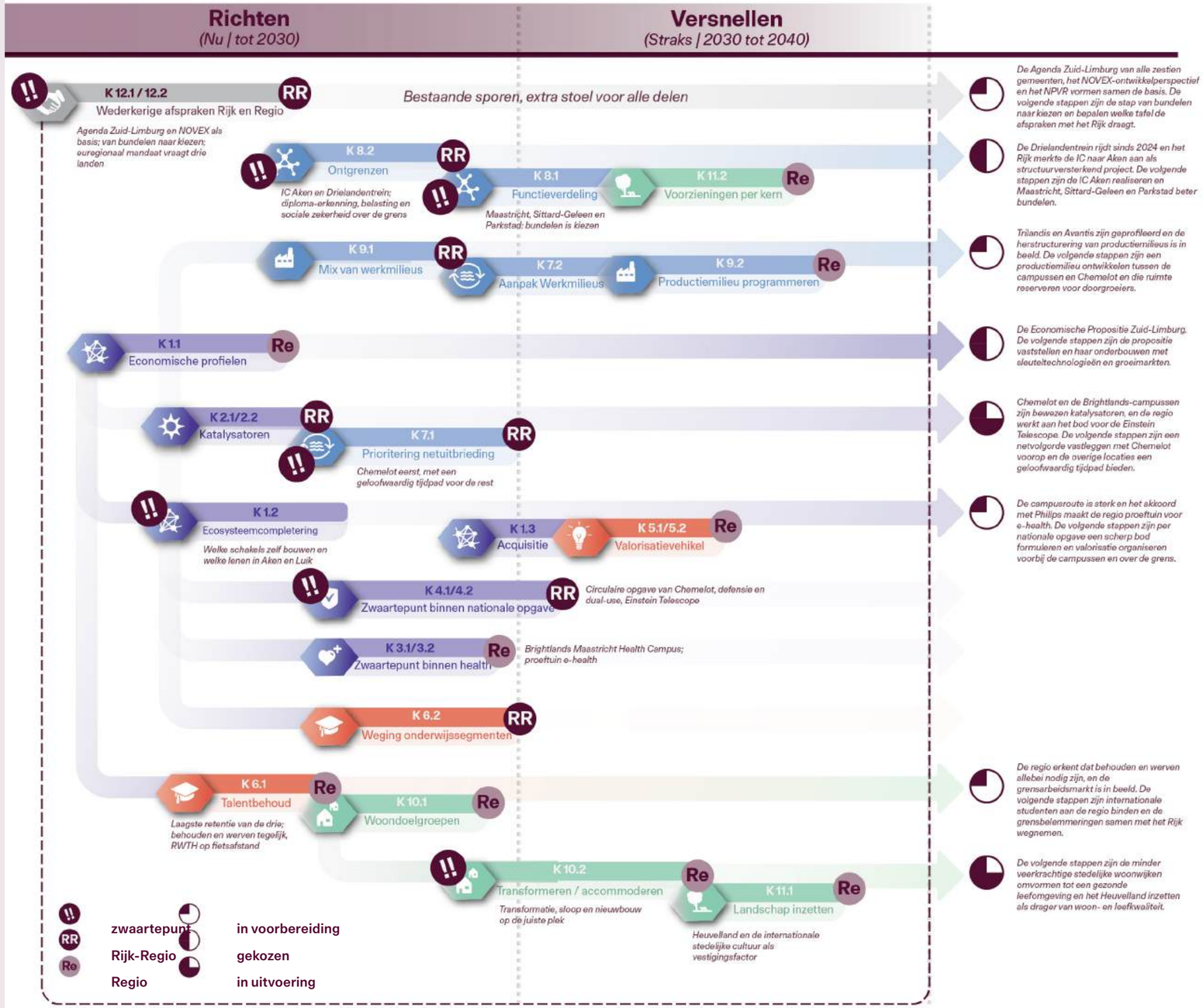
A. Economische Motor:
Zuid-Limburg bouwt op circulaire chemie, life sciences & health, smart services en AI. Chemelot en drie Brightlands-campussen vormen daarvoor een keten die in Nederland uniek is, midden in een euregionale economie met circa drie miljoen mensen binnen 40 kilometer. De sprong is de Chemelot-transitie als nationale opgave, health als tweede stuwend spoor en de grens als derde.

B. Menselijk Kapitaal:
Met de UM, Zuyd, een dicht mbo-netwerk en de RWTH Aachen op fietsafstand heeft Zuid-Limburg een internationaal kennisprofiel. Zuid-Limburg is bovendien de enige regio die haar arbeidsmarkt kan vergroten door te ontgrenzen.

C. Ruimtelijk-Economische Condities:
Het euregionale stedelijke systeem ligt er fysiek al, met Aken en Luik binnen een half uur en de Drielandentrein als eerste schakel. De opgave is de grens tot een werkend systeem te maken, met de IC naar Aken bovenaan, en de netcapaciteit voor Chemelot als één nationale opgave te borgen.

D. Sociaal-Ruimtelijke Condities:
Het Heuvelland, een netwerk van steden met complementaire voorzieningen en een internationale cultuur maken Zuid-Limburg aantrekkelijk om te wonen. De woningvoorraad vraagt vernieuwing, vooral in de minder veerkrachtige stedelijke woonwijken, terwijl elders kansen voor nieuwbouw liggen. De regio transformeert vanuit de bestaande gemeenschappen, met rijksinzet als voorwaarde.

E. Bestuurlijk-Institutioneel Kapitaal:
De Agenda Zuid-Limburg is de gedragen basis van alle zestien gemeenten, met NOVEX en het NPVR als sporen naar het Rijk met ESZL en Brightlands als partners. De volgende stap is van bundelen naar kiezen, in één investeringsagenda. Een volwaardige euregionale rol vraagt daarnaast inzet van drie landen.

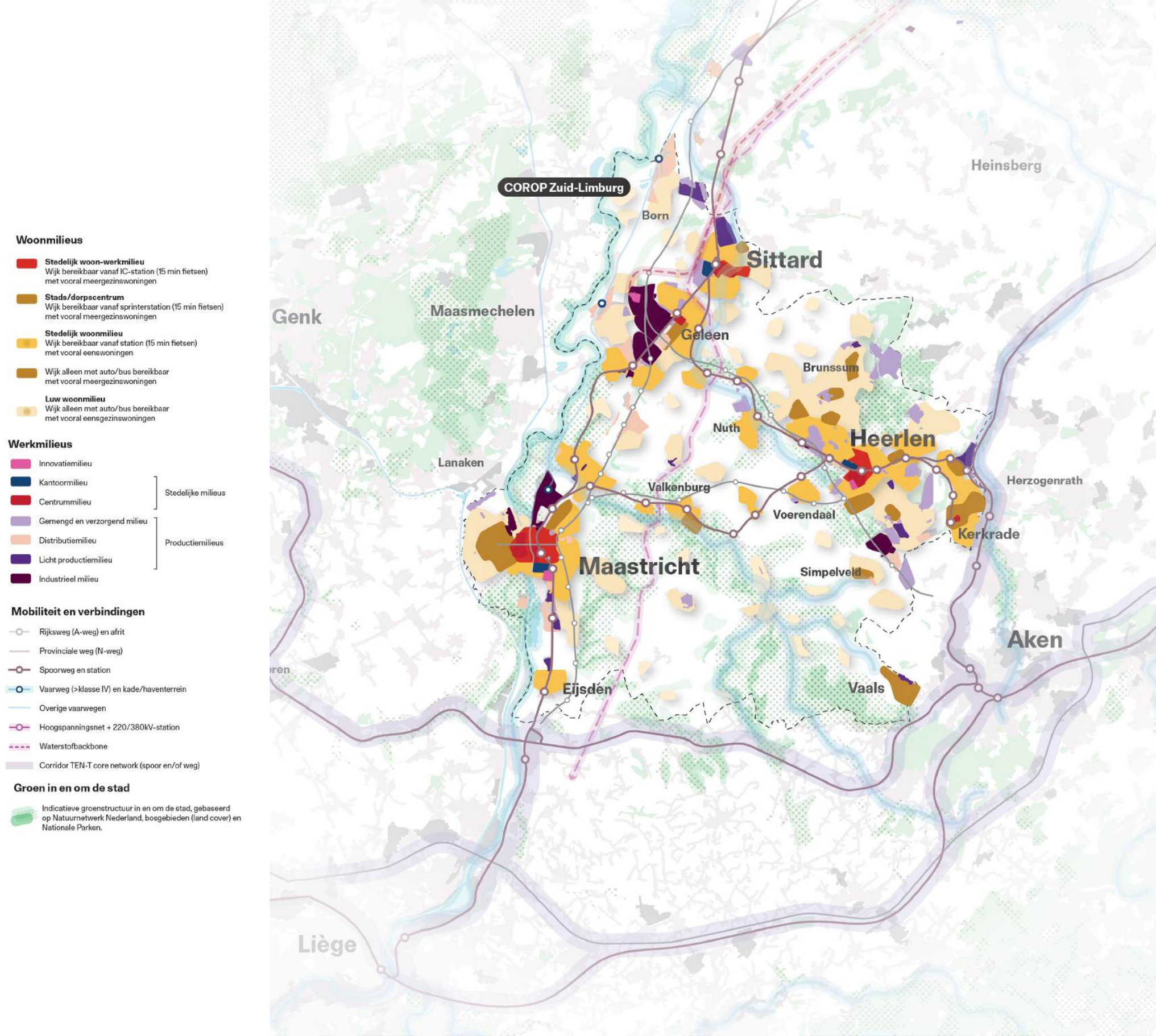


Wat Zuid-Limburg inbrengt

- Circulaire chemie op Chemelot en de Brightlands-campussen in Sittard-Geleen, Maastricht en Heerlen dragen een profiel van circulaire chemie, life sciences & health, smart services en AI.
- Circa drie miljoen mensen binnen 40 kilometer en de RWTH Aachen op fietsafstand.
- De Agenda Zuid-Limburg van alle zestien gemeenten en het ontwikkelperspectief Voorbij Grenzen, dat Rijk, provincie, waterschap en gemeenten samen vaststelden.
- Met het bod voor de Einstein Telescope kan de regio een onderzoeksinfrastructuur van Europees formaat naar Nederland halen.
- Jarenlange ervaring met de vernieuwing van de woningvoorraad en met samenwerking in een regio waarvan de bevolking nu stabiliseert.

Wat Zuid-Limburg het Rijk vraagt

- De IC-verbinding naar Aken en de doorontwikkeling van de Drielandentrein.
- Netcapaciteit en maatwerk voor de Chemelot-transitie, geprogrammeerd als nationale opgave.
- Rijksinzet op diploma-erkenning, belasting en sociale zekerheid over de grens.
- Langjarige steun voor de transformatie van de woningvoorraad in de minder veerkrachtige stedelijke woonwijken, die de markt alleen niet kan dragen.
- Langjarige afspraken, gedragen door alle betrokken departementen, zodat NOVEX, NPVR en Regio Deal samen één investeringsagenda dragen.



BIJLAGEN

Instrumentarium

Deze bijlage brengt in beeld met welk bestaand instrumentarium de keuzes uit Deel 3 vorm kunnen krijgen. Het is een eerste overzicht en geen uitputtende inventarisatie. Het laat zien welk type middelen beschikbaar is en waar de aanknopingspunten liggen, zodat het gesprek over uitvoering kan beginnen met wat er al is. Aanvulling en actualisering horen bij het vervolgtraject.

Het overzicht volgt de vijf dimensies.

Economische motor

Menselijk kapitaal

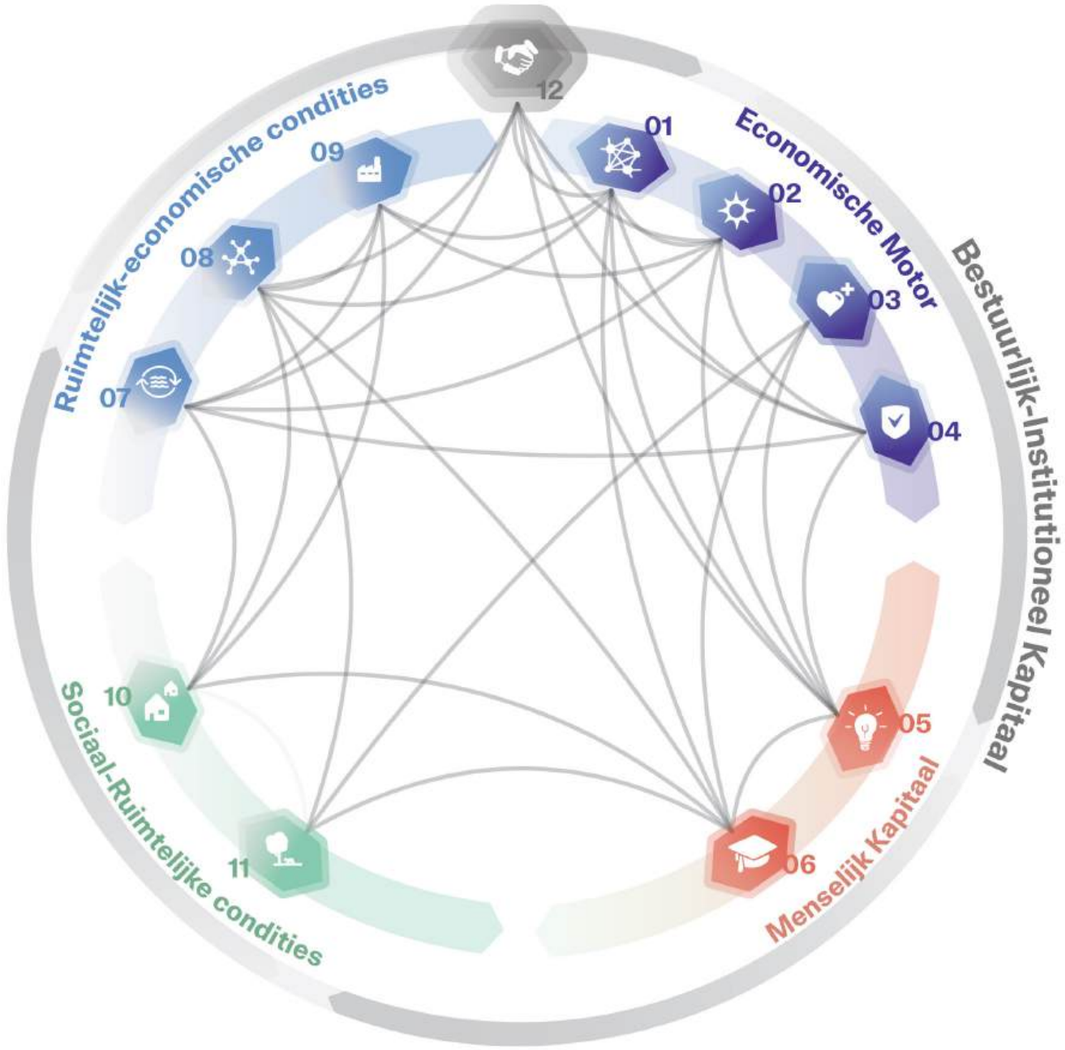
Ruimtelijk-economische condities

Sociaal-ruimtelijke condities

Bestuurlijk-institutioneel kapitaal

Vanuit een verhaallijn komt u zo direct bij de instrumenten die daarbij horen. Per instrument staan het doel, de schaal waarop het werkt en de partij die erover gaat.
Wat het overzicht vooral laat zien, is dat er veel is. De schaalsprong vraagt zelden een nieuw instrument. Wat wel nodig is, is dat instrumenten elkaar niet in de weg zitten, dat ze lang genoeg meegaan en dat iemand het overzicht bewaakt. Daar zit meestal het knelpunt.

Het overzicht is samengesteld uit openbare bronnen en geeft de stand van zaken op het moment van schrijven. Regelingen wijzigen en openstellingen verlopen, dus controleer bij toepassing altijd de actuele voorwaarden. En opname in dit overzicht zegt niets over beschikbaar budget of over de bereidheid van de betreffende partij om het instrument voor deze regio's in te zetten. Dat gesprek moet nog worden gevoerd.



economische motor

Sn	Instrument / beleid	Beschrijving	Type		Schaalniveau	Trekker	Secundaire rol	Overige stakeholders	Tijdshorizon	Verhaallijn(en)
1	Economic boards (Twente Board, ESZL, Akkoord van Groningen)	Triple-helix-samenwerking en agendasetting per regio. Bestaand draagvlak-vehikel voor de regionale kant van het afsprakenkader.	Bestuurlijk-organisatorisch		Regionaal	Board	Gemeenten, provincie	Ondernemers, onderwijs	Doorlopend	VL01, VL12
2	Campusorganisaties (Brightlands, Kennispark/Novel-T, Campus Groningen)	Gebieds- en ecosysteemontwikkeling rond kennislocaties.	Bestuurlijk-organisatorisch		Regionaal	Campusorganisatie	Provincie, kennisinstelling	Bedrijven, investeerders	Doorlopend	VL01, VL05
3	Regionale ontwikkelingsmaatschappijen (NOM, Oost NL, LIOF)	Participaties, acquisitie, ecosysteemontwikkeling en fondsbeheer. Natuurlijke uitvoerder van ecosysteem-completering per regio.	Financieel + bestuurlijk-organisatorisch		Provinciaal/ regionaal	ROM	Provincie en EZ (aandeelhouders)	Bedrijven, campussen	Doorlopend	VL01
4	Regio Deals (lopende deals, geen nieuwe tranches)	Rijkscofinanciering van regionale brede-welvaartsagenda's per tranche. Bewezen Rijk-regio-vehikel, maar projectgebonden en tijdelijk. Bruikbaar als opstap, niet als drager.	Financieel + bestuurlijk-organisatorisch		Nationaal	Rijk (BZK)	Regio en provincie	Gemeenten, ondernemers, kennisinstellingen	Nu	VL01-VL04
5	Nationaal Groeifonds (lopende projecten)	Meerjarige investeringen in kennis en innovatie via toegekende projecten. Lopende toekenningen blijven benutbaar voor de regio's.	Financieel		Nationaal	Rijk (EZ/FIN)	Consortia	Kennisinstellingen, bedrijven	Nu-straks	VL01, VL02
6	Invest-NL	Risicokapitaal en fondsinvesteringen voor scale-ups en transities. Vult kapitaalgat voor doorgroei van regionale koplopers naar schaal.	Financieel		Nationaal	Invest-NL	EZ	ROM's, banken, fondsen	Doorlopend	VL01
7	NFIA-acquisitie en investor relations	Gericht aantrekken en behouden van buitenlandse bedrijven. Acquisitie richten op bedrijven die krachtsectoren aanvullen in plaats van generiek werven.	Bestuurlijk-organisatorisch		Nationaal	NFIA (EZ)	ROM's	Gemeenten, campussen	Doorlopend	VL01
8	Topsectorenbeleid en PPS-innovatieregeling (TKI)	Publiek-private R&D-samenwerking met toeslag op private inleg. Kanaal om regionale sterktes aan nationale programmering te koppelen.	Financieel + kennis/ strategisch		Nationaal	EZ	Topsectoren/TKI's	Bedrijven, kennisinstellingen	Doorlopend	VL01, VL02
9	Nationale Technologiestrategie (NTS)	Prioritering van tien sleuteltechnologieen met actieagenda's. Vindplaatslogica: regionale katalysatoren expliciet verankeren in NTS-actieagenda's	Kennis/strategisch		Nationaal	EZ	Departementen	TNO, kennisinstellingen, bedrijven	Nu-straks	VL02

10	Groeimarktenbeleid (Industriebeleid met focus)	Focus op 31 groeimarkten als richtsnoer voor industriebeleid. Regionale krachtsectoren positioneren binnen de prioritaire groeimarkten.	Kennis/strategisch		Nationaal	EZ	Topsectoren	Bedrijven, ROM's	Nu-straks	VL02
11	WBSO	Loonkostenkorting voor speur- en ontwikkelingswerk. Generieke basis onder private R&D in de regio's.	Fiscaal		Nationaal	RVO (EZ)		Bedrijven	Doorlopend	VL01
12	Innovatiebox	Verlaagd Vpb-tarief op innovatiewinsten. Vestigings- en doorgroeiklimaat voor kennisintensieve bedrijven.	Fiscaal		Nationaal	Belastingdienst (FIN)		Bedrijven	Doorlopend	VL01
13	MIT-regeling	Innovatiesubsidie mkb met provinciale cofinanciering. Verbreedt de mkb-basis onder de toppen (Elke regio telt-lijn).	Financieel		Nationaal + provinciaal	EZ en provincies	ROM's	mkb	Doorlopend	VL01
14	Maatwerkafspraken verduurzaming industrie	Wederkerige afspraken Rijk-bedrijf over verduurzaming en randvoorwaarden. Direct relevant voor Chemelot; koppelt verduurzaming aan behoud van de motor.	Bestuurlijk-organisatorisch + financieel		Nationaal	EZ/KGG	Bedrijf	Provincie, omgevingsdiensten	Nu	VL04
15	Nationaal Programma Verduurzaming Industrie (NPVI)	Regie op verduurzaming industrieclusters incl. cluster 6. Verbindt industrie-agenda aan energie-infrastructuur in de drie regio's.	Bestuurlijk-organisatorisch		Nationaal	EZ/KGG	Clusters	Netbeheerders, provincies	Nu-straks	VL04
16	Actieagenda Perspectief voor de Chemie	Actielijnen voor toekomstbestendige chemie. Nationale rugdekking voor de ZL-hoofdkeuze rond vernieuwing van de chemie.	Kennis/strategisch		Nationaal	EZ/KGG	Chemiesector	Chemelot, kennisinstellingen	Nu	VL04
17	Defensie-instrumentarium (DIS, SBIR defensie, orders)	Launching customership, innovatieregelingen en industriestrategie; dual-use spillovers.	Financieel + kennis/strategisch		Nationaal	Defensie	EZ	Defensie-industrie, UT, mkb	Nu-straks	VL04
18	Nij Begun	Dertigjarig commitment met economische agenda voor Groningen. Precedent voor langjarig rijkscommitment.	Financieel + bestuurlijk-organisatorisch		Nationaal	Rijk (BZK)	Provincie Groningen, gemeenten	NPG, maatschappelijke partners	Nu-later	VL04, VL12
19	Nationaal Programma Groningen	Programmafonds voor economie en leefbaarheid. Bestaande uitvoeringsstructuur waarop schaalsprong-investeringen kunnen aanhaken.	Financieel		Nationaal + regionaal	NPG-bestuur	Rijk, provincie	Gemeenten, maatschappelijke partners	Nu-straks	VL01
20	Innovatiekrediet	Risicodragend krediet voor technische ontwikkelprojecten. Versterkt de scale-up-laag in alle drie de regio's.	Financieel		Nationaal	RVO (EZ)		Startups, scale-ups, mkb	Doorlopend	VL01
21	Thematische Technology Transfer (TTT)	Thematische bundeling van valorisatie en vroegefasekapitaal. Versterkt valorisatie rond UT, RUG en Brightlands.	Financieel		Nationaal	RVO (EZ)	Kennisinstellingen	Investeerders, startups	Nu	VL02, VL05

22	Interreg (Deutschland-Nederland, Euregio Maas-Rijn)	Cofinanciering van grensoverschrijdende projecten. Draagt ontgrenzen-agenda	Financieel		Euregionaal	Interreg-programma	Provincies, Euregio's	Grensgemeenten, bedrijven	Doorlopend	VL01, VL08
23	EFRO (SNN, Oost, Stimulus) (programmaperiode t/m 2027)	EU-structuurfondsen voor innovatie en transitie per landsdeel. Programmering 2021-2027 benutten en positie in opvolger borgen.	Financieel		Europees	Rijk en provincies	Provincies	mkb, kennisinstellingen	Nu-straks	VL01, VL02
24	Just Transition Fund (JTF) (t/m 2027)	Transitiemiddelen voor regio's met fossiele afbouw. Specifiek beschikbaar in Groningen(-Emmen) en Zuid-Limburg voor structuurversterking.	Financieel		Europees	Rijk en provincies	Rijk en provincie	Bedrijven, opleiders	Nu	VL01, VL04
25	Horizon Europe / EIC	Europese onderzoeks- en innovatiefinanciering. Directe route voor regionale kennisspelers naar Europese schaal.	Financieel		Europees	Europese Commissie	RVO (NCP)	Kennisinstellingen, bedrijven	Doorlopend	VL01, VL02
26	IPCEI-deelname	Staatssteunruimte voor belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang. Opschalingsroute voor waterstof, chemie en micro-elektronica in de regio's.	Financieel + juridisch-planologisch		Europees	EZ	Europese Commissie	Bedrijven	Straks	VL02, VL04
27	EU Chips Act / Chips JU	Versterking Europese halfgeleiderketen. Aanknopingspunt voor het Twentse chip- en fotonica-ecosysteem.	Financieel + kennis/strategisch		Europees	Europese Commissie	EZ	Semicon-bedrijven, UT	Straks	VL02, VL04
28	EIB-financiering	Langlopende leningen voor infrastructuur en transitie. Financieringsbron voor grote gebiedsinvesteringen naast rijksmiddelen.	Financieel		Europees	EIB	Rijk, provincie	Ontwikkelaars, netbeheerders	Straks-later	VL01
29	Nederlandse AI Factory (EuroHPC, Groningen)	Europese AI-rekencapaciteit en expertisecentrum met vestiging in Groningen.	Financieel + bestuurlijk-organisatorisch		Europees + nationaal	Stichting AIFNL + SURF, TNO, AIC-4NL, samenwerking Noord	EZ, Europese Commissie, Nij Begun	RUG, UMCG, bedrijven	Nu-straks	VL04
30	Regionale steunkaart (staatssteun)	Hogere toegestane steunintensiteit in aangewezen gebieden. Vergroot juridische ruimte voor gerichte bedrijfssteun in delen van de regio's.	Juridisch-planologisch		Europees	Europese Commissie	EZ	Provincies, ROM's	Doorlopend	VL01, VL02
31	Industrial Accelerator Act (IAA) (EU-voorstel, in onderhandeling)	Versnelde en digitale vergunningverlening voor industriele en decarbonisatieprojecten; aanwijzing van Industrial Manufacturing Acceleration Areas; Made in EU- en low-carbon-criteria in aanbestedingen. Kans: lidstaten moeten binnen een jaar na inwerkingtreding minimaal een versnellingsgebied aanwijzen. Chemelot, Eemsdelta/Chemport en Twentse productiemilieus positioneren als Nederlandse kandidaten.	Juridisch-planologisch + financieel		Europees	Europese Commissie	EZ/KGG	Industrie, provincies, omgevingsdiensten	Nu-straks	VL04, VL07, VL09

32	Clean Industrial Deal en Industrial Decarbonisation Bank	Overkoepelende EU-agenda voor schone industrie; aangekondigde decarbonisatiebank als financieringsloket. Europese rugdekking voor de verduurzamingsopgave van Chemelot en Eemsdelta.	Kennis/strategisch + financieel	Europees	Europese Commissie	EZ/KGG	Industrie, lidstaten	Nu-straks	VL04
33	European Defence Industry Programme (EDIP)	EU-programma voor opschaling defensieproductie, gezamenlijke inkoop en steun aan mkb en startups.	Financieel + juridisch-planologisch	Europees	Europese Commissie (DG DEFIS)	Defensie, EZ	Defensie-industrie, mkb, kennisinstellingen	Nu	VL04
34	Cloud and AI Development Act (CADA) (EU-voorstel, in onderhandeling)	Aanwijzing strategische datacenter- en AI-projecten met versnelde vergunning en prioritaire toegang tot financiering; soeverein cloudraamwerk.	Juridisch-planologisch + financieel	Europees	Europese Commissie	EZ	Datacenters, cloudaanbieders, netbeheerders	Straks	VL04
35	EU Startup- en Scaleupstrategie / Scaleup Europe Fund	Europese strategie en fonds voor doorgroeikapitaal van deeptech-scale-ups. Raakt de kern van de kennisketenbreuk: opschalingskapitaal dat nu in grote centra concentreert ook naar de drie regio's leiden.	Financieel + kennis/strategisch	Europees	Europese Commissie + EIC/EIF	Invest-NL, ROM's	Scale-ups, investeerders	Nu-straks	VL01
36	Einstein Telescope	Kandidatuur en voorinvestering grootschalige onderzoeksinfrastructuur. Potentiele katalysator voor het ZL-kenniseco-systeem en toeleverketens.	Financieel + kennis/strategisch	Internationaal	Rijk (OCW/EZ)	Provincie Limburg, Nikhef	Belgie, Duitsland, kennisinstellingen	Straks-later	VL02, VL04

II menselijk kapitaal

Sn	Instrument / beleid	Beschrijving	Type		Schaalniveau	Trekker	Secundaire rol	Overige stakeholders	Tijdshorizon	Verhaallijn(en)
1	Arbeidsmarktinfra-structuur (arbeids-marktregio's, RMT's)	Regionale loketten voor matching en van-werk-naar-werk. Uitvoeringsstructuur voor arbeidsmarkttransities;	Bestuurlijk-organisatorisch		Regionaal	Centrumgemeente + UWV	SZW	Sociale part-ners, onderwijs	Doorlopend	VL06
2	Valorisatie-instru-mentarium (Novel-T, UMCG/RUG-fond-sen, Brightlands Venture)	Van kennis naar bedrijvigheid via fondsen en incubatie.	Financieel + bestuurlijk-or-ganisatorisch		Regionaal	Kennisinstelling + ROM	Provincie	Investeerders, startups	Doorlopend	VL05
3	Human Capital Agenda's (regionaal)	Regionale afstemming van vraag en aanbod van talent. Bestaand kader per regio; benutten en verbinden aan de talentagenda.	Kennis/strategisch + be-stuurlijk-organisatorisch		Regionaal	Provincie + triple helix	Onderwijs	Werkgevers, overheden	Doorlopend	VL06
4	LLO Katalysator	Groeifondsprogramma voor leven lang ontwikkelen. Bouw-steen voor regionale om- en bijscholing richting krachtsec-toren.	Financieel		Nationaal	Consortium (mbo-hbo-wo)	OCW	Werkgevers, opleiders	Nu-straks	VL05, VL06
5	SLIM-regeling	Subsidie voor leren en ontwikkelen in het mkb. Basisinstru-ment voor skills in de brede mkb-laag.	Financieel		Nationaal	SZW		mkb	Doorlopend	VL06
6	Techniekpact en sec-toraanpak techniek	Afspraken over instroom en behoud technisch talent. Voedt de arbeidsmarktzijde van de schaalsprong in alle drie de regio's.	Bestuurlijk-organisatorisch		Nationaal + regionaal	OCW/EZ/SZW	Regionale partners	Onderwijs, be-drijven	Doorlopend	VL06
7	Regionaal investe-ringsfonds mbo (RIF)	Cofinanciering publiek-private mbo-samenwerking. Verbindt mbo direct aan regionale werkmilieus en sectoren.	Financieel		Nationaal	OCW	ROC's	Bedrijven, gemeenten	Doorlopend	VL06
8	Kennismigrantenre-geling en 30%-rege-ling	Toelating en fiscale faciliteit internationale kenniswerkers. Bepalend voor internationale talentinstroom naar de drie regio's.	Juridisch-planologisch + fiscaal		Nationaal	IND / FIN	SZW	Werkgevers	Doorlopend	VL05

9	Wet internationalisering in balans (WIB) (wetsvoorstel, afgezwakt)	Taalbeleid en sturing op internationale instroom in het hoger onderwijs. Risico afgezwakt: kabinet-Jetten schrapt de toets anderstalig onderwijs en laat bestaand anderstalig aanbod in stand; resterend instrumentarium is verplicht taalbeleid plus fixus op anderstalige mastertrajecten (EER/niet-EER).	Juridisch-planologisch		Nationaal	OCW	Instellingen	UT, RUG, UM	Nu	VL05
10	Sectorplannen wetenschap en beta-techniekbekostiging	Structurele versterking van onderzoekscapaciteit. Capaciteitsbasis onder RUG, UT en UM in sleuteldomeinen.	Financieel		Nationaal	OCW	Universiteiten	Faculteiten	Nu-straks	VL05
11	Subsidieregeling praktijkleren	Tegemoetkoming voor begeleiding van leerwerkplekken. Ondersteunt instroom van vakkrachten in de krappe technische arbeidsmarkt.	Financieel		Nationaal	OCW (RVO)		Werkgevers, onderwijsinstellingen	Doorlopend	VL06
12	Individuele scholingsbudgetten (opvolging STAP)	Individuele leerrechten en om- en bijscholingsbudgetten. Basis onder leven lang ontwikkelen naast SLIM en LLO Katalysator.	Financieel		Nationaal	OCW/SZW	Opleiders	Werkenden, werkzoekenden	Doorlopend	VL06
13	Euregionale arbeidsmarktinstrumenten (grensinfopunten, diploma-erkenning)	Wegnemen van praktische grensbelemmeringen voor werken over de grens. Ontsluit het euregionale arbeidspotentieel (borrowed size) voor TW en ZL.	Bestuurlijk-organisatorisch + kennis/strategisch		Euregionaal	Euregio's	Provincies, Benelux	UWV, Duitse/ Belgische partners	Doorlopend	VL05, VL06
14	ESF+	EU-middelen voor arbeidsmarkt en inclusie. Aanvullende financiering voor kwetsbare groepen richting werk.	Financieel		Europees	SZW (MA)	Arbeidsmarktregio's	Gemeenten, opleiders	Nu-straks	VL06
15	Erasmus+	Uitwisseling en samenwerking in onderwijs. Ondersteunt euregionale onderwijssamenwerking (o.a. met NRW en Vlaanderen).	Financieel		Europees	Europese Commissie	Nationaal agentschap	Onderwijsinstellingen	Doorlopend	VL05

III ruimtelijk-economische condities

Sn	Instrument / beleid	Beschrijving	Type		Schaalniveau	Trekker	Secundaire rol	Overige stakeholders	Tijdshorizon	Verhaal-lijn(en)
1	Grondbeleid (Wvg, onteigening, kosten-verhaal, grondban-ken)	Actieve grondverwerving en waardeafroming. Voorwaarde voor regie op werkmilieus en transformatielocaties.	Juridisch-planologisch + financieel		Lokaal + provinciaal	Gemeenten	Provincie	Ontwikkelaars, grondeigenaren	Doorlopend	VL07, VL09
2	Energyhubs en con-gestie-aanpak	Lokaal delen en slim benutten van netcapaciteit. Korteter-mijnhandelingsruimte zolang netverzwaring op zich laat wachten.	Bestuurlijk-organisatorisch		Lokaal + regionaal	Bedrijven + gemeen-te	Netbeheerder, pro-vincie	Omgevings-dienst	Nu	VL07
3	Verstedelijkingsstra-tegieen en -akkoor-den (RGA, ROS Twente, Limburg)	Afspraken over verstedelijking, wonen en bereikbaarheid. Bestaand besluitvormingskader waar schaalsprongkeuzes in landen.	Bestuurlijk-organisatorisch		Regionaal	Regio + provincie	VRO	Gemeenten, corporaties	Nu-straks	VL07, VL10
4	Ruimtelijke Investe-ringsagenda (RIA)	Wederkerige afspraken en bundeling van middelen voor gebiedsontwikkeling. Bestaand vehikel om de vijf dimensies per regio in samenhang te programmeren.	Bestuurlijk-organisatorisch + financieel		Regionaal + nationaal	VRO + regio	Provincies	Gemeenten, Rijk	Nu-straks	VL07, VL12
5	Provinciale program-mering bedrijventer-reinen (IBIS)	Vraag-aanbodsturing werklocaties.	Juridisch-planologisch + kennis/strategisch		Provinciaal	Provincies	Regio's	Gemeenten, ondernemers	Doorlopend	VL09
6	Herstructurering en verduurzaming werklocaties	Fondsen en aanpak voor verouderde terreinen. Bestaande capaciteit beter benutten voor verdichten in plaats van uitleg. (Bijvoorbeeld Herstructureringsmaatschappij Drenthe-Groningen)	Financieel		Provinciaal + regionaal	Provincie	Gemeenten, ROM	Ondernemers, parkmanage-ment	Nu-straks	VL09
7	Omgevingswet-in-strumentarium (visie, programma, project-besluit)	Kerninstrumenten voor ruimtelijke sturing en realisatie. Juridische gereedschapskist voor elke fysieke ingreep uit het handelingsperspectief.	Juridisch-planologisch		Alle lagen	Bevoegd gezag		Initiatiefnemers, burgers	Doorlopend	VL07-VL10
8	MIRT en Mobiliteits-fonds	Rijksprogrammering en bekostiging bereikbaarheidsinveste-ringen. Hoofdroute voor de grote bereikbaarheidskeuzes van de schaalsprong.	Financieel + bestuurlijk-organisatorisch		Nationaal	IenW	Provincies, regio's	ProRail, RWS, vervoerders	Doorlopend	VL07, VL08

9	Nedersaksenlijn	Spoorverbinding Enschede-Emmen-Groningen. Verbindt Groningen-Assen en Twente en ontsluit tussenliggend gebied; dragend voor verbinden-agenda.	Financieel + juridisch-planologisch		Nationaal + regionaal	IenW + regio's	Provincies	ProRail, gemeenten	Straks-later	VL08
10	Lelylijn	Nieuwe spoorverbinding Randstad-Noord-Nederland. Structurele positieverbetering Groningen op lange termijn; op korte termijn buiten beeld.	Financieel + juridisch-planologisch		Nationaal	IenW	Noordelijke provincies	ProRail, EU (TEN-T)	Later	VL08
11	NOVEX-aanpak en Nota Ruimte-uitvoering	Gebiedsgerichte regie op nationale ruimtelijke opgaven. Initieerregio-status in de definitieve Nota Ruimte is het juridisch-planologische anker.	Juridisch-planologisch + bestuurlijk-organisatorisch		Nationaal	VRO	Provincies, regio's	Gemeenten, waterschappen	Nu-straks	VL07, VL12
12	MIEK en investeringsplannen netbeheerders	Prioritering energie-infrastructuur van nationaal belang. Netcapaciteit is de scherpste basis-op-orde-voorwaarde in alle drie de regio's.	Bestuurlijk-organisatorisch + financieel		Nationaal + regionaal	EZ/KGG + netbeheerders	Provincies	TenneT, Enexis, industrie	Nu-straks	VL07
13	Waterstofbackbone en Delta Rhine Corridor	Landelijke waterstof- en buisleidinginfrastructuur. Bepalend voor energieprofiel GA (aanlanding) en ZL (Chemelot-aansluiting);	Financieel + juridisch-planologisch		Nationaal	Hynetwork/Gasunie	EZ/KGG	Industrie, buisleidingpartijen	Straks-later	VL07
14	Programma Energiehoofdstructuur (PEH)	Ruimtelijke reservering en planning van hoogspanning en buisleidingen. Ruimtelijke zekerheid voor de energie-infrastructuur die de schaalsprong draagt.	Juridisch-planologisch		Nationaal	EZ/KGG + VRO	Netbeheerders	TenneT, industrie, provincies	Straks-later	VL07
15	TEN-T en CEF	Europese netwerkstatus en cofinanciering corridors. Europese hefboom onder grensoverschrijdende verbindingen van de drie regio's.	Financieel + juridisch-planologisch		Europees	Europese Commissie	IenW	Infrabeheerders	Straks-later	VL08
16	Wunderline	Verbetering spoor Groningen-Bremen. Euregionale verankering van Groningen richting Noord-Duitsland.	Financieel		Internationaal	Provincie Groningen + Land Bremen	IenW, Duitsland	ProRail, DB	Nu-straks	VL08
17	Drielandentrein en IC-verbindingen Aken/Luik	Grensoverschrijdend spoor. Maakt het feitelijk bestaande euregionale daily urban system bereikbaar.	Bestuurlijk-organisatorisch + financieel		Internationaal	Provincie Limburg	IenW, NRW, Wallonie	Vervoerders	Nu-straks	VL08

IV sociaal ruimtelijke-condities

Sn	Instrument / beleid	Beschrijving	Type		Schaalniveau	Trekker	Secundaire rol	Overige stakeholders	Tijdshorizon	Verhaal-lijn(en)
1	Voorzieningen- en leefbaarheidsbeleid	Borgen van nabijheid van zorg, onderwijs, cultuur en detail-handel. Voorzieningenniveau staat onder druk in krimpge-voelige delen van de regio's.	Juridisch-planologisch + financieel		Lokaal + provinciaal	Gemeenten + pro-vincie		Inwoners, voor-zieningenaan-bieders	Doorlopend	VL11
2	Woondeals	Wederkerige afspraken over woningbouwaantallen en loca-ties. Bestaand kader waarin de woningmarktkeuze landt.	Bestuurlijk-organisatorisch		Nationaal + regionaal	VRO + regio	Provincie	Gemeenten, corporaties, marktpartijen	Nu-straks	VL10
3	Woningbouwimpuls en realisatie-instru-menten	Bijdrage aan onrendabele toppen van woningbouwprojecten. Versnelt binnenstedelijke projecten die de kern versterken.	Financieel		Nationaal	VRO	Gemeenten	Ontwikkelaars, corporaties	Nu-straks	VL10
4	Grootschalige wo-ningbouwgebieden (NOVEX-locaties)	Rijksbetrokkenheid bij aangewezen grote locaties.	Financieel + juridisch-plano-logisch		Nationaal	VRO	Gemeenten	Provincie, IenW	Straks	VL10
5	Volkshuisvestings-fonds	Herstructurering van kwetsbare woningvoorraad.	Financieel		Nationaal	VRO	Gemeenten	Corporaties, bewoners	Nu-straks	VL10, VL11
6	Nationaal Program-ma Leefbaarheid en Veiligheid	Langjarige gebiedsgerichte aanpak kwetsbare wijken. Loopt in focusgebieden binnen de regio's, waaronder Gronin-gen-Noord en Heerlen-Noord.	Bestuurlijk-organisatorisch + financieel		Nationaal	BZK	Gemeenten	Politie, corpora-ties, scholen	Nu-later	VL11
7	Wet versterking regie volkshuisvesting	Wettelijke sturing op programmering, urgentie en versnelde beroepsprocedures. Verstevigt de juridische basis onder regionale woningbouwafspraken; direct inzetbaar.	Juridisch-planologisch		Nationaal	VRO	Provincies	Gemeenten, corporaties	Nu	VL10
8	Nationale prestatie-afspraken corpora-ties	Afspraken over investeringscapaciteit corporatiesector. Cor-poraties zijn in alle drie de regio's de grootste investeerder in de bestaande stad.	Bestuurlijk-organisatorisch		Nationaal	VRO + Aedes	Gemeenten	Huurders, corporaties	Nu-straks	VL10
9	Nationaal Program-ma Vitale Regio's (NPVR)	Structurele samenwerking tussen regio en Rijk om de kracht van de regio te stimuleren, met als resultaat verbeterde veiligheid en leefbaarheid, een duurzaam en bereikbaar voorzieningenniveau en een gezonde en kansrijke toekomst voor inwoners	Bestuurlijk-organisatorisch		Nationaal + regionaal	BZK	Provincies	Onderwijs- en zorgparijen	Doorlopend	VL11
10	Landschaps- en groeninstrumentari-um (nationale parken, groenfondsen)	Bescherming en investering in landschap en groenstruc-tuur. Landschap als vestigingsfactor vraagt gelijk oplopende investering met verdichting.	Financieel + juridisch-planologisch		Nationaal + provinciaal	LVVN / provincies	Gemeenten	Terreinbeheer-ders, waterschappen	Doorlopend	VL11

V bestuurlijk-institutioneel kapitaal

Sn	Instrument / beleid	Beschrijving	Type		Schaalniveau	Trekker	Secundaire rol	Overige stakeholders	Tijdshorizon	Verhaallijn(en)
1	Ontwerpend onderzoek en kennisprogramma's	Verkennen van oplossingsrichtingen en bouwen aan een gedeeld verhaal. Basis voor het gedeelde feitelijke verhaal; Dit onderzoek en congres zijn hier zelf een toepassing van.	Kennis/strategisch		Alle lagen	Regio + Rijk	Ontwerpbureaus	Kennisinstellingen, overheden	Doorlopend	VL12
2	Bestuursovereenkomst / convenant Rijk-regio	Niet-wettelijke wederkerige afspraken. Startvorm van het groeipad.	Bestuurlijk-organisatorisch		Nationaal + regionaal	Rijk + regio	Provincie	Gemeenten, boards	Nu	VL12
3	City Deals / Agenda Stad	Thematische experimenteercoalities Rijk-stad. Lichte samenwerkingsvorm voor deelthema's; niet dragend voor de schaalsprong.	Bestuurlijk-organisatorisch		Nationaal	BZK	Steden	Departementen, kennisinstellingen	Doorlopend	VL12
4	Financiële verhoudingen (fondsen, DU's, SPUK's)	Bekostigingskanalen van Rijk naar decentraal. Keuze van het bekostigingskanaal bepaalt autonomie en langjarigheid;	Financieel + juridisch -planologisch		Nationaal	BZK/FIN	Decentrale overheden	VNG, IPO	Doorlopend	VL12
5	Artikel 2 Financiele-verhoudingswet	Verplichte toets op financiele gevolgen van taakoverdracht. Waarborg dat schaalsprongtaken met geld gepaard gaan.	Juridisch-planologisch		Nationaal	BZK/FIN	Departementen	Decentrale overheden	Doorlopend	VL12
6	EGTS (Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking)	Europese rechtspersoon voor grensoverschrijdende samenwerking. Zwaarste beschikbare juridische vorm voor euregionale governance (o.a. Euregio Maas-Rijn).	Juridisch-planologisch		Euregionaal	Euregio	Lidstaten	Grensregio's	Doorlopend	VL12
7	RIS3 (Smart Specialisation Strategy)	Slimme-specialisatiestrategie als voorwaarde voor EFRO-inzet. Verbindt regionale sterktes met Europese middelen; herprogrammering telt richting nieuw MFF.	Kennis/strategisch		Europees + regionaal	Managementautoriteiten + regio	Europese Commissie	Triple helix	Nu-straks	VL02, VL12

Congres Initieerregio’s

Het congres in het kort

Op 3 september 2026 kwamen ruim tweehonderd deelnemers bijeen in De Nieuwe Kolk in Assen, onder de titel Initiëren in de regio, van potentie naar praktijk. Ambtenaren en bestuurders uit Groningen-Assen, Twente en Zuid-Limburg bespraken het rapport dat u nu in handen heeft, samen met vertegenwoordigers van de ministeries van VRO, EZ, IenW en BZK en gasten uit de regio Emmen. Dagvoorzitter was Ank Bijleveld-Schouten.

De ochtend stond in het teken van de opgave. Agnes Mulder, commissaris van de Koning in Drenthe, en Cor Staal, wethouder van Assen, openden de dag. Minister Elanor Boekholt-O’Sullivan sprak over de Nota Ruimte en de rol van de initieerregio’s. Zij nam het conceptrapport in ontvangst uit handen van Hubert Mackus (wethouder Maastricht), Rik van Niejenhuis (wethouder Groningen) en John Joosten (burgemeester Dinkelland). Emile Revier van PosadMaxwan presenteerde de hoofdlijnen van het onderzoek, en econoom Paul Schenderling hield een keynote over groei, kwaliteit en brede welvaart. Daarna gingen Marjolein Jansen (directeur-generaal Ruimtelijke Ordening), Paul Schenderling, Emile Revier en de drie bestuurders in een panel in gesprek.

De middag stond in het teken van het werk. In vijf parallelle werksessies, één per dimensie van het rapport, bespraken de deelnemers de verhaallijnen en de keuzes die daarin voorliggen. Elke sessie begon met een korte presentatie van PosadMaxwan en een reflectie van een externe expert. Daarna gingen de deelnemers per regio uiteen en koppelden zij plenair terug. Steeds stonden dezelfde vier vragen centraal.

Zijn de fundamentele keuzes in deze verhaallijn al gemaakt? Kan de ruimtelijke uitwerking op de kaart? Met welke andere verhaallijnen hangt deze samen? En wat vraagt dit van het Rijk en wat van de regio? De bestuurders bespraken in een eigen sessie het bestuurlijk-institutioneel kapitaal en werkten aan een gezamenlijke brief aan de minister. Errik Buursink (VRO) en Harmke Vlieg (directeur Regio Groningen-Assen) sloten de dag plenair af.

Deze bijlage bundelt de opbrengst van de werksessies per dimensie en sluit af met de rode draden. Zij ordent de inbreng van de deelnemers langs de structuur van het rapport en laat zien waar het congres het rapport bevestigt of nuanceert.



A. Economische motor

Verhaallijnen 1 tot en met 4
Expert: Frank van Oort (Erasmus Universiteit Rotterdam)
23 deelnemers uit de drie regio’s en het Rijk

Wat de expert het onderzoek meegaf

Van Oort nam de conclusie “de motor draait onder zijn kunnen” als vertrekpunt. Hij vroeg waar dat aan ligt, aan de constructeur, de coureur of het circuit. Groter is volgens hem niet automatisch beter. Agglomeratienadelen horen naast productiviteit in de afweging, en het oude model van concurrentiekracht gaat niet altijd samen met het nieuwe model van brede welvaart. De causaliteit tussen de vijf dimensies verdient in het vervolg eigen onderzoek. Zijn belangrijkste advies was praktisch. Sterke schakels vind je alleen door de bedrijven zelf aan tafel te halen, want zij moeten het uiteindelijk doen.

Wat de regio’s inbrachten

Groningen-Assen herkende de twee delen uit het rapport. De stad Groningen en de zuidkant richten zich op health en vrijetijdseconomie, de Eemshaven en Delfzijl op energie en chemie, met doorwerking naar Emmen. De regio ziet het binnenhalen van bedrijven van ver niet als eerste strategie en investeert liever in de universiteit en het eigen ecosysteem.

Twente bevestigde het profiel van medtech, chiptech, defensie en energie. De regio vroeg wel meer aandacht voor het lokale mkb en voor het organiserend vermogen tussen bedrijven. Twente mist grote ankerbedrijven. Van Oort antwoordde dat het ook zonder ankers kan, als kleinere bedrijven zich organiseren, en dat een gedeeld belang zoals netcongestie daarbij helpt. Twente wees er ook op dat hightech niet alleen in Enschede zit. Almelo heeft naar verhouding evenveel hightechbanen, en het klimaat voor startups zit vooral in Hengelo.

Zuid-Limburg ziet drie clusters die goed samenwerken en noemde het vinden en vasthouden van talent als de grootste opgave. Een akkoord met Philips maakt Limburg tot proeftuin voor e-health in de vergrijzingsgolf

Wat dit betekent voor het onderzoek

Bevestigt: de diagnose van de motor, de kennisketen als lens en de complementariteit tussen de regio’s.

Nuanceert: Het rapport legt de causaliteit van economie naar brede welvaart. De zaal en de expert zetten daar de omgekeerde richting naast. Het mkb en het organiserend vermogen tussen bedrijven zijn een voorwaarde onder de gekozen toppen.

Vragen aan Rijk en regio’s

Aan het Rijk, vanuit de zaal. Is het advies wederkerig? En kijkt ook het ministerie per regio naar specifieke technologieën, zodat niet meerdere regio’s hetzelfde claimen?

Aan het Rijk, vanuit Twente. Regelgeving belemmert het samenvoegen van kavels, terwijl dat nodig is om voldoende energie te krijgen. Twente vraagt ook ondersteuning bij de vestiging van nieuwe bedrijven en bij medtech-certificering.

Aan de regio’s. Maak de uitvraag in Den Haag concreter, want programma’s zijn nu nog een zoektocht.

B. Menselijk kapitaal

Verhaallijnen 5 en 6
Expert: Anet Weterings (Planbureau voor de Leefomgeving)
10 deelnemers uit de drie regio's en het Rijk

Wat de expert het onderzoek meegaf

Weterings stelde de vraag die de hele middag terugkwam. Voor wie is de schaalsprong, voor de huidige inwoners of voor de regio? Het project Beethoven was vooral bedoeld voor de regio en voor nieuwe inwoners, en minder voor wie er al woonde. Een schaalsprong die voor iedereen inclusief is, bestaat volgens haar niet. Het gaat altijd om keuzes, en die horen hardop gemaakt te worden. Zij wees op leven lang ontwikkelen en op de groep die nu niet werkt als onderschat potentieel, en op de grens als kans.

Wat de regio's inbrachten

Groningen-Assen nuanceerde het talentlek. Onderzoek van bureau LEF laat zien dat de netto uitstroom van afgestudeerden meevalt en dat het probleem deels een kwestie van perceptie en zichtbaarheid is. Studenten weten vlak voor hun afstuderen niet welke banen de regio biedt, en bedrijven doen weinig om zich te laten zien. De regio vroeg ook aandacht voor kennisoverdracht tussen generaties, omdat kennis bij pensionering verdwijnt als niemand haar overneemt. En de regio stelde de vraag scherp. Doen wij dit omdat wij het regionaal willen, of vullen wij een landelijke behoefte in? Volgens de deelnemers ligt er een landelijke vraag.

Twente gaf aan dat de keuzes zijn gemaakt, van speerpuntsectoren en talentstrategie tot de Twente Board. De opgave is nu uitvoering, in een ander tempo. Twente vroeg zich af of een talentlek dat een nationaal belang dient wel een probleem is. De regio waarschuwde ook dat sturen op opleidingskeuze botst met de vrijheid van onderwijs. Stimuleren en bepalen zijn twee verschillende dingen.

Zuid-Limburg herkende de historische versnippering en ziet zichzelf nu in de fase waarin de propositie en het bijbehorende talent scherp worden. In Zuid-Limburg werkt 50 tot 55 procent van de bevolking, en de aanwas is kleiner dan de uitstroom. De regio noemde twee spanningen. Gepensioneerden waarderen landschap hoger dan industrie, en het verdienvermogen zit in sectoren die niet aansluiten op de huidige beroepsbevolking.

Wat dit betekent voor het onderzoek

Bevestigt: Het onderwijsaanbod als kracht en de overgang naar de eerste baan als beslissend moment.

Nuanceert: Het talentlek is deels een vraag van perceptie en zichtbaarheid. De schaalsprong reikt verder dan vijftien jaar. Groei is geen doel op zich, want ook een evenwichtiger bevolkingsopbouw zonder groei is een sprong. Leven lang ontwikkelen en kennisoverdracht bij pensionering vragen eigen aandacht.

Vragen aan Rijk en regio's

Aan de regio's onderling, vanuit Zuid-Limburg: Help elkaar de grensrelaties in beeld te brengen en agendeer ze samen bij de ministeries.

Aan het Rijk: Bied regionaal maatwerk in het internationaliseringsbeleid, omdat een generieke maatregel hier harder doorwerkt dan in de Randstad.

C. Ruimtelijk-economische condities

Verhaallijnen 7 tot en met 9
Expert: Michiel van Driessche (stadsbouwmeester Groningen en Felixx)
38 deelnemers uit de drie regio's en het Rijk

Wat de expert het rapport meegaf

Van Driessche stelde dat een economisch perspectief een ruimtelijk verhaal nodig heeft. Begin daarom bij het gezamenlijke verhaal en pas daarna bij de instrumenten, van sectoraal naar integraal en met vrije ruimte voor wat nog niet bekend is. Juist waar bestuurlijke grenzen niet samenvallen, is een flexibele rol nodig om aan dat gezamenlijke toekomstbeeld te werken. Een bouwmeester kan die rol vervullen en het verhaal ruimtelijk en visueel maken. Het Perspectief Zuid-Limburg, dat ambtenaren gebruiken om bestuurders te overtuigen, is daarvan een voorbeeld. Een toekomstperspectief vraagt bovendien een nieuwe basiskaart, waarin twee graden opwarming als gegeven is meegenomen. Bestuurlijk draagvlak bepaalt ten slotte of samenwerking tot stand komt en standhoudt.

Wat de regio's inbrachten

Groningen-Assen legde de vinger op de schaal van keuzes. Er is geen regionaal energiebeeld, omdat gemeenten los met netbeheerders onderhandelen, en bestuurders moeten kiezen welke bedrijven voorrang krijgen op het net. De deelnemers vroegen om de hele initieerregio aan de tafel van de Regio Groningen-Assen, om integrale programmeringsafspraken in plaats van een monocentrische strategie en om een eerlijke verdeling van de lusten en lasten van logistiek en datacenters. De stad Groningen is oververhit, Assen heeft ruimte. Intensiveren alleen is volgens de regio onvoldoende, ook uitbreiden is nodig. En netcongestie is een probleem van nu, terwijl het toekomstbeeld daar voorbij moet kijken.

Twente gaf aan dat de Ruimtelijke Ontwikkelstrategie en de sectorale keuzes staan, en dat het mkb door alle speerpuntsectoren heen is verweven. Water, voor proceswater en drinkwater, is een even belangrijke conditie als energie. Op spoor en kanaal gaan internationale belangen voor regionale. De samenwerking is vrijwillig en er wordt planologisch nauwelijks gestuurd, waardoor gemeenten op elkaar wachten. Er moeten daarom afspraken komen, inclusief wat er gebeurt als ze niet worden nagekomen. Grensoverschrijdende werklocaties zijn kansrijk maar bestuurlijk complex, en kunnen als gezamenlijke testcase dienen. De deelgroep eindigde met een prikkelende vraag. Is het grondgebied van Twente niet te klein voor de opgave, en moet de analyse niet over de regio- en landsgrens heen kijken?

Zuid-Limburg wil de grenzen richting Luik en Aken doorbreken en de kleinere stations en kernen complementair versterken, met verdichting rond alle stations als aanpak. In de deelgroep bleek hoe moeilijk het is om verder te kijken dan acute knelpunten zoals netcongestie, en om scherp te krijgen wat er te kiezen valt als die knelpunten zijn opgelost. Er leeft een groot vertrouwen dat betere verbindingen en meer treinen de problemen oplossen. Waar de regio dan voor kiest, bleef nog open. Ook is nog weinig doorleefd hoe beperkt de middelen en de massa zijn die er te verdelen zijn. Verdichten rond elk station betekent in een regio met een ontspannen woningmarkt iets anders dan in de Randstad. Zestien gemeenten en een regiobureau vragen een lange bestuurlijke adem. De hele sessie bleef de vraag boven tafel hoe lokale bestuurders van regionale samenwerking te overtuigen zijn. Wat levert meedoen op, en wat gebeurt er als afspraken niet worden nagekomen? De regio vroeg het Rijk om flexibiliteit bij de complexiteit van Nederlandse en Duitse regelgeving.

Wat dit betekent voor het rapport

Bevestigt: Netcongestie, water en bodem als sturende condities en de noodzaak van regionale regie op werkmilieus.

Nuanceert: Netcongestie is een knelpunt van nu, en het handelingsperspectief moet verder kijken. Voor Groningen-Assen is uitbreiding nodig naast intensivering. En de regio's wedden nog op te veel paarden. Veel deelnemers menen dat de keuzes al gemaakt zijn, terwijl een scherpe propositie met een concrete hulpvraag aan het Rijk nog ontbreekt.

Vragen aan Rijk en regio's

Aan het Rijk, vanuit Groningen-Assen: Het ACM-kader voor netbeheerders geeft wonen voorrang boven werken, terwijl de initieerregio juist werken voor wonen wil programmeren. Kan de regio economische ontwikkeling programmeren? En kan energie die via Groningen binnenkomt voorrang krijgen voor ontwikkeling in de provincie zelf?

Aan het Rijk, vanuit Twente en Zuid-Limburg: Het gaat niet altijd om geld. Vereenvoudig de regelgeving, zeker over de grens.

Aan de organisatie: De private sector was niet uitgenodigd en hoort in het vervolg nauwer betrokken te worden.

D. Sociaal-ruimtelijke condities

Verhaallijnen 10 en 11
Expert: Aleid Brouwer (Rijksuniversiteit Groningen en CMO STAMM).
35 deelnemers uit de drie regio's en het Rijk

Wat de expert het onderzoek meegaf

Brouwer draaide de causaliteit om. Pas de woonmilieus niet aan voor talent in de verwachting dat brede welvaart volgt. Neem brede welvaart als uitgangspunt, dan komt de schaalsprong omdat mensen willen blijven. Zij stelde een vraag die bleef hangen. Als we inzetten op een economische spurt en over vijftien jaar terugkijken zonder maatschappelijke waarde, zijn we dan tevreden? Verder gaf zij drie lessen mee. Bouw voor doorstroming, dan komen betaalbare woningen vanzelf vrij. De mobiliteit lijkt op orde, maar alleen voor wie een auto heeft. En beleidsmakers zitten in een hoogopgeleide bubbel, dus betrek bewoners en scholieren.

Wat de regio's inbrachten

Groningen-Assen vond het woningtype belangrijker dan de doelgroep. Bouw flexibel, zodat woningen nu en na de sprong voor meerdere groepen geschikt zijn. Meng jong en oud, en bind afgestudeerden met betaalbare huur. Blijf binnen de rode contouren, want inbreiding compenseert de huishoudensverdunning en houdt voorzieningen overeind. Wie een metropoolregio wil zijn, moet durven kiezen voor bovenregionale voorzieningen en tegelijk de basisvoorzieningen op orde houden om autoafhankelijkheid te voorkomen. Een deel van de zaal wilde beginnen met het aantrekken van bedrijven en pas later samen naar voorzieningen kijken. VRO nuanceerde dat economie een randvoorwaarde is, maar niet het enige startpunt.

Twente liet zien dat accommoderen en transformeren allebei al in de Ruimtelijke Ontwikkelstrategie zitten, met drie gebiedstypen, de steden, de dynamische knooppunten en het vitale buitengebied. De focus ligt op uitvoering. Het begrip internationaal talent is onscherp. Gaat het om kenniswerkers of arbeidsmigranten, om jong of senior? Dat moet eerst worden gedefinieerd, voordat over woonmilieus kan worden besloten. Verhuizen binnen de regio is normaal, en gemeenten moeten elkaar aanvullen in plaats van beconcurreren. Vijf of zes bouwlagen gelden in Twente al als woontoren, en er is een cultuuromslag nodig naar een typisch Twentse stedelijkheid. Het mkb, de familiebedrijven, de maakindustrie en de defensiebedrijven zijn onderbelicht naast hightech en de UT. Cultuur en ov in de avond en nacht zijn vestigingsfactoren. En Twente herkent de veronderstelde demografische ontspanning niet, omdat de werkelijkheid de krimpverwachting heeft ingehaald.

Zuid-Limburg gaf de scherpste reflectie op het conceptrapport. Redeneer vanuit bestaande gemeenschappen en niet vanuit instroom. Volkshuisvesting is geen volksverhuizing. Begin bij de eigen inwoners en versterk de arbeidsmarkt vanuit de kracht van de gemeenschap. De regio noemde het experiment "baan met sleutel" in Heerlen en de druk op natuur en recreatie. Zij stelde ook de vraag wat initiëren eigenlijk is. Is het een tijdelijk zetje, waarna de markt het overneemt?

Wat dit betekent voor het onderzoek

Bevestigt: De kritiek op trendprognoses, de vastlopende wooncarrière en de huurmarkt als stuurinstrument. Ook verhaallijn 12 als sleutel, want elke deelgroep kwam uit bij de bestuurlijke vraag.

Nuanceert: Het ontbrekende hoogstedelijke woonmilieu is geen doel op zich, want de regio's zoeken een eigen stedelijkheid. Bouwen voor doorstroming en per woningtype weegt zwaarder dan bouwen per doelgroep. Bereikbaarheid zonder auto, ook 's avonds, is een voorwaarde voor sociale weerbaarheid, en de communicatie met inwoners over verdichting is een opgave op zich.

Vragen aan Rijk en regio's

Aan het Rijk, vanuit Emmen en Groningen-Assen: Hoe verhouden de Primos-prognoses zich tot de economische ambities, en wat gebeurt er als de regio een andere volgorde wil dan het Rijk?

Aan het Rijk, vanuit de expert: Dit vraagt interdepartementale samenwerking en een langere horizon dan de vierjaarscyclus. Investeer omdat iets een goed idee is, ook als nog niet alles is doorgerekend.

E. Bestuurlijk-institutioneel kapitaal

Verhaallijn 12
Onder leiding van Ank Bijleveld-Schouten en Harmke Vlieg
Bestuurders van gemeenten, provincies en waterschappen uit de drie regio's en Nij Begun

Wat op tafel lag

Emile Revier vatte het rapport samen in één zin. Het potentieel is goed, de motor draait onder zijn kunnen en het bindende tekort is zekerheid. De bestuurders bespraken hoe zij naar de Nota Ruimte en de initieerstatus kijken. Zij werkten aan een gezamenlijke brief aan de minister, met als doel één geluid naar het Rijk.

Wat de bestuurders inbrachten

Over de motor. Startups lukken, scale-ups niet. Kennisinstellingen houden een te groot aandeel in startups, investeerders trekken zich terug en het geld verdwijnt naar buiten Europa.

Over de randvoorwaarden. Water en net worden op den duur een gegeven, en dat vraagt afstand van het maakbaarheidsdenken. De sluis in het Twentekanaal ging bij droogte een paar uur dicht, met grote economische schade, en het Rijk kijkt niet integraal naar de economie van de regio.

Over de overheid zelf. Zij werkt op negentiende-eeuwse grondslagen, terwijl de wereld exponentieel sneller verandert. Overschat daarbij marktfalen noch overheidsfalen.

Over de kern van het probleem. Er is een gebrek aan vertrouwen, tussen de regio's onderling en van het Rijk naar de regio, terwijl de regio's goed weten wat nodig is.

Over de structuur. Hier liepen de meningen eerst uiteen en kwamen ze daarna bij elkaar. Het voorstel om de NOVEX-systematiek op de hele regio te leggen kreeg tegenwicht. Geen nieuwe structuren, wel doen en laten zien. Uit Parkstad kwam de formulering die de sessie samenvatte, "zet een extra stoel aan tafel in plaats van een extra tafel". Parkstad wees ook op het risico van afspraken zonder rijkscommitment, zoals de regio dat binnen NOVEX Zuid-Limburg heeft ervaren. Langdurige programma's vragen langjarig commitment, en dat gaat over meer dan geld. Bijleveld voegde drie punten toe. Initiëren is ook durven kiezen waar je niet in investeert. Samenwerking tussen colleges werkt beter dan tussen raden. En defensiegelden zijn creatief aan infrastructuur te koppelen.


Congres Initieerregio's
Initiëren in de Regio - van potentie naar praktijk
ROS Twente

Posad Maxwan