

Economische vitaliteitsscan Noordoost-Fryslân 2019

COLOFON

Titel: Economische Vitaliteitsscan Noordoost-Fryslân 2019
Versie: Definitief (17 september 2019)
Auteurs: Marijn Molema en Bart Hoogeboom
M.m.v.: Menno Holkema, Meile Tamminga en Marco Smulders
(provincie Fryslân).
Cartografie: Welmoed Wijtzes (provincie Fryslân).
Vormgeving: Klaas Pot (provincie Fryslân)
Advies: dhr. B. Bilker, dhr. T. Bottema, mw. S. de Groot, dhr. T. Soet,
dhr. O. Vries (begeleidingscommissie).

Dit is een gezamenlijke uitgave van de provincie Fryslân en de Fryske Akademy.

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt
zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.



**Economische vitaliteitsscan
Noordoost-Fryslân 2019**

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Introductie	6
1. Totaalbeeld van de regio Noordoost-Fryslân	8
1.1 Mienskip is kwetsbaar èn kansrijk	8
1.2 Noordoost-Fryslân heeft zichzelf op de kaart gezet	12
1.3 Regio voor wonen èn werken	16
2. Gebiedsgericht monitoren	19
2.1 Drie functies van monitoring	19
2.2 Basisprincipes van gebiedsgericht monitoren	20
2.3 Versnellingsagenda en monitoringskader	24

Samenvatting

Tussen 2015 en 2019 vond in Noordoost-Fryslân een onderzoek experiment plaats. Wetenschappers van de Fryske Akademy en analisten van de provincie Fryslân keken samen met een arendsoog naar het gebied. In deze vierde en laatste Economische Vitaliteitsscan wordt het eindbeeld van een zelfbewuste regio gepresenteerd.

In de scan van 2018 constateerden we dat het economisch herstel van de regio versnelde na het diepe dal veroorzaakt door de crisis van 2008. Dit herstel zette het afgelopen jaar door. De werkgelegenheid steeg in 2018 met duizend banen naar een totaal van 40.784. Het totaal aantal banen is nog wel 3,2 procent lager ten opzichte van 2008. In 2018 registreerde UWV gemiddeld 5.353 werklozen in de regio. In het laatste kwartaal van 2018 daalde de werkloosheid met 5 procent ten opzichte van het laatste kwartaal van 2017.

De afgelopen vijftien jaar werkte de regio aan een economische ontwikkelingsstrategie met als voorlopig hoogtepunt de Versnellingsagenda voor de periode tot en met 2024. De Versnellingsagenda vraagt om een nieuw monitoringskader. Monitoren, zo blijkt uit het Vitaliteitsonderzoek, heeft drie functies. Ten eerste het agenderen van kansrijke en/of zorgwekkende ontwikkelingen. Ten tweede is het een hulpmiddel bij het inschatten van beleidskansen en voor beleidsevaluatie. Ten derde construeert monitoring een identiteit van de regio ten behoeve van interne en externe presentatie.

Op basis van de ervaring opgedaan met het Economische Vitaliteitsonderzoek kunnen zes basisprincipes van 'gebiedsgericht monitoren' geformuleerd worden:

1. Start het onderzoek vanuit regionale opgaven
2. Heb scherp oog voor het beleidsproces
3. Reflecteer op het schaalniveau van regionale samenwerking
4. Geef in verhaallijnen duiding aan de onderzochte data
5. Betrek de 'levende krachten' in de regio
6. Analyseer ontwikkelingen ook op lange termijn

Vanuit deze zes basisprincipes worden tot slot concrete aanbevelingen gedaan voor een monitoringskader dat past bij de Versnellingsagenda tot en met 2024.

Introductie

Tussen 2015 en 2019 vond in Noordoost-Fryslân een onderzoek experiment plaats. Wetenschappers van de Fryske Akademy en analisten van de provincie Fryslân keken samen met een arendsoog naar het gebied. Hoe kunnen we de economie van deze regio kenschetsen? Wat zijn de belangrijkste trends en ontwikkelingen? Welke inzichten dragen bij aan het beoordelen en inschatten van beleidsopties, die tot doel hebben de regionale economie te stimuleren? Deze vragen achtervolgden ons vier jaar lang. De antwoorden presenteerden we in de 'Economische Vitaliteitsscans' die we afrondden in juli 2016, februari 2017 en april 2018. In de laatste Economische Vitaliteitsscan zullen we weinig nieuwe kennis toevoegen. De nadruk ligt op de presentatie van ons eindbeeld. In dat eindbeeld brengen we de demografische, economische, sociaal-culturele en bestuurlijke kenmerken van het gebied zoveel mogelijk samen. Uit de synthese volgt een typering van de regionale ontwikkelingspotenties en de uitdagingen voor de nabije toekomst.

Daarnaast doen we aanbevelingen over de voortzetting van regionale monitoring. Dit onderdeel is niet alleen relevant voor Noordoost-Fryslân. In onze eerste Vitaliteitsscan (2016) namen we een uitgebreide verantwoording van ons onderzoek op. Daarin poneerden we onze driedelige probleemstelling in algemene termen:

1. Regio's ondervinden moeite bij het verwerven van economisch zelfinzicht dat nodig is voor passend beleid;
2. Beleidsevaluatie mist vaak een lange termijnperspectief, terwijl inzichten uit het nabije verleden helpen bij het beoordelen van keuzes en kansen voor de regionale toekomst;
3. Discussies over krimpregio's steunen vaak op verouderde aannames zodat het toetsen en mogelijk bijstellen van ideeën over regionale ontwikkeling de kwaliteit van het debat daarover kan verhogen.

Uit deze algemene probleemstelling volgde ons doel: 'een werkwijze en/of stappenplan ontwikkelen waarmee regio's meer zicht krijgen op hun economische ontwikkeling en de effecten van het gevoerde beleid'. Die werkwijze willen we in deze laatste scan nog eens expliciet onder woorden brengen.

De vierde en laatste Economische Vitaliteitsscan is korter dan de voorgaande drie. Zo hopen we in kort bestek een karakterschets van de regionale potenties en uitdaging te presenteren aan lokale bestuurders, beleidsmakers en politici. Ondernemers, bestuurders van kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties uit de regio behoren eveneens tot de doelgroep. Meer dan voorafgaande jaren richten we ons tot dezelfde doelgroepen in andere regio's van Fryslân en Nederland. We menen dat de

benadering als gevolgd in de Economische Vitaliteitsscan ook van nut kan zijn buiten Noordoost-Fryslân. Vooral het tweede deel, waarin we onze methode samenvatten, is voor hen relevant.

Met deze vierde scan ronden wij dit onderzoek experiment af. Wij danken iedereen die op een of andere wijze een bijdrage heeft geleverd.



1

Totaalbeeld van de regio Noordoost-Fryslân

Het Vitaliteitsonderzoek vertrok vanuit een regionaal-economische invalshoek. Bij aanvang van het project werd aangesloten bij landelijke ontwikkelingen, in het bijzonder het Interbestuurlijke Actieplan Bevolkingsdaling dat steunde op een pijler 'economische vitaliteit'.¹ Naast het economische perspectief is echter ook gekeken naar bredere indicatoren die de leefbaarheid van een gebied bepalen, zoals de demografische samenstelling, sociaal-culturele dimensies en bestuurlijke aspecten. Op basis van deze elementen is een totaalbeeld te geven.

1.1 || Mienskip is kwetsbaar én kansrijk

De demografische samenstelling is een basaal kenmerk van een gebied. In heel Nederland groeide de bevolking in de afgelopen anderhalve eeuw. Onze regio was daar geen uitzondering op. Weliswaar verlieten veel mensen het gebied. Vele geboren en getogen Noordoost-Friezen zochten hun heil ergens anders: tussen 1988 en 2014 fluctueerde het jaarlijkse binnenlandse migratiesaldo tussen de 100 en 700 personen negatief.² Dat er toch sprake was van bevolkingsgroei kwam door de natuurlijke aanwas, nog buiten de asielmigratie. Er werden veel kinderen geboren. In veel West-Europese landen zakte het geboortecijfer vanaf c. 1965 echter.³ Het automatisme waarin ouders vaak meerdere kinderen kregen, maakte plaats voor een bewuster keuzeproces waarin het ouderschap concurreerde met waarden als zelfontplooiing en (economische) zelfstandigheid. Deze culturele veranderingen zijn maatschappelijk gezien waardevol, ze hebben de diversiteit en gendergelijkheid ook in Noordoost-Fryslân vergroot. Gevolg is wel dat de natuurlijke bevolkingsaanwas langzaam afnam. Daarmee nam ook de compenserende werking van 'natuurlijke aanwas' ten opzichte van het negatieve migratiesaldo af. We zien in figuur 1.1a de groei van de totale bevolking vanaf 1980 eerst afnemen en vanaf 2006 plaatsmaken voor krimp.

Op 1 januari 2019 woonden er 123.709 mensen in Noordoost-Fryslân. Dat is een daling van 287 mensen ten opzichte van dezelfde datum een jaar eerder. Sinds 2005, het jaar waarin de bevolking in Noordoost-Fryslân haar hoogste omvang bereikte, daalde het aantal inwoners in Noordoost-Fryslân met 3.315. Volgens actuele ramingen zal de bevolking in 2028 nog eens afgenomen zijn met ongeveer 5.000 personen oftewel minus 4 procent ten opzichte van het heden.⁴ Ramingen worden echter voortdurend bijgesteld. Naar verwachting zullen ramingen van de provincie, die eind 2019 gepubliceerd worden, iets gunstiger uitpakken voor Noordoost-Fryslân. Enerzijds heeft dit te maken

1 Rijk, VNG, IPO, *Interbestuurlijke voortgangsrapportage bevolkingsdaling* (30 juni 2011); Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Samenwerkingsagenda Krimp 2015-2016* (19 december 2014).

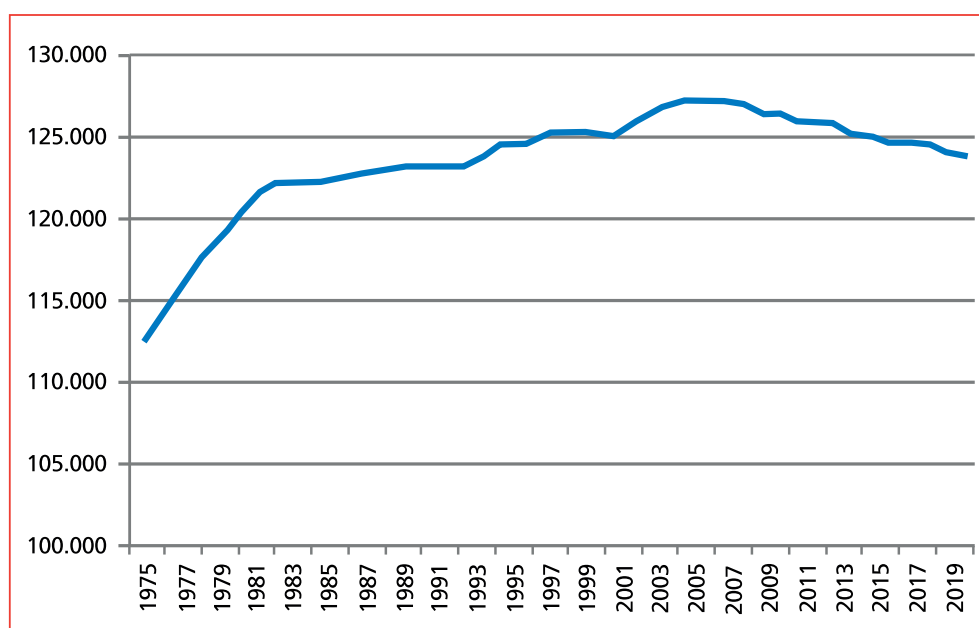
2 *Economische Vitaliteitsscan 2016*, blz. 17.

3 Theo Engelen, *Van 2 naar 16 miljoen mensen. Demografie van Nederland, 1800-nu* (Amsterdam 2009).

4 Deze prognose is gebaseerd op de periode 2018-2028. Bron: Provincie Fryslân, *Staat van Fryslân* (Leeuwarden, maart 2019).

met de komst van nieuwe inwoners die in de afgelopen jaren iets hoger uitpakte dan verwacht. Anderzijds is er de algemene tendens van meer arbeidsmigranten die via de buitenlandse migratie naar Fryslân en ook de regio Noordoost komen. Uiteraard is het de vraag of deze trend zich doorzet. Duidelijk is wel dat het krimpproces voortgaat, maar de prognoses over de omvang daarvan steeds bijgesteld moeten worden.

Figuur 1.1a: Absolute bevolkingsontwikkeling in Noordoost-Fryslân



Bron: CBS, bewerking provincie Fryslân

Noordoost-Fryslân is niet alleen krimpregio

De demografische ontwikkelingen zijn voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de reden geweest om vanaf 2009 krimpbeleid te voeren, een jaar later volgde de eerste provinciale nota.⁵ In 2015 werd Noordoost-Fryslân opgenomen als nationale krimpregio.⁶ Daarmee gaf de rijksoverheid blijk van een hernieuwde aandacht voor perifeer gelegen regio's als Noordoost-Fryslân. Met het predicaat krimpregio heeft voor bestuurlijke en financiële impulsen gezorgd, en is daarom een nieuw hoofdstuk in de geschiedenis van de regionaal-economische politiek.

Het negatieve migratiesaldo leidde vooral na de Tweede Wereldoorlog tot overheidszorg. Immers, de regio bleek onvoldoende in staat om haar eigen kinderen een middel van bestaan te geven. Daarom trok de ambitieuze jeugd weg waardoor een negatieve spiraal voor de hele regio dreigde. Industriebeleid moest dit helpen voorkomen. Het Ministerie van Economische Zaken gaf leiding hieraan. Hoewel ze niet alle problemen kon wegnemen, bracht het beleid toch economische ontwikkeling.⁷ Vanaf eind jaren

5 Ministerie van BZK, VNG en IPO, *Krimpen met kwaliteit* (Den Haag, 2009); Provincie Fryslân, *Krimp en Groei: Demografyske feroaring yn de provinsje Fryslân* (Leeuwarden, 2010).

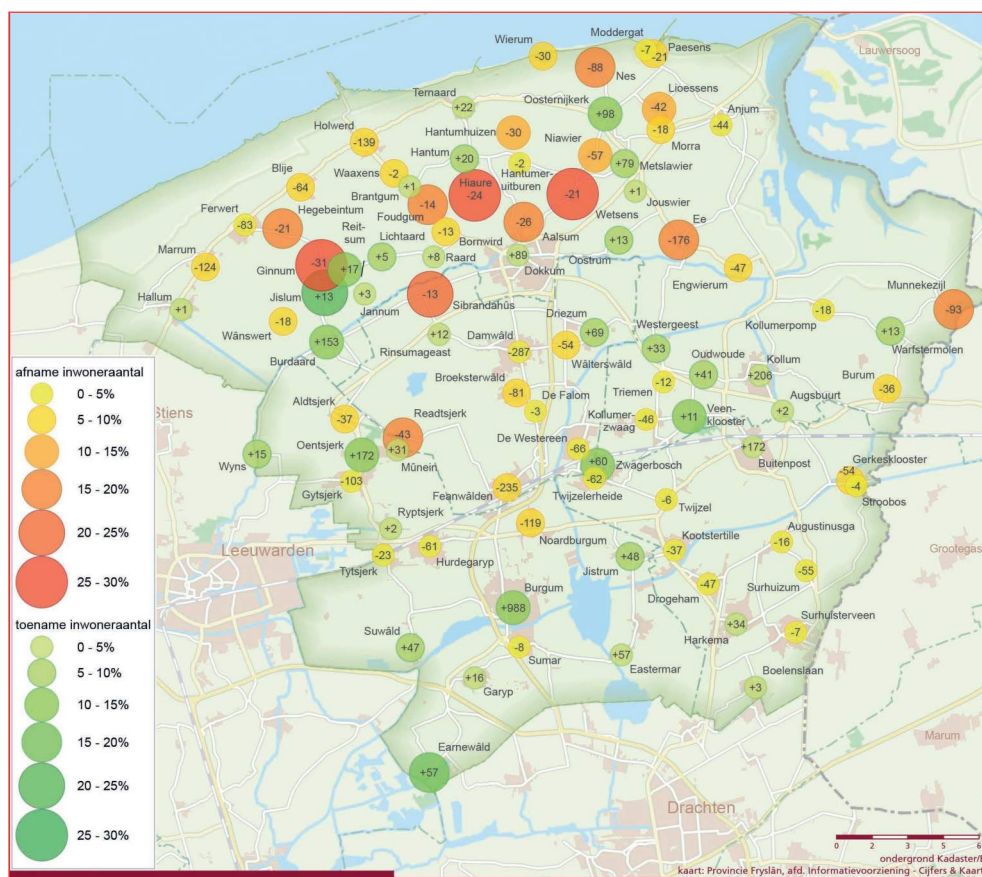
6 Tweede Kamer Staten Generaal, vergaderjaar 2014-2015, stuk 31757, no. 64, "Motie de Vries en Veldman over het aanmerken van Noordoost-Fryslân als krimpregio", 20 mei 2015.

7 *Economische Vitaliteitsscan 2016*, blz. 25-27.

1970 trok 'Economische Zaken' echter langzaam maar zeker haar handen af van het industriebeleid. In de jaren 1990 was nagenoeg geen aandacht meer voor de problemen van perifere regio's. In die zin vulde 'Binnenlandse Zaken' een vacuüm met haar aandacht voor de economische vitaliteit van krimpregio's.

Een kanttekening bij het begrip 'krimpregio' is op zijn plaats. Ondanks dat de regionale bevolking als geheel afneemt, zijn er naast krimpende dorpen ook groeikernen. Figuur 1.1b geeft inzicht in de middellange termijnontwikkeling van de bevolking per plaats. Krimpende dorpen concentreren zich in het noordelijke deel van de regio. Het zuidelijke deel kent naast plaatsen met afnemende ook kernen met een toenemende bevolking. De kaart illustreert dat er veel meer nuance schuilt achter de beleidsterm 'krimpregio'. Beleidsinterventies moeten met deze lokale verschillen rekening houden.

Figuur 1.1b: Bevolkingsontwikkeling per plaats, 1995-2017



Bron: Provincie Fryslân.

Regionale verbondenheid

In het verleden liep dwars door Noordoost-Fryslân een sociaal-culturele breuk. Het noordelijke deel werd gedomineerd door trotse agrarische ondernemers, die op de rijke kleigronden een kapitaalintensieve vorm van landbouw bedreven. De armere

gronden in het zuidelijke deel van de regio maakte de landbouw kleinschaliger. Kleinschalig was ook het landschap en de sociale samenhang in de dorpen. Hoewel de sociaal-culturele verschillen nog lang zullen doorwerken, zijn zij in de afgelopen decennia wel minder belangrijk geworden. Samenwerking op diverse terreinen wordt gevoed door overeenkomsten in de lokale identiteit. Op de meeste plekken in Noordoost-Fryslân wordt een trots op de eigen leefomgeving gevoeld. Er is bovendien een wil om zich in te zetten voor de toekomst van die regio.

Verbondenheid zien we ook terug in het alledaagse (bedrijfs)leven.⁸ Voortgezet onderwijs en dagelijkse boodschappen vindt bijna geheel plaats in de eigen regio. Van de Noordoost-Friese beroepsbevolking werkt ruim 40 procent in de eigen gemeente en 20 procent in een naburige gemeente binnen Noordoost-Fryslân. Noordoost-Friezen zijn bovendien honkvast, ze verhuizen minder vaak dan de gemiddelde Fries. Diegenen die wel verhuizen, blijven grotendeels in de regio. Het gebied kent wel een negatief migratiesaldo. Vertrekkers gaan overwegend naar Leeuwarden en Groningen, gevolgd door Drachten en de Randstad. Bedrijven in Noordoost-Fryslân doen 40 procent van hun eigen inkopen in de eigen regio. De afnemers van producten en diensten die worden aangeboden door bedrijven in Noordoost-Fryslân, bevinden zich voor 52 procent van de omzet in dezelfde regio.

De ontwikkeling van Noordoost-Fryslân hangt direct samen met het omliggende gebied. De regionale beroepsbevolking telt 63.000 Noordoost-Friezen (stand 2018). Ruim 20 procent daarvan werkt in Leeuwarden. Ook Drachten en overig Fryslân zijn samen goed voor bijna 20 procent van de uitgaande beroepspendel.⁹ Veel contacten tussen bedrijven overstijgen de regio. Dit betekent dat lokale en regionale bestuurders over de bordrand van Noordoost-Fryslân moeten kijken. Aansluiting zoeken bij ontwikkelingen elders in (Noord-)Nederland kan helpen bij de verdere ontwikkeling van het gebied.

Menselijk kapitaal

Een sterk aspect van Noordoost-Fryslân is het arbeidsethos onder de beroepsbevolking. Gebaseerd op interviews met ongeveer 50 ondernemers kan de gemiddelde Noord-oost-Fries hardwerkend genoemd worden. Betrouwbaarheid en een no-nonsense mentaliteit worden als kwaliteiten geroemd.¹⁰ Ondanks de daling in de bevolkingsgroei en (vanaf 2006) bevolkingskrimp is de beroepsbevolking zelf gestegen van 44.000 personen in 1990 naar 63.000 personen in 2018.¹¹ De groei kan verklaard worden door de gestegen arbeidsparticipatie van mannen en vooral vrouwen. Arbeidsdeelname is maatschappelijk gezien belangrijker geworden. De rol van individuen in het economische verkeer wordt groter als zij werk hebben of zoeken. Wanneer iemand onderdeel is van de arbeidsmarkt dan levert diegene een zinvolle bijdrage aan de regionale economie. Bovendien leidt (het zoeken naar) werk in veel gevallen tot persoonlijke groei en ontwikkeling. Meer Noordoost-Friezen maken persoonlijk deel uit van deze dynamiek, voornamelijk doordat het traditionele kostwinnersmodel is afgekalfd. Meer vrouwen kunnen zich op een gelijkwaardige manier op de arbeidsmarkt begeven.

⁸ *Economische vitaliteitsscan 2017*, 39-45.

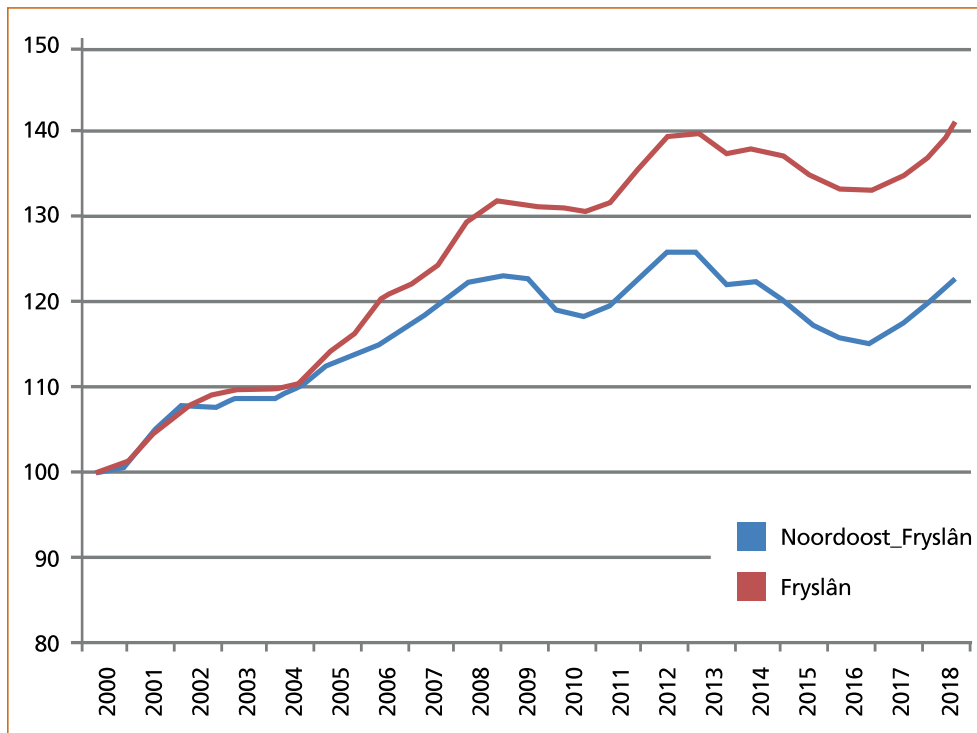
⁹ De cijfers hebben betrekking op de pendel binnen Friesland. Pendel vanuit Noordoost-Fryslân naar plekken buiten de eigen provincie zijn niet meegenomen wegens een gebrek aan data.

¹⁰ *Economische Vitaliteitsscan 2017*, blz. 33.

¹¹ *Economische Vitaliteitsscan 2016*, blz. 20; CBS.

Niettemin wordt het menselijk kapitaal van Noordoost-Fryslân nog altijd onderbenut. Zo is het aantal werkzoekenden nog altijd hoger in vergelijking met nationale gemiddelden. Figuur 1.1c laat zien hoe kwetsbaar de regio nog altijd is bij economische tegenslag. Door de crisis steeg de werkloosheid en herstel bleef lang uit. In 2018 telde de regio gemiddeld 5.353 werkzoekenden. Uit de interviews met ondernemers bleek vooral een grote vraag naar technisch geschoolde medewerkers. Het arbeidsreservoir kan voor het overgrote deel niet voorzien in deze behoefte, omdat er nieuwe kennis en vaardigheden worden gevraagd. De aansluiting tussen de behoefte van werkgevers enerzijds en de kennis/kunde van de beroepsbevolking anderzijds is daarom een belangrijke uitdaging voor de toekomst.

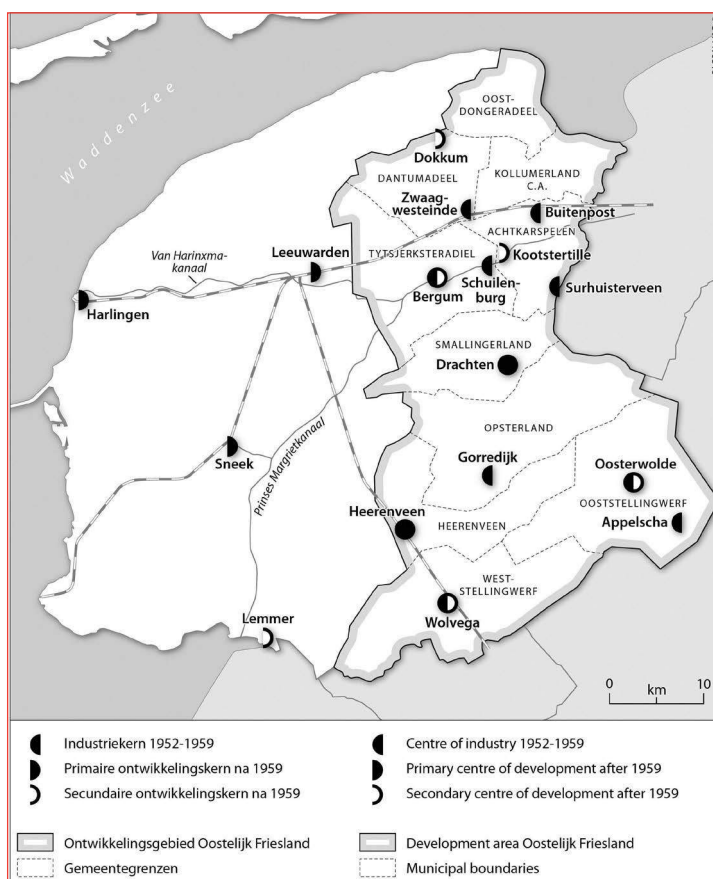
Figuur 1.1c: Ontwikkeling werkgelegenheid (banen > 15 uur, index 1988=100)



1.2 || Noordoost-Fryslân op de kaart gezet

Het debat over regionale ontwikkeling kent zijn eigen dynamiek. In de decennia na de Tweede Wereldoorlog gingen ideeën over economische ontplooiing een verbond aan met planologische denkbeelden. Spreiding van de industrie was goed voor heel Nederland: een gelijkmatige ontwikkeling van het land zou zowel congestie in de Randstad als verarming van de periferie voorkomen. Het ruimtelijk-economische toekomstbeeld

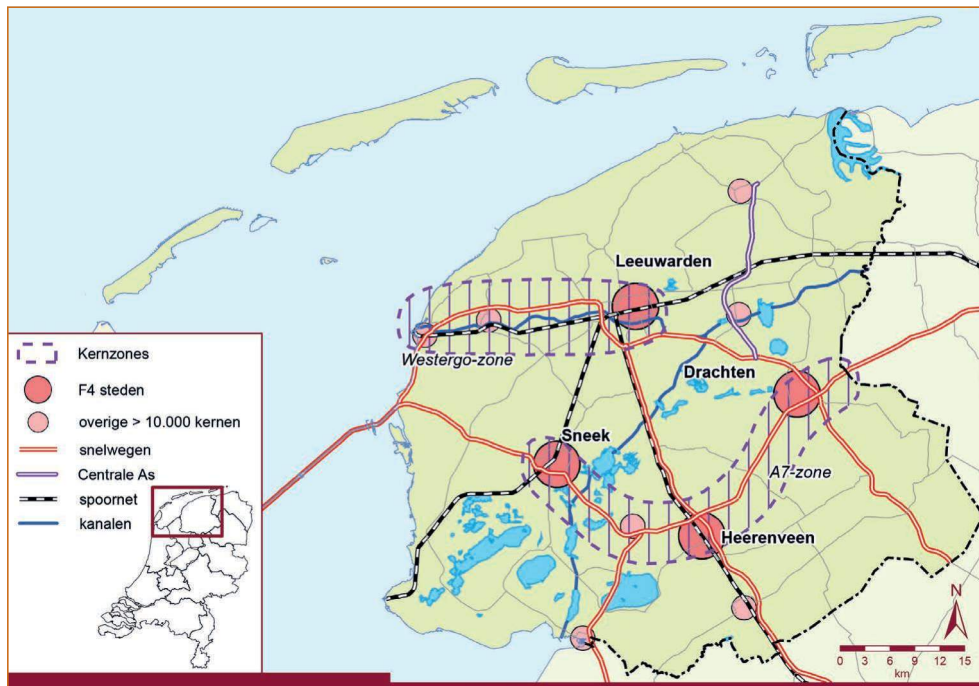
voor Noordoost-Fryslân was hiervan afgeleid. Industriekernen als Burgum, Kootstertille en later Dokkum werden gezien als trekpaarden van het gebied.



Figuur 1.2a: Ruimtelijk-economische beleidskaart Fryslân, 1952-c.1994

In de jaren 1990 werd definitief afscheid genomen van het industriële ontwikkelingsmodel. In de twee decennia daaraan voorafgaand was de structuur van de economie fundamenteel veranderd. Het beleid paste zich hierbij aan en ging zich richten op het 'endogene ontwikkelingspotentieel'. Oftewel, de kansen en krachten die in een gebied zelf lagen. Deze waren niet bij voorbaat ingevuld, maar konden zich toespitsen op vele sectoren en potenties. Door toedoen van het Ministerie van Economische Zaken en de meegaande beweging van de Noord-Nederlandse provincies kreeg het endogene ontwikkelingsbeleid een over gesimplificeerde vertaalslag in Fryslân. De regionaal-economische potenties werden gesitueerd in de A7-zone (Drachten-Heerenveen-Sneek) en de Westergo-zone (Leeuwarden-Harlingen). Voor Fryslân was dit de economische 'mal'. Buiten deze zone werd het 'landelijke gebied' gepresenteerd als een 'contramal'. De potenties van deze gebieden werden vooral gezocht in rust, ruimte en recreatie.

Figuur 1.2b: Ruimtelijk beleid na 1994



De onderschatting van de economische basis in Noordoost-Fryslân had verregaande consequenties. Ten eerste lokte het provinciale investeringen uit in de kernzones. Een direct verband tussen deze investeringen en het wegtrekken van bedrijven uit Noordoost-Fryslân kan niet worden aangetoond. Niettemin vertrokken er tussen 2007-2017 bedrijven uit Noordoost-Fryslân naar Drachten (36), Leeuwarden (31) en Heerenveen (14).¹² Hierbij zal, naast de geografische ligging en de overheidsmaatregelen, de psychologische gevolgen van het kernzonebeleid een rol hebben gespeeld. Zonder twijfel zijn de keuzes van bedrijven en andere betrokken organisaties beïnvloed. Hoewel het niet exact gemeten is, heeft dit nadelige consequenties gehad voor het ontwikkelingsperspectief van Noordoost-Fryslân.

Bestuurlijke krachtenbundeling

Een tweede gevolg van het mal/contramal-denken is de activering van de gemeenten in Noordoost-Fryslân. Onder druk van hoge werkloosheid en aangespoord door de provincie begon midden jaren 1980 een economische samenwerking tussen de gemeenten Achtkarspelen, Dantumadeel, Dongeradeel, en Kollumerland c.a.¹³ In 1987 resulteerde deze samenwerking in het 'Actieprogramma Noordoost-Friesland' waarbinnen een vroege variant van de Centrale As het belangrijkste project was.¹⁴ De samenwerking tussen de gemeenten was licht en pragmatisch; er werd vooral ingespeeld op kansen voor projectfinanciering.

¹² *Economische Vitaliteitsscan 2018*, blz. 15.

¹³ Vanaf 1993 trad ook Ferwerderadiel toe tot de samenwerking.

¹⁴ Stuurgroep Actieprogramma Noord-Oost Friesland, *Actieprogramma Noordoost-Friesland: 1e fase* (1987).

De lichte vorm van samenwerking groeide in de jaren 1990 uit tot een strategische krachtenbundeling. Samen presenteerde de gemeenten in 2000 het *Kompas voor Noordoost-Friesland*, een visie op de ontwikkeling van de regio.¹⁵ Tegelijkertijd verzetten de regio zich sterk tegen het hardnekkige beeld onder provinciale en nationale beleidsmakers dat Noordoost-Fryslân weinig potentie had voor economische ontwikkeling. Er werd een lobby opgezet om Noordoost-Fryslân economisch weer op de kaart te zetten. Vanaf 2003 continueerden Dongeradeel, Dantumadeel, Ferwerderadeel en Kollumerland de regionale samenwerking onder de noemer 'Noordoost Friese Aanpak' (NOFA). De NOFA-gemeenten hebben de regio Noordoost-Fryslân handen en voeten gegeven door te investeren in netwerken tussen ondernemers, onderwijs en overheid. In korte tijd werden de Ondernemers Federatie Noordoost Fryslân (2003), de Gouden Driehoek (2009) en de Kenniswerkplaats (2011) opgericht. Daarnaast werd de relatie met de provincie verbeterd door de realisatie van de Centrale As en afspraken over bedrijventerreinen.¹⁶

Agenda Netwerk Noordoost (ANNO)

Het jaar 2011 markeert een volgende fase in de regionale samenwerking. Met de ontwikkeling van een Agenda Netwerk Noordoost (ANNO) werd een nieuwe stap gezet in de ontwikkeling van Noordoost-Fryslân als zelfbewuste regio. Dongeradeel, Dantumadeel en Kollumerland c.a., de vroegere partners van het NOFA-verband, stonden aan de wieg van ANNO. Vanaf de start van het nieuwe samenwerkingsverband traden ook Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel toe. In 2012 volgde gemeente Ferwerderadiel en kreeg ANNO zijn huidige vorm. Een extern bureau stelde een sociaal-economisch masterplan op.¹⁷ Op basis daarvan werd een uitvoeringsprogramma ontwikkeld dat financieel werd ondersteund door de provincie Fryslân. ANNO is opgevolgd door ANNO II, een programma voor de periode 2016-2020.

¹⁵ Het rapport was een reactie op de het meerjarige programma *Kompas voor het Noorden* (1999).

¹⁶ *Convenant Bedrijventerreinen Noordoost Fryslân 2010-2020*.

¹⁷ Joop Boertjes en Wim Bakker (Bureau Van Werven), *Sociaal-economisch masterplan Noordoost Fryslân. Netwerk Noordoost: wonen en werken in netwerken* (Groningen, 2010).

1.3 || Regio voor wonen én werken

Uit de voorgaande paragraaf kunnen we concluderen dat Noordoost-Fryslân zichzelf opnieuw op de ontwikkelingskaart heeft gezet. Zij is daarbij uitgegaan van haar eigen kracht. De regio telt een kleine 8.000 bedrijfsvestigingen (stand 2014). Daarvan zijn ongeveer 5.000 een eenmanszaak – het aantal zelfstandigen zonder personeel is de afgelopen jaren sterk gegroeid. Ruim 2.550 bedrijven hebben tussen de 2 en 9 werknemers in dienst. Het aantal bedrijven van 10 t/m 99 medewerkers telt 400. Het aantal bedrijven met meer dan 100 werknemers betreft 30.

De Economische Vitaliteitsscans hebben bouwstenen aangedragen voor het scherpen van deze kracht. In de Vitaliteitsscan 2017 onderzochten we vier sectoren die stuwend zijn, in de zin dat hun aanzienlijke winsten, mede verdiend met opdrachten van buiten de regio, gedeeltelijk weer geïnvesteerd worden in de regio zelf.¹⁸

Concluderend werd over de vier stuwende sectoren gesteld:

1. **Bouw.** Ruim 1500 bouwbedrijven zijn goed voor ongeveer 10 procent van zowel de regionale werkgelegenheid als de regionale productie – dit is ongeveer twee keer zoveel als het Friese en nationale gemiddelde. Duurzaam bouwen en het vinden van geschikt personeel zijn belangrijke thema's voor bouwbedrijven.
2. **Metaal.** Een kleine 200 bedrijven zijn goed voor 4 procent van de werkgelegenheid. Hierdoor is ook deze sector bovengemiddeld vertegenwoordigd. Ook de metaalsector richt zich op het thema duurzaamheid. Er zijn zorgen over het vinden van technisch personeel.
3. **Landbouw.** Een kleine 1400 bedrijven zijn samen goed voor 10 procent van de regionale productie en 7½ procent van de werkgelegenheid. Provinciaal en vooral landelijk liggen deze cijfers een stuk lager. Agrarische ondernemers hebben te maken met voortdurende technologische en maatschappelijke veranderingen, waaraan zij zich moeten aanpassen.
4. **Levensmiddelenindustrie.** Ruim 60 bedrijven geven werk aan 3½ procent van de regionale beroepsbevolking: provinciaal en landelijk ligt dit cijfer lager. Het gros van de banen slaat neer op een aantal grote productielocaties in Hallum (koek/ beschuit) en Gerkesklooster (zuivel). Het vinden van technisch personeel is een belangrijk thema.

Eigen kracht beleid

In het beleid voor de komende jaren hebben de stuwende sectoren terecht een prominente plek gekregen. Het is een teken dat de regio haar eigen krachten (h)erkend en verder uitbouwt. Toch moeten twee kanttekeningen gemaakt worden. Ten eerste bestaat het risico van een tunnelvisie. In een tunnelvisie kijken we enkel naar een beperkte set van sectoren en actoren, waardoor we minder sensibel worden voor de economische kansen die buiten dit blikveld liggen. Ten tweede gaat regionale ontwikkeling om meer dan alleen stuwende sectoren. Regionale ontwikkeling draait om een breed pallet van regionale potenties, waaronder de leefkwaliteit met natuurlijke

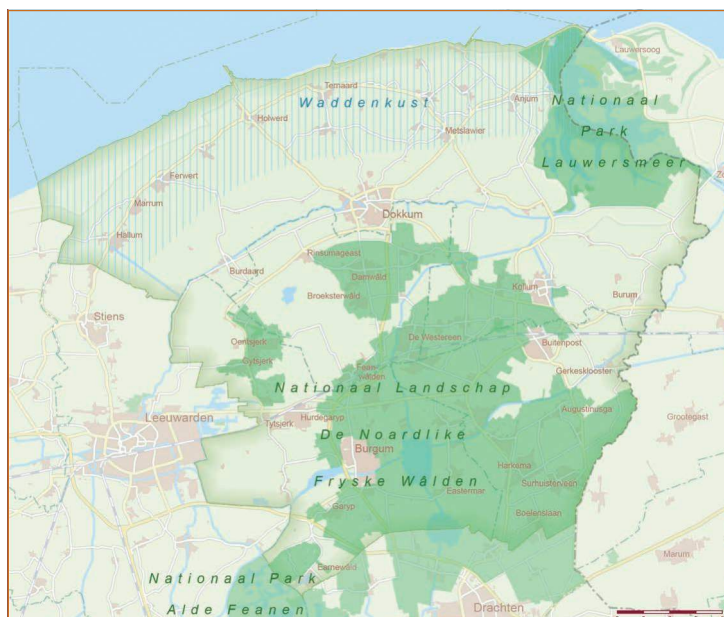
¹⁸ Economische Vitaliteitsscan 2017, blz. 5.

omgeving, en alles wat daarmee samenhangt. Dat moet een reden zijn om niet alleen aan de Versnellingsagenda te werken, maar een bredere agenda te voeren. Ten tijde van het kernzonebeleid werd het ontwikkelingsperspectief van Noordoost-Fryslân vooral in de natuurlijke omgeving gezien. Veel betrokkenen wezen op de rust en ruimte van het gebied. Gelukkig zijn tegenwoordig de stuwende sectoren prominent in het vizier. Maar dat betekent niet dat de natuurlijke omgeving nu minder belangrijk geworden is. Het Economische Vitaliteitsonderzoek van de afgelopen jaren kan daarom ook voeding geven aan een bredere visie die verwacht mag worden van ANNO 3, de vernieuwde agenda voor de periode 2020-2025. Het regionale omgevingspotentieel schuilt onder andere in vier streekmerken.

Vier krachtige streekmerken

Het omgevingspotentieel van Noordoost-Fryslân laat zich samenvatten in vier streekmerken. Twee daarvan, het Lauwersmeergebied en de Alde Feanen bij Earnewâld, zijn erkend als nationale parken. Beide parken worden gedomineerd door water. Daarnaast geldt de Waddenkust als een onderscheidend gebied, met zijn uitgestrekte akkers en waardevolle cultuurhistorie. Tot slot behoort een groot deel van het zuidelijke gebied tot de Noardlike Fryske Wâlden, een cultuurhistorisch landschap dat is ontstaan op basis van relatief kleinschalige landbouw. Deze gebieden geven de regio Noordoost-Fryslân een groene uitstraling. Bovendien bieden ze potentie voor recreatie en toerisme, een sector waarin ongeveer 350 bedrijven werk verschaffen aan 5,5 procent van de regionale beroepsbevolking. Het recreatieve en toeristisch profiel van de regio is vooral sterk in outdoor activiteiten, variërend van survivaalkampen en kanovaren tot fietsvakanties en wandeltochten. Daarmee kan ingespeeld worden op de groeiende behoefte aan actieve vrijetijdsbesteding, landschapsbeleving en het ervaren van natuur.

Figuur 1.3: Overzichtskaart van Noordoost-Fryslân en de streekmerken



Slotakkoord: Noordoost-Fryslân als totaalregio

Sinds 1 januari 2019 telt de regio Noordoost-Fryslân vier gemeenten: Tytsjerksteradiel, Achtkarspelen, Dantumadiel en de gemeente Noardeast-Fryslân. We hebben gezien hoe lokale bestuurders steeds hechtere samenwerkingsvormen zijn aangegaan. Regionaal-economisch beleid heeft daarbij een cruciale rol gespeeld. Richting de derde ANNO-agenda voor de jaren vanaf 2020 en verder liggen er genoeg uitdagingen. Instituties en investeringsprogramma's dienen zich verder te verankeren in de regio. Bovendien zou de gezamenlijke visievorming nog een stap verder gebracht kunnen worden. Afzonderlijke dimensies van regionale ontwikkeling, zoals stuwende sectoren en het natuurlijk omgevingspotentieel, kunnen in evenwicht gebracht worden in een groter verhaal dat richting geeft aan de toekomst van de regio.

2

Gebiedsgericht monitoren

Het economische vitaliteitsonderzoek voor Noordoost-Fryslân startte in 2015 en eindigt met deze vierde en laatste scan. Het was een experiment van wetenschappers van de Fryske Akademy en analisten van de provincie Fryslân. Enerzijds heeft het onderzoek geresulteerd in het eindbeeld als gepresenteerd in hoofdstuk 1. Anderzijds is methodologische diepgang verworven ten aanzien van regionale monitoring. Op basis van de ervaring opgedaan in Noordoost-Fryslân presenteren we in §2.1 drie functies van monitoring. In §2.2 zullen we enkele methodologische basisprincipes samenvatten. In §2.3 zullen we deze algemene inzichten koppelen aan beleidsmonitoring in Noordoost-Fryslân vanaf 2020.

2.1 || Drie functies van monitoring

Wat is eigenlijk het nut van regionale monitoring? Als antwoord op deze vraag presenteren we drie functies van monitoring. Deze inzichten zijn mede gebaseerd op het werk van collega onderzoekers.

Agenderen

Ten eerste is er de agenderingsfunctie. In de alledaagse praktijk zijn we ons vaak niet bewust van de structurele processen die onze toekomst vormgeven. Systematisch onderzoek kan dergelijke processen wel vangen in cijfers, woorden en beelden. Een monitor legt ontwikkelingen bloot, zodat ze bediscussieerd kunnen worden in het publieke debat. Een voorbeeld is de eerste Economische Vitaliteitsscan (2016). Hierin verwoordden we de alarmerende trend dat Noordoost-Fryslân zich nauwelijks herstelt van de crisis.¹⁹ In zeven jaar tijd was het aantal banen met 9 procent gedaald (tegenover 3 procent daling landelijk). Bovendien hield de daling destijds nog altijd aan. Door het benoemen van een dergelijke trend kan de ontwikkeling van de regio hoger op politieke agenda's komen, en nadrukkelijker een rol spelen in het maatschappelijke debat.

Beleid

Ten tweede kunnen we een beleidsfunctie onderscheiden. Systematisch verzamelde informatie is cruciaal voor een beleidsproces. Voordat er programma's en projecten ontwikkeld worden, is een goed besef van de regionale problemen cruciaal. Geanalyseerde gegevens kunnen het begrip van onze uitdagingen verhogen. Begrip hangt samen met het vinden van oplossingen. Samenhangend onderzoek kan nieuwe mogelijkheden in beeld brengen. Een voorbeeld is de Economische Vitaliteitsscan van

¹⁹ 'Noordoost herstelt zich nauwelijks van crisis', *Leeuwarder Courant*, 12 mei 2016.

2017. Op basis van statistiek en interviews werden de kansen van vier stuwende sectoren 'gescand'. Deze scan werd gebruikt in het opstellen van de Versnellingsagenda voor Noordoost-Fryslân in de periode t/m 2025. Bovendien kan monitoring gaandeweg de uitvoering van een beleidsprogramma helpen bij de evaluatie van het beleid. Overigens heeft het Economische Vitaliteitsonderzoek deze functie (nog) niet gehad.

Identiteit

Ten derde kan regionale monitoring bijdragen aan de identiteit van een gebied. Voor regionale samenwerkingsverbanden als Noordoost-Fryslân is het belangrijk om een verhaal over de eigen regio te vertellen. Dat verhaal heeft in eerste instantie een interne werking: het geeft betrokken personen en organisaties een beeld van de geografische ruimte waarin zij samenwerken. Een gemeenschappelijk beeld versterkt het draagvlak voor de lokale krachtenbundeling. Naarmate een samenwerkingsverband verder groeit, zoals in het geval van Noordoost-Fryslân, is ook de externe presentatie belangrijk. Op provinciaal en landelijk niveau is de waarneming van Noordoost-Fryslân als aantrekkelijke en zelf-organiserende regio een belangrijke factor. Immers, provinciale en landelijke impulsen kunnen de regionale samenwerking stimuleren. Een regionale monitor verschaft de basis van de regionale presentatie. Het verzamelt en ordent informatie en creëert op basis daarvan beelden, die het gebied een eigen profiel en zichtbaarheid geeft.

2.2 || Basisprincipes van gebiedsgericht monitoren

Vanaf de start in 2015 heeft het vitaliteitsonderzoek in Noordoost-Fryslân methodologische ambities gekoesterd. We zochten naar een werkbare methode voor kennisvergaring die aansluit bij de beleidspraktijk van krimpregio's. Onder 'werkbaar methode' werd een concrete werkwijze verstaan die rekening houdt met beperkte beschikbaarheid van financiële en personele middelen. Immers, krimpregio's hebben niet altijd mogelijkheden om onderzoeksopdrachten uit te zetten. Hoe kunnen zij dan toch hun eigen zelfreflectie organiseren?

Ons antwoord op de methodologie-vraag bestaat (enigszins paradoxaal) uit het ontkennen van een *one-size-fits-all* aanpak. Het etiket 'gebiedsgericht monitoren' dekt de lading het beste. Gebiedsgerichte monitoring is geen uniforme methode die in alle regio's toegepast kan worden. De belangrijkste reden hiervoor is de grote diversiteit in regio's. Om onderzoek te kunnen toespitsen op maatschappelijke problemen en beleidsmatige oplossingen, moet elk gebied onbevangen bestudeerd worden. Sterker nog, bij meerjarige monitoring in één regio moet ieder jaar opnieuw de bril worden opgepoetst. Elke jaarsnede vraagt om een onderzoeksplan die aansluit bij de regionale kennisbehoefte van dat moment. Het is daarom beter om niet van een 'methodologie' te spreken, maar een aantal basisprincipes te formuleren voor regionaal monitor onderzoek.

Starten vanuit regionale opgaven

Het eerste principe leert dat regionale monitoring moet starten vanuit regionale opgaven. Ieder beginstadium van onderzoek vergt een analyse van de actuele vraagstukken die in een regio spelen. Daarbij hoort een reconstructie van de belangrijkste beleidsnota's die zijn gepubliceerd op regionaal niveau. Als landelijke en/of Europese overheidspublicaties invloed hebben gehad op deze regionale beleidsdocumenten, dan moeten ze eveneens worden gescand. De beleidsanalyse kan aangevuld worden met interviews of gesprekken met beleidsmakers en bestuurders. Een belangrijke aanvullende categorie van informanten zijn de vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties die betrokken zijn bij regionale ontwikkeling, zoals ondernemersverenigingen of kennisinstellingen. Uit de gesprekken en het doornemen van nota's volgt een beeld van de regionale opgaven waartoe het monitor onderzoek zich moet verhouden. De ambitie van ieder monitor onderzoek moet zijn om bij te dragen aan het oplossen van regionale vraagstukken door het aanleveren van objectieve informatie en wetenschappelijke inzichten.

Voor het Vitaliteitsonderzoek in Noordoost-Fryslân zijn de beleidsnota's van de Agenda Netwerk Noordoost (ANNO) leidend geweest. Documenten over krimp, gepubliceerd door de het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, werkten aanvullend. Ook zijn gesprekken gevoerd met beleidsambtenaren en bestuurders uit de regio. De grotere opgave waar de Vitaliteitsscans een bijdrage aan leveren, is de vraag hoe je perifeer gelegen gebied waar de bevolking als geheel krimpt economisch vitaal kunt houden. In diverse jaarsnedes hebben we deze bredere opgave meer specifiek gemaakt (zie het volgende principe).

Scherp oog voor het beleidsproces

Regionaal monitor-onderzoek is beleidsgericht: het heeft als doel om betere en onderbouwde beleidskeuzes te maken. Bovendien draagt het bij aan de formulering en beoordeling van nieuwe kansen. Vanuit deze doelstelling zal het zich moeten verhouden tot het beleidsproces. Principieel dient het onderzoek onafhankelijk te zijn. Monitor onderzoek heeft een eigen en kritisch-opbouwende functie in het beleidsproces. Tegelijkertijd is timing cruciaal. Is het onderzoek te vroeg, dan vallen de resultaten in het niets. Is het te laat, dan kan het geen impact meer uitoefenen.

Voor de Vitaliteitsscans is aansluiting bij het beleidsproces gezocht door de tweede jaarsnede te koppelen aan het proeftuintraject (zie §2.3). Een ander voorbeeld is de thematische verdieping op recreatie & toerisme. In de derde jaarsnede (2018) zijn verdiepende inzichten ontwikkeld ten aanzien van deze sector. Doel was om input te leveren ten aanzien van de regionale visie op recreatie en toerisme. De vierde scan komt uit op het moment dat bestuurders in de regio nadenken over de derde Agenda Netwerk Noordoost (ANNO).

Reflectie op het schaalniveau

Regionaal monitor onderzoek is geadresseerd aan bestuurders, beleidsmakers en politici die actief zijn in een specifiek regionaal samenwerkingsverband. Verder behoren ondernemers uit de regio, bestuurders van kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties tot de doelgroep. Het lezerspubliek zal geïnteresseerd zijn in de eigen regio. Ook de positie van de eigen gemeente ten opzichte van regionale trends en ontwikkelingen behoort tot de vraagbehoefte. Monitor onderzoek voorziet in deze vraag door cijfers, trends en analyses te presenteren voor de hele regio. Waar relevant wordt een nadere verdieping op lokaal niveau gegeven. Niettemin spelen veel economische, sociale en culturele processen zich af op een hoger niveau dan de lokale of regionale schaal. Monitor onderzoek in de regio moet het schaalniveau voortdurend bevragen en zaken die de regiogrenzen overstijgen, over het voetlicht brengen. Kritisch-opbouwende reflectie dient gericht te zijn op de vraag, welke processen wel en welke zich niet afspelen binnen de regio.

Het Vitaliteitsonderzoek heeft laten zien dat koopstromen, business-to-business relaties, pendelstromen en migratiebewegingen de grenzen van de regio Noordoost-Fryslân grotendeels overstijgen. Veel alledaagse handelingen vinden niet binnen de regiogrenzen plaats, maar juist daarbuiten. Daarmee hebben we laten zien dat de ontwikkeling van omliggende regio's van groot belang is voor Noordoost-Fryslân. De implicatie hiervan is dat regionaal-economisch beleid zich niet hoeft te beperken tot de regio, en politieke initiatieven voor de ontwikkeling van Noordoost-Fryslân zich kunnen en moeten uitstrekken tot over de regiogrenzen.

Van data naar verhaallijnen

Monitor-onderzoek roept al snel het beeld op van data en cijfers, gepresenteerd in tabellen en grafieken. De kwantitatieve analyse is inderdaad van groot belang. Het brengt in beeld hoe groot de omvang is van bepaalde indicatoren als werkgelegenheid en groei. Daarmee kunnen ook vergelijkingen gemaakt worden met andere regio's, wat iets zegt over de relatieve ontwikkeling van een gebied. Toch is de kwantitatieve analyse slechts een bouwsteen in een grotere ambitie die regionaal monitor onderzoek moet omarmen. Op basis van de data, aangevuld met informatie uit beleidsnota's en geïnterviewde (ervarings)deskundigen, moet het onderzoek een beeld scheppen van de regio. Het beeld geeft zowel de toestand van de regio weer als de kansen en uitdagingen. Cijfers leveren weliswaar (een deel van) de onderbouwing, maar het draait om het verhaal. Het verhaal valt vaak uiteen in verschillende verhaallijnen, die een boodschap brengen in het politieke en maatschappelijke debat over de ontwikkeling van een regio.

De belangrijkste verhaallijn in de eerste Vitaliteitsscan was dat de regio Noordoost-Fryslân nauwelijks herstelde van de crisis: sinds 2008 was het aantal banen met 9 procent verminderd. Deze verhaallijn droeg bij aan het besef van urgentie. Een cruciale verhaallijn in de tweede Vitaliteitsscan was dat de regio traditioneel sterk is in vier stuwende sectoren: bouw, metaal, landbouw en levensmiddelenindustrie. Deze verhaallijn gaf onderbouwing aan de Regiodeal en de daaruit voortvloeiende Versnellingsagenda (zie §2.3).

Betrek de 'levende krachten'

Beleid voor de ontwikkeling van de regio is een samenspel tussen bestuurders, beleidsmakers en politici enerzijds; en ondernemers uit de regio, bestuurders van kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties anderzijds. In Vlaanderen is een treffende metafoor voor het geheel van personen en organisaties die betrokken zijn bij regionale ontwikkeling. Zij spreken van de 'levende krachten'. De levende krachten spelen een sleutelrol. Zij kunnen de drager zijn van ontwikkelingen die de regio dynamiek geven. Regionaal monitor onderzoek dient een plek te geven aan de levende krachten. Dit kan door het vaak complexe geheel van organisaties te ontwarren, en zo een overzicht te geven van de zelf-organiserende krachten in een regio. Het betrekken van de levende krachten kan ook letterlijk genomen worden. Door de personen en organisaties actief te benaderen en naar hun mening en visie te vragen, worden ze onderdeel van het monitor onderzoek. Het onderzoek wordt hierdoor kwalitatief beter, en de betrokkenheid van de geïnterviewden bij regionaal-economisch beleid wordt gestimuleerd.

Het Vitaliteitsproject heeft vanaf het begin diverse personen en organisaties betrokken in het onderzoek. In 2017 werden vijftig ondernemers geïnterviewd. In alle scans zijn overzichten geboden van de levende krachten. De analyse besteedde aandacht aan hun meerwaarde voor het regionale beleidsproces.

Positiebepaling door lange termijn analyse

Regionale opgaven worden telkens opnieuw verwoord. Toch is er ook veel continuïteit in de onderliggende factoren die tot een regionaal probleem of uitdaging leiden. Ook in het recente verleden kampten krimpregio's met een negatieve migratiebalans, een gemiddeld hogere werkloosheid en een grotere kwetsbaarheid bij economische recessies vergeleken met andere gebieden. Ook toen is geprobeerd om de problemen op te lossen. De actuele beleidsinspanningen staan, kortom, in een langere traditie. Het is belangrijk voor alle betrokkenen om deze traditie te kennen. Het verleden biedt een achtergrond waartegen je de voors-en-tegens van een bepaalde oplossingen kunt afwegen. Bovendien helpt kennis van het verleden om een bepaalde beleidsaanpak te positioneren en te verantwoorden. Immers, we kunnen een beleidskoers bewust voortzetten omdat het zijn meerwaarde bewezen heeft of juist radicaal ermee breken omdat het een verkeerde koers bleek. In beide gevallen geeft het lange termijn perspectief ons meer houvast in het heden en daarmee een meer zelfverzekerde houding naar de toekomst.

In alle Vitaliteitsscans is, in meer of mindere mate, benadrukt dat het streven naar regionale innovatie in vier stuwende sectoren past in een endogene ontwikkelings-traditie. Die traditie ontstond in de jaren 1980 en vormde een alternatief op het naoorlogse industrialisatiebeleid. Endogene ontwikkeling gaat uit van de eigen regionale kracht. In Noordoost-Fryslân duurde het enkele decennia voordat er met ANNO een zelfbewuste, regionale ontwikkelingsstrategie ontstond.

2.3 || Versnellingsagenda en monitoringskader

De methodologische bevindingen van het vitaliteitsonderzoek zijn hierboven samengevat. Daarmee dringt zich ook vraag op, hoe Noordoost-Fryslân verder zou moeten met het monitoren van de regionale ontwikkeling? Trouw aan de eerder geformuleerde basisprincipes zullen we ons eerst moeten oriënteren: welke beleidsideeën zijn er in de omloop? Bij welke projecten en processen moet onderzoek aansluiten? Na de beantwoording van deze vragen zullen we afsluiten met enkele concrete aanbevelingen.

Proeftuin

Kort geleden ontmoetten het rijk en de regio elkaar in de proeftuin. Hoe kwamen beide partijen tot elkaar? Allereerst is ANNO 2 van belang. Dit vierjarige ontwikkelingsprogramma startte in 2016. Het programma was ambitieus maar er was weinig geld voor een krachtige uitvoering, zeker in vergelijking met het eerste ANNO programma. Op landelijk niveau kwam in datzelfde jaar 2016 een belangrijk adviesrapport.²⁰ Daarin werd het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aanbevolen lokale samenwerkingsverbanden op economisch gebied te ondersteunen. Om ervaring op te doen met deze bottom-up manier van werken, wilde het ministerie zes 'proeftuinen' aanwijzen. Voor Noordoost-Fryslân was dit een kans om de ambities van ANNO 2 te kunnen verwezenlijken. Na een pitch door het Netwerk Noordoost werd Noordoost-Fryslân inderdaad als één van de zes proeftuinen aangewezen. Dat het ministerie krimpregio's al langer in het vizier had (zie §1.1), zal bijgedragen hebben aan deze keuze.

Van Regiodeal naar Versnellingsagenda

Inderdaad bracht de proeftuin nieuwe kansen. Een jaar van onderzoek, praten en netwerken leidde op 17 juli 2017 tot de ondertekening van een 'regiodeal' door 41 partijen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Provincie Fryslân en de samenwerkende gemeenten in Noordoost-Fryslân financierden alle drie mee aan drie programmalijnen:

1. Onderwijs & Arbeidsmarkt
2. Innovatie & Ondernemerschap
3. Doorontwikkeling van de regionale samenwerking

In het kader van de Regiodeal is gestart met onder andere de bouwcampus waar bedrijven en kennisinstellingen nieuwe producten en materialen kunnen testen. Bovendien gaf de Regiodeal een impuls aan kennismakelaars die ondernemers bij elkaar brengen onder de vlag van het Kennis- en Innovatiehuis (KEI) te Buitenpost. Twee kennismakelaars zijn de spil in het web van een Innovatiecluster Bouw respectievelijk een Innovatiecluster Metaal. Gelijktijdig met deze impulsen is gewerkt aan een nadere concretisering van nieuwe voornemens. Het resultaat is samengebracht in de 'Versnellingsagenda'. Onder de drie eerder geformuleerde programmalijnen vallen nu business cases (zie figuur 2.3a). De Versnellingsagenda is opgesteld voor de periode tot en met 2024.

20 Studiegroep Openbaar Bestuur, *Maak verschil* (Den Haag, maart 2016).

21 Netwerk Noordoost, *Regiodeal fase II: De Versnellingsagenda. Noordoost Friese economie in de versnelling* (17 juli 2018). De tekst van de versnellingsagenda is opgesteld door het bureau Public Result..

Figuur 2.3a: De drie programma's en negen business cases van de Versnellingsagenda

Programmalijn 1	Onderwijs en arbeidsmarkt
1a	Mobiliteitscentrum (Arbeidsmobiliteitsplein)
1b	Wendbaar vakmanschap
1c	Bouwen aan ambitie
Programmalijn 2	Innovatie & Ondernemerschap
2a	Campus voor bouwen en nieuwe materialen (Bouwcampus)
2b	Shared facilities center
2c	Lerend ondernemerschap
2d	Economische en ecologische versterking landbouw (Fjildlab)
Programmalijn 3	Doorontwikkeling van de regionale samenwerking
3a	Organisatie uitvoering regiodeal
3b	Regiomarketing en destiniatiemarketing

Gebiedsgerichte monitoring: hoe verder?

In figuur 2.3a zijn de negen business cases opgenomen waarbinnen afzonderlijke projecten een impuls zullen geven aan de regionale economie van Noordoost-Fryslân. Aan de monitoring van deze projecten wordt veel aandacht geschonken. Gezien de investeringen is dat begrijpelijk. Naast het Rijk, de provincie en de gemeenten zullen op projectbasis ook bedrijven en kennisinstellingen meebetalen. Het vormt dan ook een apart hoofdstuk van de Versnellingsagenda. Vooruitlopend op de uitvoeringsfase heeft het bureau Public Result meegedacht over een projectenmonitor. Ook studenten bestuurskunde van NHL/Stenden hebben tussen februari en juli 2019 onderzocht, hoe de effecten van de Versnellingsagenda gemeten kunnen worden (zie figuur 2.3b). Dit zijn bouwstenen voor een weldoordacht monitoringskader. Op basis van het Economische Vitaliteitsonderzoek willen wij eindigen met drie aanbevelingen ten aanzien van regionaal monitor onderzoek vanaf 2020.

Aanbeveling 1: monitor projectgericht, maar vergeet het bredere verhaal niet

In §2.1 is de functie van monitoring gekoppeld aan agenderen, beleid en identiteit. Met de Versnellingsagenda zijn negen business cases geformuleerd die elk om gerichte monitoring vragen. In de beginfase van ieder project is het noodzakelijk om meetbare doelen te formuleren. Bovendien moeten de verwachtingen uitgesproken worden: welke uitkomsten moet de business case als totaal hebben? Wat voor veranderingen hoopt de business case op de langere termijn te bewerkstelligen? Een zo duidelijk mogelijk antwoord op deze moeilijke vragen moet helpen om een breder verhaal met de monitor te vertellen. Een monitor is niet enkel een statisch zakboek, maar moet ook belangrijke trends agenderen. Bovendien moet monitoring met behulp van cijfers, woorden en beelden helpen om de regio een eigen identiteit te geven. De functies van agenderen en identiteit genereren, vragen allebei om een breder verhaal over de ontwikkeling van regio. Weliswaar kan dit bredere verhaal opgebouwd worden met behulp van beleidsgerichte projectmonitoring. Maar met deze bouwstenen moet een breder verhaal verteld worden, zodat het voortgaande debat over regionale ontwikkeling wordt gevoed met algemene kennis en analyse.²²

²² Mogelijk is er een verbinding te leggen met de Brede Welvaartsscan, die de provincie Fryslân in het bestuursakkoord voor 2019-2023 heeft afgekondigd.

Figuur 2.3b: Groepsfoto van het NHL/Stenden studentenonderzoeksteam regionaal monitoringskader



Aanbeveling 2: gebruik monitor onderzoek bij reflectiemomenten in het beleidsproces

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in 2018 een opdracht verleend aan het bureau Berenschot om een instrument ('analysetool') te ontwikkelen voor regionale monitoring. De uitkomsten hiervan wijken wel iets af van de functies (§2.1) en principes (§2.2) zoals wij die voor gebiedsgerichte monitoring voorstellen. Berenschot formuleerde echter een uitstekende positionering van monitor onderzoek in het bredere proces van regionale strategie- en agendavorming.²³ Monitoring wordt hierbij voorgesteld als een elementaire stap in een proces van regionale strategie- en agendavorming.

Monitor onderzoek genereert data, analyses en verhaallijnen. Deze kennis kan gebruikt worden in een fase waarin een ontwikkelstrategie daadwerkelijk 'in de maak' is. Dit maakproces wordt niet geleid door wetenschappers: het is de fase waarin bestuurders, beleidsmakers en betrokken maatschappelijke organisaties elkaar ontmoeten. In een interactief proces proberen zij consensus te bereiken over de richting waarin de regio zich ontwikkelen moet. Wetenschappelijke inzichten kunnen dit interactieve proces uitstekend voeden. Onderzoekresultaten (Berenschot spreekt van dashboards) stimuleren een 'gedeelde kennisbasis' dat het fundament vormt voor (de aanpassing van) regionale visies en strategieën.

Deze impuls aan reflectie kan monitor onderzoek ook gedurende een beleidsproces vervullen. Monitor onderzoek kan de uitvoering en bijstelling van de Versnellingsagenda dus voeden. Dit betekent wel dat het monitor onderzoek expliciet gepland en

²³ Henk Wesseling e.a., *Ondersteuningspakket regionaal DNA. Eindrapport* (Berenschot en Birch, 9 mei 2018).

gekoppeld moet worden aan bezinningsmomenten. Waar op operationeel, tactisch of strategisch niveau wordt gereflecteerd op de Versnellingsagenda, daar zou het monitor onderzoek een bijdrage moeten leveren.

Aanbeveling 3: stimuleer een zelf organiserend kennisnetwerk

Er dient zich ten slotte een praktische vraag op: wie of wat zal verantwoordelijk moeten worden voor het monitor onderzoek? Ervaring uit het Vitaliteitsonderzoek leert dat monitoring het beste tot stand kan komen binnen een netwerk van onderzoekers en kennisinstellingen. Kennis genereren binnen een netwerk heeft drie voordelen. Ten eerste kan ieder betrokken persoon of instelling haar of zijn eigen unieke bijdrage leveren. Bijvoorbeeld door het inbrengen van (unieke) data, manuren en/of bijzondere expertise. Ten tweede genereert een netwerk bredere discussie over regionale ontwikkeling. Vaak wordt in een collectieve discussie de individuele creativiteit en inspiratie gestimuleerd, waardoor er nieuwe zienswijzen ontstaan. Ten derde zorgt een netwerk ervoor dat kennis over de regio wordt ingebed in diezelfde regio. Kennis accumuleert in netwerken van personen en organisaties die een interesse voor regionale ontwikkeling delen.

Om deze redenen doet de regio Noordoost-Fryslân er verstandig aan om het bestaande kennisnetwerk te borgen en verder uit te breiden. Fryslân telt verschillende kennisinstellingen in de vorm van lectoraten, een academische faculteit en door de provincie gefinancierde instituten. Deze instellingen zien de provincie als hun laboratorium en staan dus welwillend tegenover de vraagbehoefte uit Noordoost-Fryslân. Regionaal onderzoek potentieel schuilt bijvoorbeeld in studenten Bestuurskunde van NHL/Stenden, die in 2018/2019 experimenteerden met een monitoringskader voor Noordoost-Fryslân. Het verder activeren van de kennisinstellingen, en het coördineren van het kennisnetwerk, is een investering die de samenwerkende gemeenten zouden moeten nastreven. Het bureau van Netwerk Noordoost zou een geschikte plek zijn om de rol van intermediair en aanjager te beleggen.



Dit onderzoek werd mede mogelijk gemaakt door:



Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek



Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



